



UltraLab

Le Think-Tank des ultramarins

UltraLab
Siège de la FEDOM
11 rue de Constradt
75015 Paris

Les élections municipales outre-mer de mars 2026 Vers des communes plus responsables ?

Les communes sont au cœur de la vie locale et l'incarnation de la démocratie de proximité. Dans les outre-mer, comme ailleurs mais peut-être plus encore, elles doivent faire face à des nombreux défis, qu'ils soient bien connus ou nouveaux, sous des contraintes croissantes et des attentes de la population de plus en plus fortes. Sans méconnaître les situations très disparates des communes ni les évolutions positives de certaines d'entre elles, cette note rappelle les principaux fondamentaux sur les communes outre-mer et dressent quelques pistes de travail pour redonner des marges de manœuvre et de la liberté d'action aux différents acteurs de terrain. Et si, après le 26 mars, on osait ?

Les dernières élections municipales invitent à se pencher une nouvelle fois sur la situation des communes¹ d'outre-mer.

1. Les communes d'outre-mer restent fragiles², en dépit de quelques améliorations intervenues depuis le début de la décennie.

Depuis longtemps, de nombreux rapports attirent l'attention sur la situation « *fragile, dégradée, critique* » des collectivités et communes d'outre-mer (Cour des Comptes, Instituts d'émission, rapports parlementaires, rapport Cazeneuve-Patient de 2019 notamment) avec des propositions et pistes de solution rarement mises en œuvre ou jugées peu efficaces.

1.1. Cette fragilité est récurrente en raison de spécificités tout aussi récurrentes.

La 1^{ère} de ces spécificités est celle des produits communaux, significativement plus élevés que les produits des communes métropolitaines équivalentes, ce qui s'explique notamment par :

- l'octroi de mer (1,6 Milliard € au total en 2024), très ancien droit de douane propre aux départements/régions d'outre-mer (DROM), dont la plus grande part bénéficie aux communes de ces territoires ;
- des dotations de péréquation plus élevées qu'en métropole, notamment la DACOM (dotation

d'aménagement des communes d'outre-mer) régulièrement augmentée de 2019 à 2024 (+ 150 M€). Cette dotation explique que les communes d'outre-mer bénéficient d'une DGF/hab. de 264 € à comparer à une moyenne nationale de 171€ ;

- sans compter les subventions exceptionnelles ou spécifiques: dotations scolaires en Guyane, dotations exceptionnelles au syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (27 M€) et à celui de Mayotte (210 M€ sur 4 ans), subvention annuelle exceptionnelle à la la CTG de Guyane (125 M€ entre 2021 et 2024) etc.
- des fonds européens en fonctionnement et en investissement dont les montants sont élevés.

La 2^{ème} spécificité réside dans les charges de fonctionnement, plus élevées en moyenne que celles des communes métropolitaines :

- les charges de personnel représentent largement plus de la moitié des charges de fonctionnement des communes d'outre-mer (54,3 % en Guyane, 57,2 % en Martinique et 61 % en Guadeloupe et à Mayotte) à comparer à 44,6 % en métropole. Cette situation, qui ne s'est pas améliorée (sauf en Martinique) s'explique à la fois par un effectif en moyenne plus élevé que dans les communes métropolitaines, en pourcentage de la population, et par des rémunérations plus élevées

¹ Cette fiche traite essentiellement des communes des 5 Départements / régions d'outremer (DROM).

² Les chiffres de la partie 1 sont généralement issus du rapport annuel de la Cour des Comptes sur la conjoncture financière des collectivités territoriales (fascicule 1 – juin 2025).

qu'en métropole (sur-rémunérations de l'ordre de 40 % allant jusqu'à 53 %³ à la Réunion) ;

- les achats de biens et services connaissent aussi des surcoûts par rapport à la métropole, notamment les intrants taxés à l'octroi de mer.

En dépit de produits de fonctionnement, proportionnellement plus élevés que dans les communes métropolitaines, le poids des dépenses de fonctionnement des communes d'outre-mer explique que celles-ci aient un taux d'épargne brut (= capacité d'autofinancement) significativement inférieur (11,6 % des produits de fonctionnement en moyenne) à celui des communes métropolitaines (17%).

