

ANNEXE 3

Les collectivités locales d'outre-mer

FLORENT LOIR (DGOM) – GUILLAUME LEFORESTIER, PASCAL SIMON (DGCL)

Les collectivités territoriales d'outre-mer regroupent deux catégories : les collectivités des départements et régions d'outre-mer (DROM), qui relèvent de l'article 73 de la Constitution, et les collectivités d'outre-mer (COM), qui relèvent de l'article 74 de la Constitution; la Nouvelle-Calédonie, quant à elle, est une collectivité *sui generis*.

- Les départements et les régions de Guadeloupe et de La Réunion, les collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique, le département de Mayotte, auxquels sont applicables, sauf adaptations éventuelles, les règles de droit commun, exercent des compétences particulières qui expliquent le volume de leur budget. Ils disposent de recettes relevant du droit commun et de recettes fiscales spécifiques : l'octroi de mer (*voir le rapport de l'OFL 2010*), la taxe sur les carburants et les taxes sur les tabacs et les rhums.

Par décision n° 940/2014/UE du Conseil du 17 décembre 2014, les autorités françaises ont obtenu des instances européennes, à compter du 1^{er} juillet 2015, la reconduction du régime de l'octroi de mer pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte jusqu'au 31 décembre 2020. La loi n° 2015-762 du 29 juin 2015 a modifié en conséquence la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

PART DE LA TAXE « OCTROI DE MER »
DANS LES RECETTES FISCALES EN 2017

	Communes	Département	Région	CTU
Guadeloupe	42,5 %	–	40,7 %	
Martinique	47,2 %	–		11,6 %
Guyane	43,8 %	–		15,5 %
La Réunion	36,2 %	–	24,6 %	
Mayotte	61,8 %	26,0 %	–	–

Source : DGFIP, comptes de gestion; calculs DGCL.

- Les COM sont constituées de la Polynésie française, du territoire de Wallis-et-Futuna, de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Outre leurs compétences particulières, les COM et la Nouvelle-Calédonie disposent d'une autonomie en matière fiscale. En effet, les COM fixent elles-mêmes leurs propres règles fiscales et douanières et perçoivent le produit de cette fiscalité.

A. Les finances du secteur communal, des départements, des collectivités territoriales uniques et des régions d’outre-mer

Les départements d’outre-mer présentent certaines particularités qui ont des incidences financières non négligeables. Le découpage administratif tout d’abord est spécifique : les régions sont composées d’un seul département ; les communes sont plus étendues et comptent en moyenne plus d’habitants qu’en métropole ; la fiscalité locale est également différente (octroi de mer, taxe spéciale sur les carburants, taxe sur le tabac...).

Toutes ces caractéristiques justifient un regard particulier sur les grandes données financières du secteur communal, des départements, des collectivités territoriales uniques et des régions d’outre-mer.

LES COMMUNES DANS LES DOM EN 2018

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	DOM	France métropolitaine	France entière
Nombre de communes	32	34	22	24	17	129	35 228	35 357
Taille moyenne commune (en nombre d’hab.)	12 437	11 202	11 812	35 447	15 089	16 635	1 825	1 879
Part des communes de 10 000 hab. et plus	43,8 %	35,3 %	36,4 %	70,8 %	58,8 %	47,3 %	2,6 %	2,8 %
Part de la population vivant dans des communes de 10 000 hab. et plus	77,3 %	73,9 %	83,8 %	94,8 %	81,2 %	84,9 %	48,9 %	50,0 %

Source : Insee, recensement de la population ; population légale 2018 (année de référence 2015).

L’INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE DANS LES DOM EN 2018

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	DOM	France métropolitaine	France entière
Nombre d’EPCI à fiscalité propre	6	3	4	5	5	23	1 241	1 263
dont : métropoles	0	0	0	0	0	0	21	21
communautés urbaines	0	0	0	0	0	0	11	11
communautés d’agglomération	5	3	1	5	1	15	207	222
communautés de communes	1	0	3	0	4	8	1 001	1 009
Population moyenne des EPCI à fiscalité propre ^(a)	67 424	128 958	65 595	172 179	52 579	94 678	52 932	53 734

(a) Y compris métropole de Lyon.

