

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Délégation aux outre-mer

- Échange de vues avec Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale de la commission des finances sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales des outre-mer. .... 2

Mardi

25 octobre 2016

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 14

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

**Présidence**  
**de M. Jean-Claude**  
**Fruteau, *Président***



*La séance est ouverte à 17 heures 05.*

*Présidence de M. Jean-Claude Fruteau, président.*

*Échange de vues avec Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale de la commission des finances sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales des outre-mer.*

**M. le président Jean-Claude Fruteau.** Je suis heureux de souhaiter la bienvenue, en votre nom, à notre collègue Christine Pires Beaune, députée du Puy-de-Dôme.

Christine Pires Beaune est rapporteure spéciale de la commission des finances pour les relations de l'État avec les collectivités territoriales et les avances aux collectivités territoriales. C'est une spécialiste reconnue de ce qu'il est convenu d'appeler les concours de l'État aux collectivités locales, en particulier de la dotation globale de fonctionnement.

La question des relations financières entre l'État et les collectivités locales ne cesse d'évoluer, sous l'influence de deux problématiques générales.

La première est celle des compétences dévolues aux collectivités, et de la contrepartie financière de la définition et de l'évolution de ces compétences : on l'a bien vu lorsqu'il s'est agi, en 1983, de tirer les conséquences de la réforme fondamentale de la décentralisation.

La seconde est celle de la répartition entre ressources propres, notamment fiscales, des collectivités, et ressources transférées, provenant des dotations de l'État, au premier rang desquelles on trouve la dotation globale de fonctionnement.

Ces débats affectent naturellement les collectivités locales et territoriales de nos outre-mer, avec des particularités liées à la taille de ces collectivités – les communes de La Réunion et de Guyane, par exemple, sont bien plus vastes que la moyenne des communes de l'hexagone – et à la structure spécifique de leurs finances aussi bien que de leurs charges.

Il sera bon pour nous de bénéficier d'un regard à la fois proche et extérieur, et surtout compétent, comme celui de notre collègue Mme Pires Beaune, pour nous aider à réfléchir sur l'équilibre financier de nos collectivités, et l'évolution prévisible des concours de l'État.

Je lui propose donc de bien vouloir nous livrer son appréciation générale sur ce sujet, au regard de nos préoccupations particulières de responsables de collectivités ultramarines. Celles et ceux qui le souhaitent pourront ensuite exposer leurs analyses personnelles et leurs questions et engager la discussion avec notre invitée.

**Mme Christine Pires Beaune.** Je suis très heureuse de venir parler devant vous de finances locales, mais je suis loin d'être une spécialiste. Le sujet est tellement vaste que notre hémicycle ne compte peut-être qu'un seul vrai spécialiste, Gilles Carrez, du fait de ses nombreux mandats et de son rôle au sein du comité des finances locales.

Pour ma part, je connais un peu le sujet de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour m'y être consacrée pendant de longs mois. J'ai malheureusement constaté, avec beaucoup d'entre vous, que le rapport que j'avais rédigé avec le sénateur Jean Germain a été enterré. L'année dernière, le PLF prévoyait une réforme de la DGF dont l'application avait été repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2017 : parce que de nouvelles communautés de communes étaient en train de se constituer et que la carte intercommunale en serait profondément modifiée, il paraissait préférable d'attendre. Or cette année, le PLF prévoit tout simplement la suppression

de l'article 150 de la loi de finances pour 2016, c'est-à-dire la suppression de la réforme de la DGF...

Pour ma part, je regrette cette décision. Lors de la remise de notre rapport, il y a un peu plus d'un an, toutes les associations d'élus s'accordaient sur la nécessité d'une réforme d'une DGF devenue compliquée, illisible et inéquitable : il arrivait fréquemment que deux communes dans la même situation reçoivent des dotations différentes de la part de l'État.

Mais dès qu'il s'est agi d'entrer dans le détail des solutions proposées, les avis ont divergé, et à l'exception de l'Association des maires ruraux qui voulait maintenir la réforme de la DGF, toutes les associations d'élus ont demandé plus de temps pour mettre en œuvre une réforme différente de celle proposée à l'article 150. Surtout, ces associations avancent maintenant qu'il faut une loi spécifique sur les finances des collectivités locales. Lors du dernier congrès de l'Association des maires de France, son président a accédé à la demande d'une loi spécifique à partir de 2018.

