

Les aspects budgétaires et financiers De la collectivité territoriale de Martinique

Joël Boudine

Maître de conférences de droit public,

Membre du Centre de Recherche sur les Pouvoirs Locaux dans la Caraïbe (CRPLC)

La Guyane et la Martinique vont, avec la création de la collectivité unique, expérimenter une nouveauté institutionnelle et servir sans doute de laboratoire dans les DOM, voire en France hexagonale. Même si, institutionnellement, le régime des deux nouvelles collectivités comporte des nuances, sur le plan financier, elles vont devoir faire l'apprentissage d'une nomenclature budgétaire et comptable identique. Selon les auteurs de la réforme, la situation financière globale resterait la même du fait que budget de la nouvelle collectivité repose sur la simple addition des recettes et dépenses des ses deux prédécesseurs, à savoir le département et la région¹. Cependant, il convient de préciser que la gouvernance ne sera sans doute pas la même et la perception mathématique des finances risque d'être altérée, non seulement par des freins budgétaires de la part de l'Etat², mais aussi par la mise en œuvre de nouveaux transferts financiers ou de nouvelles habilitations induisant certains coûts supplémentaires.

On s'attachera, dans le cadre de ce rapport, à présenter les finances de la nouvelle collectivité territoriale de Martinique, tout en indiquant les marges de manœuvre possibles notamment en matière de recettes. Ce sera donc le premier volet de ce travail, avant d'aborder, de façon plus large, la structuration budgétaire de la nouvelle collectivité tant en fonctionnement qu'en investissement, tout en observant que la Martinique (ainsi que la Guyane) fera l'objet d'une attention particulière quant à l'expérimentation de la nouvelle nomenclature budgétaire et comptable créée, en principe, pour les métropoles françaises.

¹ Rapport au président de la République relatif à l'ordonnance du 13 décembre 2012, J.O n° 291 du 14 décembre 2012, p. 19541.

² C'est ainsi que la loi de finances pour 2015 prévoit une diminution des dotations budgétaires attribuées aux collectivités territoriales de l'ordre de 11 milliards d'euros entre 2015 et 2017.

Joël BOUDINE

Cet article ne peut être cité sans l'autorisation explicite de l'auteur :

joel.boudine@martinique.univ-ag.fr

I/ Les finances de la nouvelle collectivité territoriale

Ce sont les ressources et les dépenses prévues aux budgets primitifs de l'année 2015 des conseils régional et général qui nous serviront de référence pour le financement de la collectivité territoriale de Martinique.

A/ Les ressources

Elles concernent la fiscalité et les dotations. Le recours à l'emprunt, étant une démarche qui appartient aux nouvelles autorités élues en fonction d'objectifs divers à atteindre, n'appelle pas de notre part de commentaires particuliers, sauf à l'envisager en termes de dépenses, c'est-à-dire en présentant la situation de la dette en cours.

1° les ressources fiscales

La nouvelle collectivité devra percevoir des ressources fiscales de droit commun et d'autres de nature spécifique provenant tant du département que de la région. Pour le département, les ressources de droit commun sont plus nombreuses : la taxe foncière sur les propriétés bâties, la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) et l'IFER (imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux), les droits d'enregistrement, la taxe d'aménagement, la taxe sur les conventions d'assurances, la taxe sur l'électricité, la taxe additionnelle à la taxe de séjour, la TICPE (taxe intérieure de consommation des produits énergétiques). Parallèlement, les ressources spécifiques sont moins diversifiées. On note la taxe sur les tabacs et le transfert d'une partie du produit de la taxe sur les carburants³. Il faut aussi indiquer qu'en dehors de ces produits fiscaux, il existe toute une série de redevances perçue par le département, dont la redevance d'occupation du domaine public de la collectivité unique ainsi libellée au budget primitif 2015 du conseil général⁴.

La disparition du conseil régional entrainera également le transfert de ressources fiscales de droit commun, telles que la CVAE, l'IFER, la contribution au développement de l'apprentissage, la taxe sur les permis de conduire, la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (cartes grises) et de ressources fiscales spécifiques comme l'octroi de mer régional, la taxe sur le carburant, la taxe sur le rhum et la taxe d'embarquement.

³ Il s'agit d'une dotation consacrée aux dépenses de voirie, transport et d'autres investissements d'intérêt départemental.

⁴ 121.237 € inscrits au budget primitif 2015.

Le total de ces impôts cumulés⁵ devrait avoisiner 390 millions pour le département et 160 millions € pour la région, soit un total de 550 millions €.