Source : Insee, recensement de la population ; population légale 2018 (année de référence 2015).

1. Communes et groupements à fiscalité propre

en euros par habitant

2017	DOM				France métropolitaine			
	Communes	Groupements à fiscalité propre	Secteur communal	Évolution 2017/2016	Communes	Groupements à fiscalité propre ^(b)	Secteur communal ^(b)	Évolution 2017/2016
Dépenses réelles totales^(a)	1 460	444	1 904	+ 0,9 %	1 310	490	1 802	+ 2,5 %
Achats et charges externes	203	183	385	- 2,2 %	244	94	339	+ 0,9 %
Frais de personnel	802	83	885	+ 3,4 %	549	135	684	+ 2,7 %
Dépenses d'intervention	169	76	245	+ 3,3 %	134	100	235	- 2,1 %
Impôts locaux	452	113	565	+ 1,2 %	672	168	841	+ 2,4 %
Autres impôts et taxes	469	163	632	+ 1,5 %	88	76	164	+ 4,2 %
Concours de l'État	239	88	327	- 0,3 %	209	125	334	- 2,8 %
Dépenses d'équipement	213	47	260	- 6,0 %	278	92	370	+ 9,2 %
Subventions d'équipement	9	5	14	- 8,8 %	17	25	42	- 3,0 %
Dette au 31 décembre	838	202	1 039	- 0,0 %	969	374	1 344	+ 1,1 %
<i>Taux d'épargne brute</i>	<i>4,5 %</i>	<i>9,9 %</i>	<i>5,9 %</i>	<i>- 13,7 %</i>	<i>14,6 %</i>	<i>18,5 %</i>	<i>15,7 %</i>	<i>+ 3,3 %</i>

2017	Guadeloupe				Martinique			
	Communes	Groupements à fiscalité propre	Secteur communal	Évolution 2017/2016	Communes	Groupements à fiscalité propre	Secteur communal ^(b)	Évolution 2017/2016
Dépenses réelles totales^(a)	1 593	335	1 927	+ 0,3 %	1 442	661	2 104	+ 6,6 %
Achats et charges externes	244	125	370	+ 8,2 %	175	185	360	- 15,9 %
Frais de personnel	922	90	1 012	+ 3,9 %	865	108	974	+ 3,8 %
Dépenses d'intervention	173	26	199	- 6,6 %	209	173	382	+ 19,0 %
Impôts locaux	492	75	568	- 1,9 %	457	175	632	- 0,0 %
Autres impôts et taxes	543	100	643	- 1,3 %	537	155	691	- 1,5 %
Concours de l'État	254	93	347	- 0,0 %	253	109	362	- 0,6 %
Dépenses d'équipement	184	60	244	- 15,3 %	111	24	135	- 11,8 %
Subventions d'équipement	0	0	0	- 96,6 %	6	2	8	+ 3,4 %
Dette au 31 décembre	841	142	983	+ 0,1 %	1 027	195	1 222	- 3,6 %
<i>Taux d'épargne brute</i>	<i>0,7 %</i>	<i>10,9 %</i>	<i>2,5 %</i>	<i>- 60,8 %</i>	<i>0,7 %</i>	<i>4,6 %</i>	<i>2,0 %</i>	<i>- 23,1 %</i>