Je ne sais si cette loi verra le jour. De nombreuses questions compliquées à régler se posent, ne serait-ce que celle du calendrier. Devant quelle chambre cette loi spécifique va-t-elle venir en priorité ? En tant que loi de finances, elle devrait être présentée en priorité devant l'Assemblée nationale ; mais elle devrait être votée avant le projet de loi de finances, puisque nous avons un objectif de dépenses publiques à respecter. Je ne sais pas comment tout cela pourra s'articuler, et je suis plutôt dubitative sur les chances de voir un jour une loi de finances consacrée aux collectivités locales.

On parle souvent d'« araignée » pour décrire l'architecture de la notion globale de fonctionnement. En gros, il existe une DGF du bloc communal, une DGF des départements et une DGF des régions.

Pour ce qui est du bloc communal, la DGF se compose d'une dotation forfaitaire et de la dotation d'aménagement, qui inclut les dotations de péréquation et les dotations des EPCI (établissements publics de coopération intercommunale). Il n'existe pas de DGF des EPCI à proprement parler. Une des pistes de la réforme que nous proposons était de créer une DGF propre aux EPCI, mais elle est aujourd'hui incluse dans la dotation d'aménagement, avec les dotations de péréquation.

Les communes d'outre-mer ne bénéficient pas d'un régime particulier pour la dotation forfaitaire : c'est le droit commun qui s'applique donc.

Il n'en est pas de même pour les dotations de péréquation. Rappelons qu'il faut distinguer deux formes de péréquation : la péréquation dite verticale, constituée des dotations versées par l'État aux collectivités, et la péréquation horizontale, constituée des dotations versées entre collectivités, gérée à travers le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Il existe trois dotations de péréquation verticale principales : la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP).

Les communes d'outre-mer bénéficient de deux quotes-parts spécifiques, une quote-part DSU/DSR et une quote-part dotation nationale de péréquation (DNP). Le montant des enveloppes est déterminé en appliquant au montant total de la dotation de droit commun un ratio de population majoré de 33 %. Le résultat est la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM). C'est ce calcul qui détermine l'enveloppe.

Le mode de répartition de cette enveloppe diffère également de celui appliqué en métropole ; certains critères sont communs, d'autres sont spécifiques. La répartition repose naturellement sur des critères de démographie, autrement dit sur la population, mais elle est également fonction de la superficie, de l'éloignement du chef-lieu du territoire et de critères financiers : impôts ménages pour les départements d'outre-mer et centimes additionnels pour la Polynésie Française et la Nouvelle-Calédonie

La loi de finances pour 2016 a un peu changé les choses afin que les territoires d'outre-mer soient moins pénalisés par la contribution au redressement des finances publiques (CRFP). La CRFP est payée par toutes les collectivités, qu'elles soient en difficulté ou non. Elle est calculée en prenant le total des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité, auquel on applique un pourcentage identique pour tous. L'année dernière, celui-ci était d'un peu moins de 2 % pour les communes.

La loi de finances pour 2016 a modifié le périmètre des recettes réelles de fonctionnement pris en compte pour le calcul de la CRFP des communes des départements d'outre-mer : pour ces communes, l'assiette de calcul de la contribution est diminuée des recettes qu'elles perçoivent au titre de l'octroi de mer. Cela a eu pour effet d'en diminuer le poids pour elles.

Pour 2016, le montant de la dotation d'aménagement – qui regroupe l'enveloppe des EPCI et les dotations de péréquation – s'élève à 3,9 milliards d'euros au plan national, ce qui représente une augmentation de 8,14 % par rapport à 2015. Ces dernières années, un énorme effort de péréquation est réalisé. Mais cet effort énorme est supporté par toutes les collectivités, pas par l'État, puisque la péréquation se finance au sein de ce que l'on appelle l'enveloppe normée.

La somme des deux quotes-parts destinées aux communes d'outre-mer, après application du rapport majoré de population précité, s'établit à 210 millions d'euros, soit une progression de 7,7 % par rapport à 2015.

Dans le détail, c'est la quote-part DSU/DSR qui a le plus augmenté, de 9,95 % par rapport à 2015, pour s'établir à 168,2 millions d'euros. Sur cette somme, 129,8 millions d'euros ont été répartis au profit des communes des départements d'outre-mer, y compris le département de Mayotte, et 38,3 millions d'euros bénéficient aux communes des collectivités de Polynésie française, de Nouvelle-Calédonie, de Wallis-et-Futuna et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La quote-part DNP des communes d'outre-mer s'établit quant à elle à 42,37 millions d'euros pour 2016, en diminution de 0,41 %.