A propos des marges de manœuvre des nouvelles autorités politiques de la collectivité unique, elles seront relativement réduites du fait de l'application de taux intangibles (ou décidés par la loi) pour certains. Parfois lorsqu'elles sont possibles, elles restent limitées à cause d'autres éléments comme l'harmonisation des taux entre la Guadeloupe et la Martinique dans le cadre de l'organisation du marché unique antillais (octroi de mer) ou encore afin d'éviter des distorsions favorables à la contrebande (taxe sur les tabacs). On peut aussi ajouter des limitations liées tout simplement au respect des exigences européennes. Toutefois, en cas de contrainte particulière de la nouvelle collectivité, deux exemples d'impôts permettent une certaine fourchette de modulation due à la modeste pression fiscale exercée, traditionnellement, par le conseil général de la Martinique sur ses administrés, comparativement à ses voisins de Guadeloupe et de Guyane.

C'est ainsi que des perspectives sont possibles au niveau de la taxe foncière sur les propriétés bâties avec un taux 19,49 %, légèrement supérieur à la moyenne nationale, mais largement inférieur à ceux de Guadeloupe et de Guyane, soit respectivement 25,27 % et 32,92 %⁶. A ce propos, il est intéressant de rappeler qu'une réforme est en cours afin de revaloriser les valeurs foncières compte tenu de leur inadéquation par rapport au marché immobilier⁷. Cette réforme pourrait alors conduire à une modification à la baisse ou à la hausse des bases d'imposition lorsqu'elle sera généralisée à l'ensemble du territoire (2016-2018)⁸.

L'autre exemple concerne le droit départemental d'enregistrement sur les mutations immobilières qui n'a pas subi d'augmentation, comme le permet l'article 77 de la loi de finances pour 2014. Selon la dernière délibération en vigueur concernant cet impôt, le taux n'a pas évolué : 3,80 % au lieu de 4,50 % comme dans la plupart des départements de France (94 départements sur une centaine)⁹. Compte tenu du caractère incompressible des dépenses sociales, une augmentation probable de ce taux par la nouvelle assemblée n'est pas à exclure.

⁵ On écarte, bien entendu, les redevances du fait de leur caractère non fiscal et facultatif.

⁶ La Réunion et Mayotte présentent des taux inférieurs à celui de la Martinique : 12,94 % et 2,58 %.

⁷ Elles datent en effet de la décennie 1970 mais sont corrigées annuellement par un coefficient.

⁸ En cas d'explosion des bases, comme le soulignent certains observateurs, la collectivité pourrait aussi manipuler à la baisse les taux d'imposition.

⁹ Contrairement à la Guadeloupe et à la Réunion qui ont institué un taux à l'image de celui voté par la quasi-totalité des départements de France : 4,50 %. Comme la Martinique, la Guyane et Mayotte figurent parmi les départements généreux.

Il faut enfin indiquer que la plupart des impôts concernés étant liée à la conjoncture économique, des augmentations ou diminutions peuvent être observées d'une année sur l'autre. En Martinique, selon les indications du budget primitif, le département devrait subir une diminution des ressources fiscales en 2015 de - 3,61 %.

2° Les dotations financières

Parmi les dotations de la nouvelle collectivité, on peut citer au niveau départemental : la dotation globale de fonctionnement (dotations forfaitaire, de péréquation, de compensation et de fonctionnement minimale), la dotation générale de décentralisation, le fonds européen de développement économique et régional (FEDER), fonds européen agricole et de développement rural (FEADER), le fonds social européen (FSE), la dotation globale d'équipement (DGE) et le fonds de compensation de la TVA. Au niveau régional, il est également question de dotation globale de fonctionnement, de dotation de décentralisation¹⁰, de FEDER, de FEADER (à l'exception de la DGE qui n'est pas perçue par la région)...

Les critères de la dotation globale de fonctionnement de la région n'ont strictement rien à voir avec ceux du département, ce qui permet leur affectation en termes de complémentarité. En effet, du côté départemental, on note une DGF traditionnelle datant de 1979 comportant plusieurs sous dotations et, de l'autre, une enveloppe créée depuis 2004 et formée essentiellement de diverses compensations liées à la suppression de certains éléments de la fiscalité régionale. Ici, les marges de manœuvre de l'assemblée territoriale sont quasi nulles du fait que les transferts financiers sont soumis à la politique budgétaire de l'Etat dont l'objectif étant la réduction des déficits accumulés. On craint donc une évolution négative des dotations affectées aux collectivités, ce qui est déjà le cas de la DGF et qui se poursuivra. Par ailleurs, en dehors de la politique restrictive de l'Etat eu égard au déficit, celui-ci entend aussi limiter au strict minimum les dotations budgétaires aux collectivités territoriales afin de respecter les ratios d'autonomie financière fixés par le constituant et le législateur¹¹.