2017	Guyane				La Réunion			
	Communes	Groupements à fiscalité propre	Secteur communal	Évolution 2017/2016	Communes	Groupements à fiscalité propre	Secteur communal ^(b)	Évolution 2017/2016
Dépenses réelles totales^(a)	1 329	233	1 562	- 2,6 %	1 585	548	2 133	- 0,9 %
Achats et charges externes	243	126	369	- 1,6 %	206	269	475	+ 0,0 %
Frais de personnel	681	43	724	+ 0,4 %	843	99	942	+ 2,3 %
Dépenses d'intervention	125	29	155	- 3,3 %	183	75	258	- 0,9 %
Impôts locaux	366	47	413	- 4,5 %	540	138	677	+ 4,1 %
Autres impôts et taxes	440	93	533	+ 5,5 %	468	259	727	+ 2,4 %
Concours de l'État	260	70	330	- 1,0 %	214	95	309	- 2,3 %
Dépenses d'équipement	222	26	248	+ 2,1 %	270	66	336	- 2,2 %
Subventions d'équipement	1	1	1	- 78,1 %	19	12	31	+ 4,8 %
Dette au 31 décembre	480	23	503	- 6,0 %	1 020	338	1 358	+ 1,9 %
<i>Taux d'épargne brute</i>	<i>4,9 %</i>	<i>7,4 %</i>	<i>5,3 %</i>	<i>- 51,0 %</i>	<i>7,8 %</i>	<i>13,3 %</i>	<i>9,3 %</i>	<i>+ 21,9 %</i>

2017	Mayotte			
	Communes	Groupements à fiscalité propre	Secteur communal	Évolution 2017/2016
Dépenses réelles totales^(a)	902	98	1 000	+ 6,0 %
Achats et charges externes	118	10	128	- 6,4 %
Frais de personnel	447	7	454	+ 16,3 %
Dépenses d'intervention	83	55	139	+ 8,5 %
Impôts locaux	125	54	179	+ 3,1 %
Autres impôts et taxes	251	0	251	+ 13,8 %
Concours de l'État	264	29	293	+ 10,4 %
Dépenses d'équipement	222	14	236	- 10,0 %
Subventions d'équipement	0	0	0	- 86,5 %
Dettes au 31 décembre	195	0	195	+ 15,8 %
Taux d'épargne brute	6,1 %	- 0,3 %	5,4 %	- 47,2 %

Données hors gestion active de la dette.

(a) Hors remboursements de dette.

(b) Y compris métropole de Lyon, métropole du Grand Paris et EPT.

Source : DGFIP, comptes de gestion - opérations réelles; calculs DGCL.

2. Conseils départementaux

2017	Guadeloupe		La Réunion		Mayotte		France métropolitaine	
	Euros par habitant	Évolution 2017/2016	Euros par habitant	Évolution 2017/2016	Euros par habitant	Évolution 2017/2016	Euros par habitant	Évolution 2017/2016
Dépenses réelles totales^(a)	1 817	+ 4,3 %	1 774	+ 0,7 %	1 281	+ 2,1 %	1 011	- 0,8 %
Achats et charges externes	54	- 13,2 %	48	+ 3,3 %	193	+ 0,7 %	69	- 11,6 %
Frais de personnel	273	+ 2,9 %	333	+ 2,8 %	521	+ 11,7 %	184	+ 0,8 %
Dépenses d'intervention	1 211	+ 3,5 %	1 236	- 0,3 %	294	- 8,4 %	593	+ 0,3 %
Impôts locaux	324	- 5,4 %	142	- 14,4 %	41	- 4,7 %	335	- 5,6 %
Autres impôts et taxes	830	+ 2,1 %	1 006	+ 4,8 %	534	+ 8,2 %	376	+ 6,9 %
Concours de l'État	359	- 4,3 %	435	- 5,7 %	163	+ 2,9 %	161	- 11,7 %
Dépenses d'équipement	194	+ 16,1 %	80	+ 8,2 %	81	+ 9,6 %	84	- 2,7 %
Subventions d'équipement	34	- 1,6 %	48	- 0,2 %	35	- 58,7 %	52	+ 1,6 %
Dettes au 31 décembre	335	+ 20,0 %	351	- 5,3 %	420	- 7,8 %	525	- 2,5 %
Taux d'épargne brute	5,6 %	-	6,6 %	-	18,5 %	-	12,2 %	-

Données hors gestion active de la dette.

(a) Hors remboursements de dette.

Source : DGFIP, comptes de gestion - opérations réelles; calculs DGCL.