Pour 2017, quelques mesures prévues dans le projet de loi de finances vont dans le bon sens.

La dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) est actuellement calculée par application au montant total de la dotation d'aménagement d'un coefficient majoré de 33 %. L'article 59, alinéa 15 du projet de loi de finances propose de porter cette majoration à 35 %. Faute de simulations, je ne peux pas vous dire la somme que cela représente, mais cela va plutôt dans le bon sens.

Le même article 59 prévoit l'attribution au département de Mayotte d'une part de DGF régionale pour financer l'exercice de certaines compétences régionales par le département. Cette dotation s'élèvera à 804 000 euros pour 2017.

Enfin, l'article 59 prévoit une augmentation générale, donc aussi pour les outre-mer, de 180 millions d'euros de la DSU et de 117 millions d'euros de la DSR. C'est la

même progression que celle que nous avons connue en 2016. J'ai déposé un amendement pour porter l'augmentation de la DSR au même montant que celle de la DSU, soit 180 millions d'euros. Vendredi dernier, cet amendement a été repris par le Gouvernement et inclus dans un amendement global qui concerne également la ponction opérée sur les départements et les régions pour financer la hausse de la population, la carte de l'intercommunalité et les variables d'ajustement. Si cette mesure arrive au terme de la procédure, la DSU et la DSR augmenteront chacune de 180 millions d'euros.

La réforme de la DGF, telle qu'elle était proposée, aurait abouti à une augmentation de la DGF des communes des DOM de 2,2 %, car elle était favorable à certains territoires, dont les territoires d'outre-mer. Cette réforme n'est plus d'actualité, mais selon les simulations, la dotation de Saint-Benoît à La Réunion aurait augmenté de 468 000 euros, celle de Saint-Denis de 947 000 euros.

Enfin, je viens de recevoir un rapport de la Cour des comptes d'octobre 2016, réalisé à la demande du président Carrez, sur les finances publiques locales. Une partie de ses développements concerne les collectivités d'outre-mer ; il serait intéressant pour vous de le consulter.

**M. Jean-Claude Fruteau, président.** Merci pour cet exposé dense et complet. Moi qui ne suis pas spécialiste de ces problèmes, j'ai eu un peu de mal à suivre, car il faut s'y connaître un peu : la matière est difficile. Mais je sais, en tant que maire, les efforts qui nous ont été demandés pour participer au redressement des finances publiques, et qui ont inévitablement une répercussion sur les ressources générales des communes.

Il est très bien que nous soyons ici mis au fait du pourquoi et du comment. Même si nous ne pouvons pas y changer grand-chose pour le moment, il faut espérer que l'on reprendra bientôt les pistes d'améliorations envisagées dans le rapport que vous avez rendu.

**Mme Christine Pires Beaune.** On peut regretter que la contribution au redressement des finances publiques soit uniforme. Aujourd'hui, quelle que soit la commune ou la collectivité, le même pourcentage s'applique au total des recettes réelles de fonctionnement, hors octroi de mer et recettes exceptionnelles. On aurait pu envisager une ponction soumise à péréquation.

Mais le scandale va au-delà : plus de 160 communes ne touchent plus de DGF. Si la contribution est calculée sur les recettes réelles de fonctionnement, c'est par le biais de la DGF que la commune est ponctionnée. Du coup, une commune qui ne touche plus de DGF échapperait à cette ponction. Mais le Gouvernement a trouvé un artifice : ces communes sont ponctionnées directement sur leur fiscalité locale. Elles paient donc une contribution, mais c'est tout de même injuste, car les autres communes ont été prélevées en 2014 et en 2015, ces prélèvements se sont cumulés, tandis que pour les communes qui ne paient pas de DGF, comme il s'agit d'une ponction sur la fiscalité locale, il n'y a pas eu de cumul.

Mais le plus scandaleux est que ces communes, qui paient certes une contribution au redressement, ne financent absolument pas la hausse de la péréquation qui est décidée chaque année. Pour financer cette hausse, la DGF des communes les plus riches est écrêtée au bénéfice des plus pauvres. Mais comme ces communes les plus riches ne touchent pas de DGF, elles échappent à l'écrêtement. Du coup, elles ne financent pas la hausse de la péréquation.

**M. Serge Letchimy.** Notre collègue sénateur Georges Patient avait introduit une réflexion sur ces sujets. Quel est votre avis sur les propositions qu'il a faites pour régler le problème de l'injustice vis-à-vis du versement de la DGF outre-mer ?