¹⁰ Notons que l'article 4 de la loi de finances pour 2014 a prévu l'affectation aux régions, en substitution à la DGD liée à la formation professionnelle, d'une part des frais de gestion au titre de la cotisation foncière des entreprises, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et, d'autre part, d'une fraction supplémentaire de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (12 millions €).

¹¹ En effet, le principe d'autonomie financière prévu par l'article 72-2 de la constitution indique que les ressources fiscales et autres ressources propres doivent constituer « une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». L'augmentation des dotations au-delà du niveau institué par les textes pourrait alors diminuer la part des recettes propres et donc l'autonomie financière. Un nouveau ratio devrait d'ailleurs intervenir pour la nouvelle collectivité.

S'agissant du FCTVA dont les critères de répartition avantagent les départements d'outre-mer (remboursement sur la base du taux moyen national de 15 % au lieu d'un taux moyen fixé à partir de 8,5 %), il convient de rester vigilant afin d'éviter toute modification au nom du principe d'égalité et la perte d'une partie substantielle de cette ressource.

L'étude sur le financement de la collectivité unique ne doit pas occulter les réformes en cours concernant notamment les établissements publics de coopération intercommunale, dont certains sont à statut particulier (agglomérations d'Aix Marseille et du grand Paris), alors que d'autres peuvent englober le département et même constituer une collectivité territoriale (la métropole de Lyon). Sachant qu'il existe trois établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en Martinique : Cap Nord, la CACEM et l'Espace sud, un accroissement ou une diminution de leurs compétences pourrait se faire au détriment ou au profit de la collectivité unique. D'ailleurs, il conviendra de prendre en considération le texte actuellement en discussion portant nouvelle organisation territoriale de la République. Texte qui prévoit un renforcement des responsabilités régionales mais aussi des compétences des communautés de communes, ainsi que la suppression de la clause générale de compétence pour le département et la région et, par voie de conséquence, pour la collectivité unique.

Au total, les dotations de l'Etat et fonds européens représentent pour le département plus de 230 millions € et pour la région environ 165 millions €.

B/ Les dépenses

Dans le cadre des dépenses de la nouvelle collectivité, il convient de retenir, en investissement, les crédits de paiement qui correspondent à des tranches de réalisation prévues pour l'année 2015 et, en fonctionnement, les charges quotidiennes mais aussi les dépenses de mise en place de la nouvelle institution que les collectivités ont déjà anticipées, notamment la région.

1° Les dépenses de fonctionnement

Parmi les postes les plus importants en moyens financiers, on trouve à la fois au conseil régional et au conseil général, celui du personnel : 56,7 millions € pour l'un et 124 millions pour l'autre. Il s'agit d'un poste sensible, puisqu'il faudra non seulement totaliser ces deux chiffres (les effectifs ont été stabilisés juste avant la mise en place de la nouvelle collectivité), mais aussi régler des problèmes liés à l'harmonisation des régimes indemnitaires des deux collectivités précédentes, avec tout un accompagnement en termes de ressources humaines, sans occulter des actions de formation nécessaires.

Joël BOUDINE

Cet article ne peut être cité sans l'autorisation explicite de l'auteur :
joel.boudine@martinique.univ-ag.fr

Un autre poste important de la section de fonctionnement concerne les dépenses sociales. Celles provenant du département dépassent largement les charges de personnel cumulées : 51,2 millions € pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), 225,3 millions pour le revenu de solidarité active (RSA) et 150,2 millions pour les autres charges de gestion courante qui regroupent notamment l'aide aux personnes âgées, à l'enfance, aux personnes handicapées, soit un peu plus de 400 millions € (plus de 65 % du budget). S'il fallait ajouter celles relatives au conseil régional, bien qu'il ne soit pas titulaire désigné de cette compétence, on avoisinerait les 500 millions €. En effet, le conseil régional intervient en investissement mais aussi en fonctionnement au niveau de la santé, en soutenant les organismes œuvrant directement ou indirectement dans ce secteur, en accompagnant les centres communaux d'actions sociales, les séniors et la jeunesse, les familles en difficulté en matière de soins, de catastrophes naturelles, de rapatriement décès...