La priorité accordée dans les faits à la masse salariale et à la faiblesse de l'autofinancement se retrouve dans la grande faiblesse de l'investissement communal en outre-mer. Si toutes les communes ne se retrouvent pas dans cette situation, d'une manière générale, il est observé qu'investissant peu, nombre des communes n'empruntent guère et sont donc en moyenne très peu endettées⁴. Il n'est pas sûr qu'il faille s'en réjouir.

Dans ces conditions, les investissements même urgents ou indispensables, de compétence communale, ne trouvent pas leurs financements et sont régulièrement reportés. Au mieux, ils sont financés par d'autres, le département, la région ou la collectivité unique, l'État ou les fonds européens. Encore faut-il préciser que, certains investissements financés par les fonds européens n'aboutissent pas, faute pour la commune de pouvoir apporter sa contrepartie financière au bouclage du dossier.

12. La situation de trésorerie reste toujours fragile et insuffisante au regard des besoins

La situation de trésorerie est particulièrement fragile pour certaines communes (et leurs budgets annexes tels que le CCAS ou la Caisse des écoles) si bien que celles-ci font l'objet, dans le cadre du contrôle budgétaire, d'une saisine pour avis de la chambre régionale des comptes. De tels avis sont notamment demandés en cas de déficit des comptes de plus de 10 % ou 5 % des recettes de fonctionnement selon que

la commune a moins ou plus de 20.000 habitants, quand le budget n'est pas voté en équilibre réel ou en cas d'insuffisance de crédit pour financer une dépense obligatoire ou une décision de justice. Un tel avis est intervenu en 2024 pour une commune sur 4 en Guadeloupe, une sur 5 en Guyane, une sur 6 en Martinique et à Mayotte et une sur 12 à la Réunion. Cet avis est assorti d'un plan de redressement sur plusieurs années comportant des mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre des comptes et de la trésorerie. Fin 2024, 33 communes, soit le quart des communes des 5 DROM, avaient une trésorerie négative.

Même si les délais de paiement se sont un peu améliorés ces dernières années, ils dépassent encore trop souvent le délai légal de 30 jours entre la réception de la facture par l'ordonnateur (la commune) et l'émission du mandat par le comptable public⁵.

13. L'État s'efforce d'accompagner les communes

L'État a accompagné, à différentes reprises et selon diverses méthodes, les communes d'outre-mer en difficulté pour tenter de redresser leur situation budgétaire et comptable : après les contrats « COCARDE⁶ » mis en place au début du siècle, dont les mesures se sont avérées peu efficaces ou inappropriées (augmentation des impôts locaux), après les contrats « Cahors » non spécifiques à l'outre-mer qui ont dans certains cas permis de mieux maîtriser les dépenses de fonctionnement, des contrats « COROM (contrats de redressement en outre-mer) » accompagnent depuis 2021 le redressement de communes en grandes difficultés financières : une subvention est accordée par l'État sur plusieurs années en contrepartie d'engagements (normalement suivis et vérifiés) de la commune à revenir à une situation plus équilibrée.

Entre 2021 et 2025, 24 communes ultramarines ont bénéficié de ce dispositif, soit 19 % des 129 communes des 5 DROM. Quelques progrès ont pu être constatés en matière de délais des paiements ou de régularisation de prélèvements sociaux. Mais, selon le

³ Une partie de cette sur-rémunération n'a plus de fondement juridique à la Réunion depuis la réforme monétaire de 1975.

⁴ A l'exclusion des dettes de prélèvements sociaux dans certaines communes.

⁵ Le think tank, sur les délais de paiement, a commis plusieurs notes sur la situation des communes outre-mer.

⁶ Contrat d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement.

rapport annuel de la Cour des Comptes précité, ce dispositif a sans doute atteint ses limites compte tenu des moyens humains disponibles, des difficultés de recrutement d'assistants techniques ou du coût que pourrait représenter son extension à d'autres entités.

Au total, dans un contexte inchangé de ressources fiscales sans équivalent en métropole (octroi de mer) mais aussi de dépenses de personnel très élevées, quelques progrès ont pu être enregistrés ces dernières années, au prix du maintien d'un appui financier très substantiel de l'État au volet « recettes » des budgets ultramarins. Même si on peut noter un début de prise de conscience par certains élus locaux que des efforts de gestion sont nécessaires, le maintien sans aucun changement de « spécificités » ultramarines telles que l'octroi de mer ou les majorations de traitements des personnels communaux ne favorise pas la « normalisation » des budgets locaux, l'évolution de ces deux spécificités relevant, cependant, de l'État et du Parlement.