Par ailleurs, le fait que l'octroi de mer ne soit pas comptabilisé au titre des recettes de fonctionnement pénalise-t-il les collectivités d'outre-mer ?

**Mme Christine Pires Beaune.** Au contraire, le fait de ne pas inclure l'octroi de mer dans leurs recettes avantage les collectivités d'outre-mer, mais je n'ai pas l'évaluation de l'économie qui est ainsi réalisée. C'est une mesure positive introduite l'année dernière dans la loi de finances pour 2016, puisque nous avons décidé d'exclure l'octroi de mer, au même titre que les recettes exceptionnelles.

**M. Serge Letchimy.** Ma troisième question porte sur les critères de calcul de la DGF de base, notamment la population. Certaines régions voient leur population augmenter considérablement – c'est le cas de la Guyane, de Mayotte ou, dans une moindre mesure, de La Réunion – tandis que d'autres connaissent une chute démographique terrible. Et au lieu de diminuer les charges, elles augmentent. Cet élément entre-t-il dans votre réflexion ?

Prenons l'exemple de la Martinique : nous avons déjà perdu 18 000 habitants, et nous en compterons 20 000 à 30 000 de moins d'ici à cinq ou dix ans. Il faut donc peut-être revoir ce critère.

Ma dernière question porte sur les villes centres. Nous avons mené un important combat pour la prise en compte des charges de centralité pour les communes, sous-préfectures ou capitales des régions d'outre-mer. Par exemple, la centralité de Saint-Denis de La Réunion représente pour cette commune une charge supplémentaire, car plus de personnes y viennent en journée que la population recensée. Fort-de-France est fréquenté par presque 150 000 personnes en journée, alors que sa population ne dépasse pas 90 000 ou 95 000 personnes. Tout cela induit des charges de centralité qui n'étaient pas du tout comptabilisées dans le calcul de la DSU. Quel est votre avis sur ce point ?

**Mme Christine Pires Beaune.** Dans le rapport que nous avons réalisé avec notre collègue Jean Germain, nous avons clairement écrit qu'il fallait beaucoup plus de temps pour étudier la situation des collectivités outre-mer, et nous avons laissé de côté ce sujet qui méritait une analyse poussée. Nous renvoyions donc sur ce point au rapport de Georges Patient. Je n'ai donc pas poussé très loin l'analyse de la situation outre-mer.

En revanche, s'agissant des critères, nous avons clairement écrit qu'il y avait urgence. Le potentiel fiscal, le potentiel financier ou l'effort fiscal sont devenus des critères obsolètes. Le critère de la population lui aussi soulève des interrogations, notamment l'algorithme utilisé.

Je suggère systématiquement au président du comité des finances locales, André Laignel, de se saisir de ces sujets. Ce sont ces critères qui déterminent la répartition : s'ils ne correspondent plus à la réalité, cela signifie qu'en plus, le mode de répartition est complètement décorrélé de la réalité de nos territoires.

Les charges de centralité étaient prises en compte dans la réforme. Dans sa version prévue initialement, le mécanisme ne fonctionnait pas, mais l'idée méritait d'être tenues : une ville centre se retrouve à supporter des charges de centralité par le fait que certains de ses équipements profitent à tous, alors qu'elle est la seule à les financer. Il faut pouvoir en tenir compte, y compris dans les dotations qui lui sont reversées.

Je ne sais pas comment fonctionne l'intercommunalité outre-mer, mais en métropole, je suis partisane d'une territorialisation de la DGF, afin de considérer le territoire comme un ensemble, plutôt que de séparer l'EPCI d'un côté et la commune de l'autre. Aujourd'hui, selon la façon dont l'intercommunalité est organisée, le même équipement peut

être géré par une commune ou par un EPCI. Et l'État, depuis Paris, ne peut pas décider s'il faut donner à l'EPCI ou à la commune en fonction de leurs responsabilités respectives.

C'est pour cela qu'une DGF calculée au niveau des territoires – EPCI et communes – sur la base de critères agrégés donnerait un résultat beaucoup plus juste, permettant de tenir compte de la centralité.

Toutes ces pistes étaient ouvertes dans le rapport ; malheureusement il ne sera pas appliqué. J'espère tout de même que la réforme viendra. Nous sommes au pied du mur, nous le voyons aujourd'hui avec le PLF 2017 : les variables d'ajustement sont presque à zéro, et ne suffisent plus pour compenser la hausse de la population, la carte communale et la hausse de la péréquation.