Il est difficile pour ces deux postes de se maintenir à des niveaux constants, car il n'est pas du tout exclu une évolution dans un domaine aussi mouvant que le social¹², ce qui nous rappelle les différentes réformes intervenues dans le cadre de la décentralisation acte II, auxquelles il faut ajouter ce qu'il convient d'appeler « l'inflation normative » ou « l'incontinence réglementaire » et qui signifie une augmentation indirecte des charges des collectivités territoriales par la prolifération de la réglementation¹³. Pourtant, l'article L.1642-2 du CGCT prévoit que : « toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice d'une compétence transférée, est compensée dans les conditions prévues par l'article 1614-1 du CGCT ». C'est-à-dire dans les conditions prévues par la loi¹⁴.

Autre poste sensible de la section de fonctionnement : la formation professionnelle et l'apprentissage avec une enveloppe qui totalise 48,5 millions €. Il doit être appréhendé en tenant compte de la situation de l'emploi et de son aggravation dans le département, sans négliger les actions qui doivent être entreprises dans le cadre de la loi du 5 mars 2014 (décentralisation acte III)¹⁵ consistant à la mise en place,

¹² Le nombre de bénéficiaires peut varier d'une année à l'autre.

¹³ Rapport d'information n° 572 (2009/2010) de MM. Yves Krattinger et Roland du Luart au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 22 juin 2010 et intitulé : la compensation des transferts de compétences : pistes pour des relations apaisées entre l'Etat et les collectivités territoriales, www.senat.fr.

¹⁴ Mais, bien souvent, l'Etat considère qu'il ne s'agit pas d'une modification dans les conditions d'exercice d'une compétence transférée. Rapport précité n° 572.

¹⁵ La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, J.O n° 55 du 6 mars 2014, p. 4848.

Joël BOUDINE

Cet article ne peut être cité sans l'autorisation explicite de l'auteur :
joel.boudine@martinique.univ-ag.fr

notamment, du service public régional de la formation professionnelle¹⁶ et de contrat de plan régional de développement de l'orientation et des formations professionnelles.

Il faut compléter tout cela par les habilitations en cours au titre de l'article 73 alinéas 3 et 4 de la constitution, précisé par une ordonnance du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer¹⁷ et corrigé par une nouvelle révision constitutionnelle¹⁸, elle-même complétée cette fois par une loi organique¹⁹.

Notons qu'en 2011 et en 2013 des habilitations ont été demandées dans les domaines suivants : logement et habitat, gestion du handicap et personnes âgées, maîtrise de la carte scolaire, organisation du transport, orientation professionnelle et énergie. Trois habilitations ont été accordées : une habilitation énergie²⁰, une sur les transports intérieurs de personnes et de marchandises terrestres et maritimes²¹ et enfin une autre sur la création d'un établissement public chargé de la formation et l'orientation²². D'autres habilitations sont en cours²³ et peuvent aussi être animées par les nouvelles autorités politiques de la collectivité unique.

¹⁶ Lutte contre l'illettrisme, la mixité, l'accès des personnes handicapées à la formation, le financement et l'organisation de la formation professionnelle des personnes au sein des établissements pénitentiaires, la sensibilisation et la promotion de la validation des acquis de l'expérience.

¹⁷ Loi n° 2007-223 du 21 février 2007, J.O n° 45 du 22 février 2007, p. 3121.

¹⁸ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République, J.O n° 171 du 24 juillet 2008, p. 11.890.

¹⁹ L.O. n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la constitution, J.O n° 173 du 28 juillet 2011, p. 12.818 (pour tenir compte notamment du nouveau contexte engendré par le vote en faveur d'une collectivité territoriale unique).

²⁰ Elle autorise la région Martinique à fixer des règles spécifiques en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de demande des énergies renouvelables dans la limite prévue par la délibération adoptée à cet effet (une disposition similaire a été adoptée pour la région Guadeloupe) Article 18 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011, J.O n° 173 du 28 juillet 2011, p. 12821.

²¹ Article 37 de la loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer, J.O n° 266 du 16 novembre 2013, p. 18.626. Il s'agit en particulier de permettre à la région de créer une autorité organisatrice de transports unique.