2. L'enjeu pour les maires et leur conseil municipal se décline en termes de responsabilisation, de développement et de vision d'avenir pour les territoires ultramarins

On rappellera tout d'abord que les résultats des dernières élections nationales (présidentielles et législatives) outremer ont surpris les observateurs de ces territoires :

- un niveau d'abstention près de 2 fois plus élevé outremer que dans l'hexagone (plus de 65 % aux législatives de 2024 aux Antilles / Guyane), et qui a presque doublé depuis le début de ce siècle ;

- et surtout, lors des dernières présidentielles, un vote à 62 % en moyenne des suffrages exprimés dans les DROM en faveur de Marine Le Pen (allant même jusqu'à près de 70 % au 2ème tour en Guadeloupe).

Après ces résultats, tout a été dit et entendu : désintérêt des ultramarins envers les grands scrutins nationaux, grand écart par rapport à la métropole, rejet violent des pouvoirs en place, incohérence des votes entre les deux tours des élections

présidentielles (à gauche toute, puis à droite toute), rupture avec la classe politique, dédagisme, etc.

En contrepoint de ces résultats qui ne peuvent laisser indifférents – parce qu'ils expriment méfiance et mal-être croissants de la population ultramarine – le vote ultramarin aux dernières élections municipales (2020) peut faire figure de petite lumière dans cet océan d'impuissance et de contestation : le taux de participation au 2ème tour de cette élection a été significativement plus élevé que dans l'hexagone (41 % au plan national) avec des taux qui dépassent largement 50 % outremer (respectivement 52 %, 54 % et 56 % en Martinique, Réunion et Guadeloupe) atteignant même 74 % à Mayotte.

Faut-il voir dans ce vote une plus grande confiance envers l'échelon de proximité que constitue la commune pour résoudre les problèmes de la vie quotidienne et une possibilité de réconciliation avec la chose publique, d'une population se sentant abandonnée et parfois encore méprisée ? A cet égard, le scrutin des 15 et 22 mars 2026 constitue une chance pour les outre-mer.

En dépit de leurs difficultés financières et budgétaires, de marges de manœuvre limitées, et d'une classe politique locale parfois discréditée, les populations ultramarines attendent encore beaucoup des communes pour résoudre les difficultés de leur vie quotidienne. Beaucoup trop d'indicateurs sont souvent au rouge et ne décollent pas, pouvant donner l'impression que les standards métropolitains ne pourront jamais être atteints.

21. Les attentes des ultramarins sont fortes et croissantes

Ces attentes concernent notamment :

- de *sécurité*, face à l'accroissement inquiétant de la violence et des trafics en tous genres : 30 % des homicides, 15 % des atteintes aux biens, 25 % des atteintes aux personnes, 70 % des vols à mains armées, ont été mesurés en 2025 en zone gendarmerie (métropole et outremer⁷) ;

- de *pauvreté*. Les 5 DROM concentrent 24 % des personnes en situation de pauvreté en France

⁷ La zone gendarmerie couvre 98 % du territoire des DROM

alors que ces territoires ne concentrent que 3 % de la population nationale ; le taux de pauvreté y est de 32 %, soit plus du double de celui de la métropole (14,5%). Cette situation tient à la fois à des salaires inférieurs dans le secteur privé de 17 à 20 % à ceux de la métropole et à un taux de chômage⁸ près du double de celui de la France (hors Mayotte) ;

- de *PIB/habitant*, inférieur de 40 à 70 % à la moyenne nationale selon le territoire, allant jusqu'à 30 % à Mayotte,

- d'importantes *inégalités de revenus*, avec un indice de Gini atteignant 0,39 à la Réunion et dépassant 0,41 au Antilles / Guyane (Hexagone : 0,29)

Les populations ultramarines subissent aussi beaucoup plus fortement que dans l'hexagone l'échec scolaire et illettrisme, cherté de la vie, difficultés à se loger, situation sanitaire préoccupante.

A cela, s'ajoutent des services publics de proximité parfois défaillants comme la desserte en eau potable notamment en Guadeloupe et à Mayotte.

23. Les défis nouveaux à mieux prendre en compte

Au-delà de ces attentes fortes qui touchent à la vie quotidienne des ultramarins, les élus communaux ne peuvent passer à côté d'évolutions qui concernent leurs territoires et qui leur imposent un *devoir d'anticipation* dans l'espace communal.