Nous sommes donc obligés d'aller chercher d'autres recettes pour les intégrer à l'enveloppe normée. C'est d'ailleurs scandaleux : ce sont les recettes des départements et des régions qui sont mises à contribution, notamment la dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle. Or ce sont les départements au passé industriel qui bénéficiaient le plus de cette dotation, tout simplement qu'ils étaient plus pauvres que d'autres. Les départements de Paris ou des Hauts-de-Seine ne touchent rien au titre de la dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle. Autrement dit, cette base ne permet pas de les ponctionner, et les plus riches échappent à la ponction. Tel qu'il est écrit aujourd'hui, le système ne me satisfait absolument pas, mais nous sommes au pied du mur : nous ne parviendrons plus à assurer la péréquation, ni à financer la hausse de la population et les mouvements de cartes intercommunales si de nouvelles recettes ne viennent pas alimenter l'enveloppe normée.

**M. Daniel Gibbes.** Ma question concerne ma circonscription, mais aussi très certainement la Guadeloupe, la Martinique et d'autres.

Saint-Martin est une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution, dotée de l'autonomie fiscale ; le transfert de compétences qui a eu lieu en 2008 nous cause aujourd'hui quelques soucis.

Le montant des enveloppes de dotation est déterminé en appliquant des ratios de population auxquels s'ajoute parfois le critère de la superficie. Mais comment peut-on déterminer ces enveloppes sans indices statistiques fiables ? Pour vous donner un exemple, l'estimation du PIB par habitant pour la collectivité de Saint-Martin a été réalisée en 2005 par le CEROM – comptes économiques rapides pour l'outre-mer – sur la base de données de 1999... Aujourd'hui, en 2016, les chiffres sont bien différents. Comment peut-on être sûr que les dotations sont adaptées à la situation de nos territoires si nous ne disposons pas d'indices statistiques fiables ? Ce problème, qui peut être un frein pour le développement de nos territoires, a été évoqué lors du débat sur le projet de loi sur l'égalité réelle outre-mer. Lorsque nous disons que nous ne recevons pas notre juste part, nous ne mendions pas, nous mettons en cause des statistiques totalement obsolètes.

**Mme Christine Pires Beaune.** Je répète ce que j'ai dit tout à l'heure en précisant deux choses : votre quote-part est calculée en appliquant un ratio de population majoré ; ensuite, dans la répartition de la dotation, d'autres critères entrent en ligne de compte comme la superficie, les impôts ménages, etc.

Cela n'enlève rien à ce que j'ai dit : les critères aujourd'hui ne sont pas fiables, y compris en métropole, car les modalités de recensement de la population font que la hausse de la population d'une commune n'est pas prise en compte immédiatement : il faut attendre le recensement suivant au terme des cinq ans. Les communes dont la population augmente fortement s'en plaignent. Mais lorsque la population diminue, l'effet est aussi dramatique

puisque'il faut amortir les charges fixes liées au fonctionnement des équipements avec une population moindre. Cela pose un vrai problème. Le travail sur les critères est aussi important que la réforme elle-même. Même si la réforme ne se fait pas faute de majorité, ce serait une avancée tout de même de pouvoir s'appuyer sur des critères rénovés, plus justes. Il faudrait probablement déterminer des critères spécifiques pour l'outre-mer, mais je suis incapable de vous dire quels sont les bons critères.

**M. Daniel Gibbes.** J'ai compris votre démonstration et je suis d'accord avec son fil conducteur. Votre exemple pour les communes dans l'hexagone met en exergue un écart de cinq ans entre l'évolution démographique et sa prise en compte. Dans l'exemple de Saint-Martin, il dépasse une dizaine d'années – de 1999 à 2016 ! C'est ce genre d'exemple qu'il faut aujourd'hui mettre en avant pour restaurer la crédibilité de nos territoires qui sont souvent considérés comme des gouffres financiers par l'hexagone. Je mets les pieds dans le plat, car c'est ainsi que nos territoires sont perçus. Je ne conteste pas la nécessité de redéfinir des critères – il me semble plus facile de faire en sorte qu'on dispose d'indices statistiques les plus justes possible – mais le critère démographique reste préjudiciable pour nous.