²² Article 21 de la loi précitée du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle. Il permet à la région d'instituer un établissement public à caractère administratif chargé de créer et de gérer le service public régional de la formation professionnelle, d'organiser et de coordonner le service public régional de l'orientation tout au long de la vie, d'assurer l'animation et la professionnalisation des acteurs de la formation et l'orientation, de rechercher l'articulation entre orientation, formation et emploi en développant des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi.

²³ Loi sur la transition énergétique non encore publiée au journal officiel à la date de rédaction de ce rapport.

Joël BOUDINE

Cet article ne peut être cité sans l'autorisation explicite de l'auteur :
joel.boudine@martinique.univ-ag.fr

On doit aussi prévoir des actions d'information, car il faudra vulgariser le fonctionnement de la nouvelle collectivité en direction du grand public, accoutumé à s'adresser à l'une ou à l'autre assemblée pour des questions relevant chacune de leurs compétences. Le service public ne devant pas à cette occasion faillir au risque d'un discrédit qui serait porté à tort à la réforme. Evidemment, ces actions devront être financées, ce qui constitue des dépenses nouvelles pour la CTM, bien qu'elles aient déjà été opérées par les collectivités régionale et départementale.

En matière de réduction de coût, on pourrait s'attendre à une diminution de certaines dépenses comme les indemnités aux élus ainsi que les frais de missions compte tenu de la réduction de leur nombre au sein de la nouvelle collectivité, mais rien n'est moins sûr.

2° Les dépenses d'investissement

En investissement, les postes les plus significatifs restent, en premier lieu, le transport avec un budget d'environ 100 millions €, dont l'essentiel des dépenses actuelles incombent au seul conseil régional, cela en vue d'améliorer et de moderniser le réseau routier national. On pense évidemment aux gros travaux engendrés par le TCSP (transport en commun en site propre), mais il faut également souligner que cette collectivité, grâce au fonds d'investissement routier et des transports dont elle dispose et financé en partie par la taxe sur le carburant, a toujours été l'instrument moteur dans la maintenance et la modernisation du réseau routier national d'une manière générale, c'est-à-dire hors TCSP. Dans ce domaine, des changements importants sont à réaliser au cours de l'année 2015 avec la mise en place de l'autorité organisatrice du transport unique et le financement du transport public. Le conseil général est également concerné avec des investissements moins importants liés à la voirie départementale (environ 25 millions €)²⁴.

Second poste sensible dont le montant peut varier selon l'importance des travaux à réaliser : la construction et l'amélioration des bâtiments publics. Les bâtiments scolaires absorbent la quasi-totalité des fonds : 21 millions € pour les lycées dont le conseil régional a la charge sur les 24 millions € au total et un peu moins de 7 millions € pour les collèges départementaux.

Le remboursement de la dette peut constituer également un poste sensible pour la nouvelle collectivité compte tenu des opérations d'envergure engagées ces dernières années. Les emprunts contractés sont remboursés en capital à la section d'investissement et en intérêt à la section de fonctionnement. Il est important de souligner qu'il s'agit là de dépenses obligatoires et qui nécessitent que la collectivité

²⁴ Il intervient aussi en matière transport interurbain et scolaire.

dégage des excédents de fonctionnement pour le financement en priorité de sa dette en capital, ce qui limite d'autant sa liberté d'action.

Pour l'année 2015, les montants des emprunts contractés sont 63 millions € pour le conseil régional (64 M€ en 2014) et 37 millions € pour le conseil général. En dépense cela se traduit, pour la seule dette en capital, par un montant de 26,5 millions € inscrit au budget primitif de département et dont les 2/3 servent à rembourser des organismes de droit public comme l'Agence Française de Développement ou encore la Banque Européenne d'Investissement (plus de 7 millions € pour les intérêts). Pour la région, celle en capital se situe autour de 9 millions €, alors que les intérêts de la dette avoisine 4,5 millions €. Il sera donc important d'observer la politique qui sera menée par les nouvelles autorités en matière de recours à l'emprunt (sachant qu'il y aura encore des opérations à finaliser dans le domaine routier) et surtout de financement de la dette²⁵ à partir de ressources propres.

Enfin, il existe encore d'autres postes sans doute moins sensibles, mais qui devront continuer à alimenter le financement de la section d'investissement de la nouvelle collectivité comme les subventions d'équipement, les aides au développement économique (18 millions au niveau régional), le soutien à certains secteurs tels que le tourisme en appui aux mesures de défiscalisation qui n'ont pas permis, véritablement, une relance de ce secteur d'activité depuis quelques années.