On peut retenir :

- *le fort vieillissement de la population* notamment en Martinique et en Guadeloupe (42 % de plus de 60 ans prévu en Martinique en 2050, et 37 % en Guadeloupe), ce qui veut dire aussi bien la nécessité d'organiser l'accueil du 4^e âge que de répondre aux besoins des entreprises en raison de l'insuffisante population active. Cela veut dire aussi une consommation stagnante alors que, dans ces territoires, la croissance est largement tirée par la consommation ;

- à l'opposé, *le fort dynamisme démographique à Mayotte, en Guyane et à La Réunion* qui génère des besoins de services publics à la population sans commune mesure avec ceux constatés ailleurs en France ;

- *le changement climatique* qui impacte fortement les territoires ultramarins (cyclones plus fréquents, recul du trait de côte, changements dans la pluviométrie, inondations, etc.) ;

- ou encore, l'objectif de plus grande souveraineté alimentaire et de souveraineté énergétique qui fait consensus parmi les responsables politique ultramarins.

Enfin, la nécessité d'inscrire le développement durable dans les actes des communes et de protéger l'environnement (collecte et traitement des déchets, sargasses...) s'ajoute à ce devoir d'anticipation.

Bien sûr, les communes ne peuvent pas tout, notamment résoudre des problèmes qui tiennent à l'histoire, à l'éloignement, à une forte dépendance à la métropole et à un objectif de rattrapage qui, dans les faits, a privilégié les transferts sociaux plus que le développement économique. Pourtant, juridiquement, elles ont la capacité d'exercer de nombreuses compétences en matière de sécurité, d'urbanisme, de logement, d'écoles maternelles, d'action sociale, etc. qui, si elles sont mises en œuvre, peuvent améliorer la vie quotidienne des ultramarins et favoriser les anticipations nécessaires à la construction d'une vision d'avenir des territoires.

3. Que faire après le 22 mars 2026 ?

Les futurs élus sont attendus par leurs électeurs qui leurs demandent une certaine amélioration de leur vie quotidienne, des services publics plus performants et plus diversifiés ainsi qu'une vision politique adaptée aux transformations de leur territoire. Les populations ultramarines ne se contenteront plus de paroles mais demandent des actes.

Pour agir, améliorer la sécurité, l'accueil dans les écoles, lutter contre le réchauffement climatique, il faut de l'argent. Et l'argent existe bel et bien dans les budgets locaux. Encore faut-il qu'il soit affecté au

⁸ Sous réserve du travail dissimulé.

financement des priorités de développement attendues par la population.

Cet objectif, mieux utiliser l'argent existant, est d'autant plus nécessaire que le contexte budgétaire national se prête sans doute mal, pour les années qui viennent, à des transferts budgétaires supplémentaires de l'État. Il faudra donc rechercher des marges de manœuvre sur les ressources et budgets existants.

31. Les communes peuvent trouver des marges de manœuvre

Les communes ont tout à fait la possibilité de dégager les marges de manœuvre supplémentaires, nécessaires à la mise en place des investissements étudiés jusqu'à présent et à des services publics plus qualitatifs, en réduisant leurs dépenses de fonctionnement, plus élevées que dans les communes métropolitaines, (*Cf. point 1*) par la réduction :

- du « train de vie » (parc automobile, représentation, voyages, délégations pléthoriques d'élus et fonctionnaires à des manifestations et colloques métropolitains ou lointains...);
- du budget de communication ;
- des charges liées aux fonctions d'élus (réduction du nombre d'adjoints, réduction des indemnités des élus, au titre aussi de l'exemplarité, étant rappelé que le CGCT fixe des plafonds et non des obligations de nombre et montants)⁹ ;
- des charges de personnel (*Cf. point 1*) : non remplacement des départs en retraite, non reconduction des vacataires et des CDD, plan d'incitation aux départs en retraite¹⁰, renoncement progressif aux contrats aidés (ceux-ci se traduisant souvent par des recrutements définitifs)... La maîtrise des dépenses de personnel constitue en effet un enjeu décisif pour l'amélioration des budgets locaux, selon le rapport Patient- Cazeneuve.

⁹ Dans une commune de Guadeloupe, par exemple, les élus ont renoncé, après les municipales de 2020, aux indemnités de mandats pour une période de 3 ans.