3. Conseils régionaux

2017	Guadeloupe		La Réunion		France métropolitaine	
	Euros par habitant	Évolution 2017/2016	Euros par habitant	Évolution 2017/2016	Euros par habitant	Évolution 2017/2016
Dépenses réelles totales^(a)	842	+ 2,0 %	1 231	+ 10,5 %	425	+ 9,4 %
Achats et charges externes	98	- 1,8 %	49	+ 19,4 %	43	+ 41,2 %
Frais de personnel	146	+ 12,0 %	171	+ 6,2 %	48	+ 2,6 %
Dépenses d'intervention	243	- 8,8 %	298	+ 11,4 %	189	+ 8,3 %
Impôts locaux	82	+ 67,4 %	70	+ 78,5 %	104	+ 42,0 %
Autres impôts et taxes	378	- 3,2 %	397	+ 3,4 %	152	+ 0,8 %
Concours de l'État	179	- 1,5 %	113	- 2,2 %	83	- 8,4 %
Dépenses d'équipement	180	+ 4,0 %	530	+ 6,8 %	41	+ 6,6 %
Subventions d'équipement	137	+ 13,6 %	107	+ 10,2 %	84	+ 4,7 %
Dette au 31 décembre	658	- 8,9 %	1 206	+ 23,5 %	379	+ 1,9 %
Taux d'épargne brute	27,0 %	-	22,9 %	-	21,1 %	-

Données hors gestion active de la dette.

(a) Hors remboursements de dette.

Source : DGFIP, comptes de gestion - opérations réelles; calculs DGCL.

4. Collectivités territoriales uniques (CTU)

2017	Martinique		Guyane	
	Euros par habitant	Évolution 2017/2016	Euros par habitant	Évolution 2017/2016
Dépenses réelles totales^(a)	2 714	- 0,8 %	2 169	+ 0,4 %
Achats et charges externes	161	- 28,0 %	232	+ 1,0 %
Frais de personnel	534	+ 3,1 %	553	+ 2,3 %
Dépenses d'intervention	1 500	+ 8,6 %	1 120	- 0,0 %
Impôts locaux	344	+ 2,1 %	315	- 8,2 %
Autres impôts et taxes	1 252	+ 4,5 %	935	- 13,9 %
Concours de l'État	559	- 5,3 %	295	- 13,1 %
Dépenses d'équipement	223	- 26,9 %	121	- 8,1 %
Subventions d'équipement	194	- 19,7 %	60	- 19,3 %
Dette au 31 décembre	1 452	+ 1,6 %	606	- 13,0 %
Taux d'épargne brute	5,6 %	-	- 0,1 %	-

Données hors gestion active de la dette.

(a) Hors remboursements de dette.

Source : DGFIP, comptes de gestion - opérations réelles; calculs DGCL.

B. Les principales caractéristiques des finances des COM et de la Nouvelle-Calédonie

- **La Nouvelle-Calédonie** compte 268 767 habitants pour une dépense locale totale de 1,32 Md€ en 2016, selon les comptes administratifs. La part des impôts et taxes, composée pour près de la moitié de fiscalité indirecte et de la régie des tabacs, représente 93,3 % des recettes de fonctionnement de la collectivité. Les principales recettes fiscales sont, par ordre décroissant, l’impôt sur les sociétés (259,1 M€), l’impôt sur le revenu (191,5 M€), la taxe générale à l’importation (154,8 M€), la taxe de base à l’importation (57,7 M€), les droits d’enregistrement (51,7 M€), les droits de douane (51,1 M€) et les taxes sur les produits pétroliers (39,4 M€).

Le budget de la Nouvelle-Calédonie est constitué pour une très large part de recettes qui sont reversées aux provinces, aux communes ainsi qu’à divers organismes locaux. La répartition des recettes fiscales du budget principal en faveur des provinces et des communes est encadrée par la loi organique n° 99-209 modifiée. Ainsi, en 2016, et conformément à ces dispositions, 72,3 % des recettes issues des impôts, droits et taxes perçus ainsi que des recettes de la régie des tabacs ont été reversés, pour 55,5 %, aux provinces et pour 16,8 % aux communes.