II/ La structure budgétaire de la nouvelle collectivité territoriale

Ces dernières années, on s'est interrogé de savoir quelle serait la référence budgétaire de cette collectivité, celle du département, celle de la région ou une nouvelle nomenclature confectionnée à cet effet. Aujourd'hui la question a été tranchée, de même que l'on peut déjà réaliser une esquisse du budget de la collectivité de Martinique en termes de volume d'investissement et de fonctionnement.

A/ L'ordonnance de 2012 et la nomenclature budgétaire applicable

L'ordonnance n° 2012-1397 du 13 décembre 2012²⁶ vise à adapter les dispositions financières applicables aux départements et régions d'outre-mer à la nouvelle collectivité. Ses dispositions portent, par exemple, sur le cadre budgétaire et comptable des nouvelles collectivités de Guyane et de Martinique et visent à leur rendre applicable celui du département, complété toutefois de certaines règles empruntées à celui des régions en matière de gestion pluriannuelle et virements de

²⁵ Déjà assez conséquente même si les ratios se situent au niveau de la moyenne nationale.

²⁶ J.O n° 291 du 14 décembre 2012, p. 19.542.

crédits²⁷. Le budget de la collectivité unique devrait être adopté soit par nature, soit par fonction tout en comportant une présentation croisée en nature et en fonction.

L'ordonnance prévoit également toute une série de mesures transitoires concernant, notamment, les procédures budgétaires à observer en amont et en aval de la mutation institutionnelle. C'est ainsi qu'elle permet aux assemblées départementales et régionales, de Guyane et de Martinique, de voter leur budget primitif avant le 1^{er} février de l'année de l'élection à la nouvelle assemblée et les dispense, par ailleurs, de l'obligation de tenir un débat sur les orientations budgétaires ainsi que de la présentation d'un rapport sur la situation en matière de développement durable de la nouvelle collectivité. Il est accordé aux nouvelles collectivités, la faculté de voter les taux afférents aux impôts directs l'année de leur élection avec une notification aux services fiscaux dans les trois mois de leur création. L'ordonnance leur permet par ailleurs d'adopter le compte administratif de leurs prédécesseurs avec un certain décalage, soit avant le 30 septembre de l'année de leur mise en place ainsi qu'un règlement budgétaire et financier avant toute délibération budgétaire. Il s'agit des modalités de gestion des autorisations de programme, d'engagement, de crédits de paiement, des reports de crédits. Enfin, un régime plus favorable est institué en matière versement des attributions du fonds de compensation de la TVA en retenant pour base les investissements de l'année n-1 et non n-2 comme c'est le cas généralement. Il est vrai que la région Martinique (celle de Guyane également) s'était engagée dans un plan de relance, contrat qui lui permettait déjà de bénéficier de ce système.

En réalité, le budget primitif devrait être voté au début de l'année 2016, ce qui autorise les ordonnateurs à mettre en recouvrement les recettes et engager, liquider et mandater les dépenses sur la base du cumul des montants inscrits aux budgets précédents des départements et régions. Des circulaires devraient certainement intervenir en la matière afin de donner des instructions aux futurs élus.

De tout ce qui précède, il faut surtout souligner qu'au moment de l'élaboration de l'ordonnance, on était loin d'imaginer la tenue de prochaines élections en décembre 2015, cela d'autant que l'article 21 de la loi du 27 juillet 2011 (précitée) prévoyait la mise en place de la collectivité unique après la première élection de l'assemblée en mars 2014, concomitamment au renouvellement des conseils régionaux et généraux²⁸. Texte devenu sans objet, car les prochaines élections régionales ont lieu en décembre 2015 et non en mars 2014 ou même en mars 2015 qui est la date retenue pour le

²⁷ Rapport précité au président de la République relatif à l'ordonnance du 13 décembre 2012.

²⁸ Bien entendu, à compter à compter de la première réunion de l'assemblée de Martinique.

Joël BOUDINE

Cet article ne peut être cité sans l'autorisation explicite de l'auteur :
joel.boudine@martinique.univ-ag.fr

renouvellement des conseillers généraux²⁹. Tout cela a entraîné certaines interrogations de la part des autorités politiques et administratives quant à la mise en œuvre de ces mesures dérogatoires.