32. Ajuster l'octroi de mer au profit de l'investissement des communes

Il pourrait aussi être envisagé, dans l'attente d'une réforme de l'octroi de mer, de « forcer » la réduction des budgets de fonctionnement en *affectant obligatoirement au budget d'investissement une partie du produit d'octroi de mer* (ce qui nécessiterait un texte). Cette fraction d'octroi de mer affectée au budget d'investissement pourrait être croissante sur la durée de la mandature.

Dès lors que la commune peut accroître ses marges de manœuvre financières, elle pourra mieux répondre aux demandes de la population en développant une politique de sécurité plus ambitieuse (équipement par exemple d'un plus grand nombre de caméras de vidéo-protection, etc.), en luttant contre le réchauffement climatique (plantations d'arbres, aménagement de cours d'écoles...), en développant des services de transport collectifs plus ambitieux (avec transports à la demande pour les personnes âgées)..

** Les compétences de la commune en matière d'urbanisme et d'aménagement* devraient aussi conduire les élus municipaux à mieux planifier l'utilisation du foncier en fonction des objectifs de souveraineté alimentaire et de développement des activités économiques marchandes : cela signifie limiter l'étalement et le mitage urbains par une politique sélective des permis de construire et une lutte acharnée contre les constructions illicites, de manière à réserver l'espace disponible aux usages agricoles et à des zones d'activités permettant l'accueil d'entreprises.

Cette « nouvelle politique », si elle est mise en œuvre, rompt avec la tendance longtemps observée dans de nombreuses collectivités, d'embauche de personnels supplémentaires assez souvent peu qualifiés, pour lutter contre le chômage : à cette politique de court terme, coûteuse et peu efficace, il faut préférer une vision de long terme qui renoue avec l'investissement collectif et des services publics de qualité, pour concourir au développement du territoire.

¹⁰ Dans certains territoires, les fonctionnaires territoriaux – qui bénéficient de majorations de traitement – reculent le plus possible l'âge de départ à la retraite dans la mesure où la retraite n'est pas sur-rémunérée.

33. Réunir les conditions de réussite de cette nouvelle approche.

Pour réussir cette nouvelle politique passe par :

- un accompagnement des communes (coach, assistant technique, appui en ingénierie...) pouvant faire l'objet d'un financement approprié ;
- des modalités de fonctionnement plus efficaces et plus vertueuses pour surmonter les dysfonctionnements constatés : mise en place d'une comptabilité d'engagement, mise en place d'un service facturier commun à l'ordonnateur et au comptable, comme il en existe à la CTM de Martinique depuis 2025, ce qui permet de réduire les délais de paiement des factures, création d'un comité d'audit (avec des personnalités extérieures). Les communes d'outre-mer, beaucoup moins nombreuses qu'en métropole, sont en moyenne plus peuplées, ce qui justifie de telles modalités ;
- la recherche d'améliorations dans le fonctionnement de la commune, par exemple : réduction du nombre de bâtiments communaux, vente des locaux inutilisés, contrôle des temps de travail et de présence effective des agents, suppression des organismes et satellites inutiles, mutualisation de certaines fonctions support (services RH, achats, etc.) ;
- une plus grande transparence sur les objectifs poursuivis et les décisions prises par l'équipe municipale, ce qui devrait permettre de mieux impliquer les citoyens électeurs (pourquoi pas un référendum d'initiative locale sur les grandes orientations?) mais aussi de restaurer une plus grande attractivité économique et sociale, susceptible d'attirer entreprises et emplois ;
- une vigilance accrue au regard des risques d'atteinte à la probité (prévention et formation) ;
- sans omettre un contrôle plus vigilant des services de l'Etat et des chambres régionales des comptes (nécessité de restaurer un contrôle de légalité – devenu trop rare – sur les actes des communes, un contrôle budgétaire, voire des contrôles a priori pour les situations les plus dégradées...) ce qui nécessite des moyens en

personnels affectés à ce qui devrait être une des priorités de l'État dans les territoires ultramarins.

Conclusion

Qu'attendre de cette « nouvelle politique », qui s'inscrit certes dans le temps long, mais devrait être enclenchée dès le printemps 2026 ?

A chacun sa réponse mais à l'évidence, on trouvera une plus grande responsabilisation des élus, une attractivité renouvelée des territoires ultramarins, susceptible d'attirer des investisseurs et d'amorcer une dynamisation des activités économiques et la création d'emplois marchands. ■

Mars 2026