**M. Serge Letchimy.** Je veux appuyer ce qu'a dit notre collègue. Je reconnais des tentatives d'amélioration sur le volet population puisque l'INSEE procède désormais par sondages pour le recensement. Ce que vous avez dit est incroyable. Comment peut-on laisser les choses se faire de cette manière ? Cela témoigne d'une gouvernance à vue de l'outre-mer de la part de l'État, mais aussi d'une gouvernance à vue de chaque collectivité. C'est un grave problème. Depuis que je suis parlementaire, j'entends cela. Ce qui m'étonne le plus, c'est l'absence de réaction de l'État. Cette situation est totalement contraire à la logique de la décentralisation ; vouloir gouverner localement, sans pour autant parler d'autonomie ou d'indépendance, me semble pourtant une préoccupation récurrente.

Je vous donne un exemple : la Martinique allait se voir sucrer quelque 270 millions d'euros de fonds européens au motif qu'Eurostat – l'outil statistique européen – estimait que son PIB avait dépassé le seuil d'éligibilité à l'objectif 1 du Fonds européen de développement régional (FEDER). Au-dessus de ce seuil, on change de catégorie. Eurostat considérait que le PIB martiniquais représentait 75,5 % de la moyenne communautaire alors que le seuil est de 75 %. La France était incapable de fournir des statistiques cohérentes pour contredire l'analyse européenne. Il a fallu une bataille incroyable pour obtenir le maintien de ces 275 millions d'euros. Pour des calculs financiers aussi importants, une telle carence est invraisemblable. Il faut secouer, aujourd'hui ou demain, le gouvernement quel qu'il soit pour régler ce problème. On navigue à vue, sans aucune certitude sur les choix qu'on fait. Daniel Gibbes a parfaitement raison.

**Mme Christine Pires Beaune.** Je mesure en vous écoutant les répercussions que peut entraîner le critère de population en outre-mer, notamment sur les politiques publiques à mettre en place.

Vous déplorez la gouvernance à vue des collectivités. Je suis moi-même conseillère municipale d'une commune de 1 600 habitants dans laquelle il n'existait pas de plan pluriannuel d'investissement, ni de pilotage. Je m'aperçois que cela devient indispensable, y compris dans les petites communes. Notre commune se retrouve en épargne nette négative pour la deuxième année consécutive, avec des taux d'imposition pourtant déjà assez élevés, faute d'avoir mesuré sur le long terme les conséquences du regroupement intercommunal sur le dynamisme des recettes économiques.

L'État a une responsabilité, les associations d'élus aussi. Il faut faire comprendre aux collectivités qu'on ne peut plus naviguer à vue et qu'il faut des plans pluriannuels d'investissement et un pilotage financier, quitte à imposer – je ne suis pourtant pas fanatique



du bâton – des pactes financiers entre la communauté de communes et les communes, sinon on n’y arrivera pas.

**M. le président Jean-Claude Fruteau.** Le bâton existe déjà dans les organismes financiers qui refusent des emprunts pour financer des investissements aux communes qui ne présentent pas une situation financière saine ou en tout cas pas trop dégradée. C’est le cas pour de nombreuses communes d’outre-mer, à commencer par la mienne qui sera en épargne nette négative cette année.

**Mme Christine Pires Beaune.** Quand je parlais de bâton, je visais le pacte financier au sein du territoire et non pas vis-à-vis des organismes extérieurs, où il existe déjà. La dotation de solidarité communautaire est aujourd’hui facultative. Il n’est pas normal qu’à l’intérieur d’un territoire – j’entends par là un EPCI et les communes – aisé, une commune souffre. La solidarité au sein du territoire devrait être naturelle.

**M. Daniel Gibbes.** Je vais faire plaisir à mon collègue Serge Letchimy. Aujourd’hui, Saint-Martin, à la différence de Saint-Barthélemy, jouxte une collectivité hollandaise, avec des frontières ouvertes, un fonctionnement totalement différent ; les écarts sont encore plus énormes localement.