On constate par ailleurs que rien n'a été précisé concernant la structure budgétaire et comptable de la nouvelle collectivité, même si l'ordonnance indiquait que ce serait essentiellement celui du département, à savoir la nomenclature M 52. Mais, il faut savoir que si la définition du cadre budgétaire et comptable relève de la loi, en l'occurrence l'ordonnance de 2012, la question de sa traduction en termes d'instruction budgétaire et comptable relève de la matière réglementaire. Finalement, c'est une nomenclature spécifique qui sera retenue par le décret n° 2014-17 du 8 janvier 2014 qui fixe les règles budgétaires, financières et comptables applicables aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique³⁰, confirmée par l'arrêté publié le même jour³¹ qui prévoit l'application à titre expérimentale de l'instruction budgétaire et comptable M. 57.

Il s'agit d'une nouvelle instruction budgétaire et comptable appliquée aux métropoles de droit commun à compter du 1^{er} janvier 2016, avec la possibilité pour certaines, comme Lyon, de l'instituer au 1^{er} janvier 2015. Il est donc loisible de penser que l'expérimentation, qui a déjà commencé avec la mise en place d'une commission comprenant des élus du département et de la région, ne va pas se faire sans difficultés, car il faudra adapter les logiciels de gestion financière, faire l'apprentissage de la transition M 52 et M 71 à la M 57 et s'attendre à des corrections possibles en 2015 liées à la modernisation ou à l'actualisation de la future instruction par les textes.

Cette nouvelle nomenclature devrait permettre de retracer l'ensemble des compétences susceptibles d'être exercées par n'importe quelle collectivité. C'est dans ce sens qu'elle reprend les mécanismes budgétaires et comptables modernes contenus à la fois dans la M14 pour les communes, la M 52 pour les départements et la M 71 pour les régions. Il y a donc une identité comptable qui se dégage de ces différentes nomenclatures avec quelques variantes³² et compte tenu d'une fonction « réserve » en cas de nouveaux transferts de compétences aux collectivités³³.

²⁹ Voir aussi article 8 de la dite loi, transposé à l'article 558-5 du code électoral qui prévoit que « Les conseillers à l'assemblée de Martinique sont élus pour six ans en même temps que les conseillers régionaux ».

³⁰ J.O n° 8 du 10 janvier 2014, p. 329.

³¹ J.O n° 8 du 10 janvier 2014, p. 327.

³² Les principaux aménagements concernent les comptes 102 x, 65 x, 73 x et 74 x.

³³ Le budget par fonction s'établit de la façon suivante : fonction 0 – Services généraux ; fonction 1 – Sécurité ; fonction 2 – Enseignement, formation professionnelle et apprentissage ; fonction 3 – Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs ; fonction 4 – Santé et action sociale ; fonction 5 – Aménagement

Cependant, contrairement à ce prévu initialement, c'est finalement le cadre budgétaire et comptable de l'instruction régionale qui est privilégié, sous réserve de quelques adaptations prévues aux II, III, IV, V, VI et VII. C'est ainsi que les règles de vote sont celles issues de la nomenclature M 71, de même que les mécanismes des amortissements, de la pluriannualité³⁴, des chapitres de dépenses imprévues.

Enfin, comme les autres budgets, celui de la collectivité unique devrait comprendre une partie 1 information générale (statistiques financières et fiscales), une partie 2 présentation générale (avec notamment la balance générale des comptes), une partie 3 vote par fonction, vote par nature et une partie 4 réservée aux annexes (annexes patrimoniales, présentation croisée).

Se pose également le choix des modalités de vote. En effet, si le budget est présenté par nature et par fonction, il ne peut être voté qu'en privilégiant l'un des deux modes, or en Martinique les deux collectivités votent différemment leur budget. Le département a choisi le vote par nature et la région le vote par fonction. Il appartiendra aux élus de la nouvelle collectivité de choisir le mode qui leur convient le mieux, étant entendu que le choix doit être fait préalablement.

B/ Esquisse du budget de la collectivité unique

Dans une publication sur les budgets primitifs 2014 des départements, la DGCL³⁵ fait ressortir les spécificités structurelles du budget des conseils généraux d'outre-mer en signalant un montant de 326 €/hab. pour les charges de personnel contre 184 €/hab. en France hexagonale et un autre de 1009 €/hab. contre 560 €/hab. pour les dépenses d'aide sociale. En définitive, les dépenses de fonctionnement représentent plus de 86 % du budget total contre 79 % en France hexagonale (hors gestion de la dette), ce qui limite tout dynamisme en matière d'équipement. En revanche, si les impôts directs sont moins productifs, il en est différemment des impôts indirects qui, grâce au transfert et au versement de la fiscalité spécifique, permettent une compensation de la moins-value constatée.