En 2016, dans un souci de plus grande transparence, une décomposition en trois budgets distincts s’est concrétisée conformément aux recommandations de la chambre territoriale des comptes :

- un budget propre d’opérations réelles retrace les flux nécessaires au financement des compétences particulières de la Nouvelle-Calédonie
- un budget annexe de répartition regroupe les taxes et impôts qui entrent dans l’assiette des dotations aux collectivités : provinces, communes et Nouvelle-Calédonie ;
- un budget annexe de reversement centralise les taxes affectées, centimes additionnels et fonds de concours et alimente les divers organismes et collectivités bénéficiant de financements dédiés.

- **La Polynésie française** compte 281 674 habitants pour une dépense locale totale de 1,1 Md€ en 2016, selon les comptes administratifs. 72,8 % des recettes de fonctionnement de la collectivité proviennent des impôts et taxes directs et indirects. La fiscalité indirecte pèse pour 75,1 % dans le produit total de la fiscalité. Les principales recettes fiscales sont la TVA régime intérieur (198,8 M€), la TVA à l’importation (162,5 M€), l’impôt sur le bénéfice des sociétés (66,2 M€), la taxe de consommation sur les hydrocarbures (29,5 M€), la taxe pour l’environnement, l’agriculture et la pêche (22,5 M€), l’impôt sur les transactions (22,1 M€) et l’impôt foncier sur les propriétés bâties (21 M€).

L’État contribue au budget de la Polynésie française par le versement d’une dotation globale d’autonomie (DGA). Elle s’élève en 2016 à 80,54 M€. La loi de finances pour 2017 a prévu de rehausser son montant à 90,55 M€ en 2018.

- **La collectivité de Saint-Martin**, qui exerce les compétences d’une commune, d’un département et d’une région, compte 36 457 habitants pour une dépense totale de 172,4 M€ en 2016.

Les impôts et taxes représentent 65 % des recettes de fonctionnement de la collectivité. Les principales recettes fiscales sont les droits de consommation (18 M€), la taxe foncière sur les propriétés bâties (16,4 M€), les taxes sur les carburants (15 M€), la taxe départementale de publicité foncière (13,2 M€), et l’impôt sur le revenu (12,3 M€).

- **La collectivité de Saint-Barthélemy**, qui exerce les compétences d’une commune, d’un département et d’une région, compte 9 171 habitants pour une dépense totale de 74,3 M€ en 2016, selon les comptes administratifs. Près de 85 % de ses recettes de fonctionnement proviennent des impôts et taxes. Les principales recettes fiscales sont la taxe départementale de publicité foncière (24,5 M€), les droits de quai (14,5 M€), la taxe de séjour (7,2 M€), les taxes d’utilisation des services publics et du domaine (4,1 M€) et les taxes sur les carburants (3,3 M€).
- **La collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon**, qui exerce les compétences d’un département et d’une région, compte 6 286 habitants pour une dépense totale de 61,1 M€ en 2016, selon les comptes administratifs. Le produit des impôts et taxes constitue près de 71 % des recettes de fonctionnement de la collectivité. Le produit de la fiscalité (27,3 M€) repose principalement sur l’impôt sur le revenu (11,9 M€), l’impôt sur les sociétés (6,4 M€), la taxe spéciale sur l’importation (3,4 M€), les droits de douane (1,6 M€) et la taxe départementale de publicité foncière (1,1 M€).
- **Le territoire de Wallis-et-Futuna** compte 12 197 habitants. La dépense totale est de 30,3 M€ en 2016, selon les comptes administratifs. Les recettes de fonctionnement de la collectivité sont issues pour 66,2 % des impôts et taxes, pour 19,7 % des dotations et pour 10,1 % du produit des services et du domaine. Les principales recettes fiscales sont la taxe générale à l’importation (7,6 M€), la taxe de consommation intérieure (3,5 M€), le produit des ventes de tabac (2,5 M€), les droits de douane (2,3 M€) et les patentes (0,8 M€).