De nombreuses collectivités pourraient s’en sortir économiquement et fiscalement de façon autonome, en devenant une collectivité comme l’a fait Saint-Martin. Mais elles voient d’un œil inquiet que cela ne marche pas à Saint-Martin. Je le dis souvent, c’est l’homme qui est derrière la machine ou l’outil qui fait que cela fonctionne ou pas. Il faut bien comprendre que cela ne peut pas marcher lorsque la terre mère – l’hexagone – n’aide pas sur certains points précis, comme les outils statistiques. L’exemple de Saint-Martin n’incite pas les autres territoires à choisir la voie du développement régional – Serge Letchimy a présenté une proposition de loi relative à l’action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération de l’outre-mer dans son environnement régional. Notre dynamique est complètement différente de l’hexagone. Nous pouvons nous en sortir par nous-mêmes en nous insérant dans notre environnement – les États-Unis, Sainte-Lucie pour la Martinique, la Dominique pour la Guadeloupe – dont nous subissons la concurrence frontale. Nous ne pouvons pas prendre notre autonomie en main comme nous le voudrions parce que la façon d’agir de l’État, sur des éléments pourtant très simples et qui pourraient nous aider, nous en empêche. Si le minimum était fait, nous aurions plus de latitude dans la gestion de notre outil financier et nous coûterions beaucoup moins cher à l’État. Alors que les territoires voudraient aller dans cette direction, ils redoutent de ne pas bénéficier la compensation à laquelle ils devraient avoir droit. C’est un frein à vouloir aller vers plus d’autonomie. Je ne sais pas si je me fais bien comprendre.

Aujourd’hui, une île, Saint-Barthélemy, montre que cela peut marcher. Pourquoi ? Parce qu’elle ne dépend pas de ces éléments statistiques. Saint-Barthélemy s’autogère, mais c’est un « produit » complètement à part. Saint-Martin, la Guadeloupe et la Martinique pourraient fonctionner de manière autonome s’ils pouvaient compter sur cette aide minimale fondée sur des critères solides et concrets. Je l’ai dit lorsque nous avons pris le train en marche pour le pacte de responsabilité : il faudrait un véritable pacte pour l’outre-mer et une déclinaison des politiques nationales sur nos territoires. Nous pourrions alors faire un grand pas en avant.

**Mme Gabrielle Louis-Carabin.** Comme l’a dit Mme Pires Beaune, dans un EPCI, certaines communes ne bénéficient pas de la solidarité. Dans l’EPCI dont dépend ma commune, qui a été créé en 2014 – la Guadeloupe était très en retard –, deux communes sont exsangues, elles sont incapables de payer leur contribution à la solidarité : c’est l’EPCI qui les aide et leur verse leur dotation. Certaines communes en Guadeloupe sont en difficulté, elles

n'ont pas d'épargne nette et mettront plusieurs années à retrouver une situation financière saine. C'est un cri d'alarme. Ma commune se porte encore bien, mais nombreuses sont celles qui ne peuvent pas payer le service d'incendie et de secours (SDIS), qui est pourtant une dépense obligatoire. Les problèmes ne vont pas disparaître. Vous dites qu'on tarde à faire la réforme. Je pense qu'on aurait dû la faire et mettre les élus face à leurs responsabilités. C'est ce qui manque.

**M. Serge Letchimy.** La discussion engagée par Daniel Gibbes est très intéressante : elle renvoie à la fiscalité et à l'article 74 de la Constitution. Cet article pose clairement problème au regard du pacte républicain et de la solidarité nationale – je le dis comme je le pense. Sur le fondement de l'article 74, on considère que dès lors qu'on a demandé l'autonomie, on est tenu d'entrer dans un processus où l'on se finance soi-même, totalement ou partiellement. Je ne partage pas cette interprétation. S'il est possible de tenir ce raisonnement, c'est parce que cet article est bâtard et, je le dis comme je le pense, néocolonial. La solidarité et la péréquation, mais aussi la mise à disposition d'outils statistiques permettant de bien calculer les dotations, relèvent d'une responsabilité que l'État doit assumer, y compris pour les collectivités régies par l'article 74. Lorsqu'on vous octroie le statut prévu par l'article 74 et qu'on vous laisse dans l'embarras, c'est une faute. Lorsqu'on vous laisse vous débrouiller pour l'inventaire foncier et bâti et que vous perdez deux ans pour la perception de la fiscalité, c'est une responsabilité que l'État n'assume pas. Quand vous commencez à vivre et qu'on vous empêche de respirer en vous mettant une pince sur le nez, on vous tue !