A l'inverse, le budget régional outre-mer est axé sur l'investissement, sans que cela ne conduise à une insignifiance du fonctionnement qui absorbe encore des sommes colossales en matière de formation professionnelle, une des rares

des territoires et habitat ; fonction 6 – Action économique ; fonction 7 – Environnement ; fonction 8 – Transports et fonction 9 – *en réserve*.

³⁴ Possibilité de voter des autorisations de programmes en investissement et des autorisations d'engagement à la section de fonctionnement.

³⁵ Direction Générale des Collectivités Locales, les budgets primitifs 2014 des départements, mise en ligne novembre 2014, p. 4 et suivants.

Joël BOUDINE

Cet article ne peut être cité sans l'autorisation explicite de l'auteur :
joel.boudine@martinique.univ-ag.fr

compétences de gestion attribuées à cette catégorie de collectivité. Il ne faut pas négliger en fonctionnement le poids de la masse salariale nécessitée par les transferts de compétences et les nombreuses dotations versées par la région. En matière de recettes, la collectivité régionale dispose d'un volume impressionnant de rentrée d'impôts du essentiellement à la fiscalité spécifique indirecte, soit environ la moitié des ressources totales.

S'agissant de la structure financière de la collectivité unique, on semble s'orienter vers un budget de fonctionnement, sans que cela ne se traduise par un effritement de la section d'investissement qui continuera à rythmer, en masse financière, les actions traditionnelles de la nouvelle collectivité. Elle sera plutôt similaire à celle de certains départements en France hexagonale³⁶.

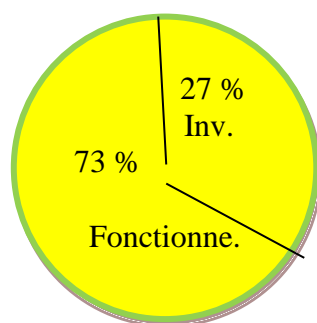
Alors qu'on a tendance à considérer la région comme étant la collectivité pilote en outre-mer, son budget est de loin le moins important en volume : 466 millions € contre plus de 700 millions pour le département. En investissement, on obtiendrait 93,5 millions pour le département et 220 millions € pour la région, tandis qu'en fonctionnement, on aurait 600 millions € pour le département et 246,7 millions € pour la région.

Lorsque l'on additionne ces différents chiffres prévus aux budgets primitifs régional et départemental de 2015, cela aboutit à un budget général d'un peu plus de 1 milliard €.

Collectivité territoriale de Martinique	Montant en millions €
fonctionnement	846,7
investissement	313,5
Total	1.160,2

Ce tableau montre bien l'hypertrophie de la section de fonctionnement qui représente près des $\frac{3}{4}$ du budget total.

³⁶ Tels que les Alpes de Haute Provence, la Haute Marne, le Morbihan, les Yvelines...



Il convient de rester prudent car, pour un tel exercice, il est rarement fait allusion aux budgets primitifs compte tenu du caractère prévisionnel de leurs chiffres (ce qui est le cas ici). Sans doute aurait-il été préférable d'utiliser les comptes administratifs qui présentent la santé financière réelle des collectivités étudiées. Mais puisqu'il s'agit de constater une évolution des finances publiques, l'analyse financière n'écarte pas toute référence aux chiffres du budget primitif et, de plus, les chiffres des comptes administratifs 2014 ne sont pas encore connus à cette date (février 2015).

Bien entendu, la structure du budget ci-indiquée peut évoluer en fonction des choix opérés par les décideurs locaux, soit en ayant recours plus largement que par le passé à l'emprunt, soit en augmentant la fiscalité ou, tout simplement, en fonction de la conjoncture avec ses incidences sur le recouvrement des impôts ou les participations externes. Quoiqu'il en soit, les élus auront à faire face à des difficultés liées à la situation socio-économique du pays (possible augmentation du nombre des personnes éligibles à l'aide sociale, nécessité de soutenir l'activité économique, vieillissement de la population), d'où une forte nécessité d'optimiser les recettes et les dépenses de la collectivité. Des difficultés pourraient aussi se présenter au niveau des critères de répartition de certaines dotations de l'Etat, notamment ceux basés sur le potentiel fiscal ou le potentiel financier. Une grande prudence s'impose donc, d'autant que les règles en la matière sont d'une rare complexité.

Joël BOUDINE

Cet article ne peut être cité sans l'autorisation explicite de l'auteur :
joel.boudine@martinique.univ-ag.fr