C'est en cela que je ne partage pas du tout cette conception de l'autonomie selon l'article 74 : l'État doit assumer un minimum de compétences régaliennes, y compris financièrement. L'autonomie ne veut pas dire la séparation. Même les autonomistes comme moi, qui sont pour l'égalité et la prise en compte de la différence – non pas au sens communautaire, mais la différence dans les politiques de développement – ne s'y retrouvent pas. On le voit avec la Polynésie : les Polynésiens qui sont extrêmement fiers de leur pays sont obligés de se tenir la main pour obtenir un financement pour un hôpital. Cela devient ridicule. L'article 74 mérite une clarification. Tout le monde se reporte sur l'article 73 qui est un processus hyper-assimilant et un peu aliénant – je ne parle pas seulement d'assimilation culturelle, mais aussi économique. Une des premières émancipations que nos territoires doivent obtenir, c'est l'émancipation économique. Certains n'aiment pas qu'on emploie cette expression : dès qu'un élu de droite à Saint-Martin, ou à la Martinique comme M. Monplaisir, entend parler d'émancipation économique, il commence à courir partout. Mais cela n'a rien à voir avec l'indépendance. L'émancipation économique, c'est le développement local, l'ingénierie locale, la construction d'un nouveau modèle. Je partage le point de vue de Daniel Gibbes. Il faudrait peut-être ouvrir ce débat.

Madame Pires Beaune, vous avez dit quelque chose qui m'a semblé tout à la fois audacieux et inquiétant : les EPCI aujourd'hui bénéficient d'une DGF qui transite par la commune.

**Mme Christine Pires Beaune.** La dotation d'aménagement est composée de la DGF des EPCI et des dotations de péréquation des communes – DSU, DSR et DNP. La DGF des EPCI est versée directement aux EPCI et la DGF des communes est versée directement aux communes.

J'ai seulement dit qu'un jour ou l'autre, on aboutira à une DGF territoriale. Cela ne veut pas dire qu'elle sera versée à l'EPCI qui lui-même la reversera aux communes ; elle sera toujours versée à l'un et à l'autre, mais les critères qui permettront d'établir les masses à

répartir devront être agrégés : on prendra en compte la richesse de tout le territoire, celui-ci étant composé de l'EPCI et de toutes les communes.

**M. Serge Letchimy.** Chaque institution perçoit sa DGF. C'est important, car il y a un enjeu politique dans les EPCI aujourd'hui. Certains vont jusqu'à considérer l'EPCI comme une institution politique, dont les membres seront demain élus au suffrage universel direct ; pour le moment, ils sont désignés sur les listes communales.

**M. le président Jean-Claude Fruteau.** C'est un pas.

**M. Serge Letchimy.** Je crains le deuxième pas.

**Mme Christine Pires Beaune.** Le deuxième pas a été voté dans la loi MAPAM pour les métropoles et peut-être les communautés urbaines qui devraient, à partir de 2020, être élues au suffrage universel.

Cela dit, on commence à entendre des bruits sur un possible retour sur cette décision.

**M. Serge Letchimy.** Autrement dit, la commune se retrouve complètement laminée. Les EPCI deviennent des outils totalement politiques avec des pouvoirs considérables. Lorsqu'il n'y a plus de régions et de départements, je peux le comprendre, mais, si on a un département, une région plus un EPCI élu au suffrage universel direct, on peut craindre pour la vitalité des communes. Il faut mener une réflexion sur le financement des communes et des EPCI sur des thématiques aussi importantes que l'environnement, le développement économique, ou les transports.

**Mme Christine Pires Beaune.** L'articulation entre la commune et la communauté de communes est un vrai sujet. Personnellement, je n'en fais pas des collectivités concurrentes – l'EPCI n'est d'ailleurs pas une collectivité pour l'instant. Elles sont complémentaires. Encore une fois, si la clause de subsidiarité est bien appliquée, il n'y a pas de problème. Par contre, les EPCI, de taille plus grande et avec un nouveau mode d'élection, vont se politiser, c'est une évidence.

**M. Philippe Naillet.** Si les EPCI portent un projet pour le territoire, cela devrait éviter le débat sur le rôle des communes et des EPCI.

Je retiens une proposition intéressante, bien que j'aie compris qu'elle n'est même pas encore au stade de la réflexion : celle d'une DGF territoriale. Je saisis la pertinence de cette solution, mais elle rend essentielle la définition des critères.

**Mme Christine Pires Beaune.** Il serait peut-être plus consensuel de commencer par travailler sur la révision des critères – population, potentiel fiscal, potentiel financier. Il me semble que le rapport de la Cour des comptes, paru hier, aborde cette question.

**M. Daniel Gibbes.** On a bien compris que les EPCI sont au cœur du débat. Mais c'est sur les critères qui seront retenus pour définir la richesse d'un territoire que tout se jouera.

**M. le président Jean-Claude Fruteau.** Il serait présomptueux de croire que nous avons fait le tour de la question, mais nous avons bien avancé. Il me reste à vous remercier, chère collègue, d'être venue nous parler de ces sujets qui vous tiennent à cœur.

*La séance est levée à 18 heures 45.*

