

REPUBLIQUE FRANÇAISE
COLLECTIVITE DE SAINT-MARTIN

Conseil Economique Social et Culturel
de
SAINT-MARTIN



cesc

Conseil Economique Social
et Culturel de Saint-Martin

Rapport n°1

« Débat d'orientations budgétaires 2026 »

Avis émis en plénière le 9 février 2026

Conseil Territorial du 13 Janvier 2026



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Rapporteur : Ida ZIN-KA-IEU

Présidente du Conseil Économique, Social et Culturel de Saint-Martin

FL

Le Conseil économique, social et culturel de Saint-Martin,

Vu la Loi organique 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre Mer

Vu le livre III de la sixième partie de la partie législative du Code général des Collectivités Territoriales et notamment son article LO6361-2 ;

Vu l'instruction comptable M57, mise à jour le 1er janvier 2026 ;

Vu le rapport relatif aux Orientations budgétaires 2026 de la Collectivité de Saint-Martin ;

Considérant le rapport du Président

Considérant, l'exposé de la Direction Générale des Services et du Directeur Général Adjoint de la Délégation Appui, Stratégie et Support en Assemblée Plénière du CESC en date du 9 février 2026,

Vu la saisine du Président du Conseil Territorial de la Collectivité de Saint-Martin, en date du 26 janvier 2026
réceptionnée le 30 janvier 2026
du rapport n°1 sur « **débat d'orientations budgétaires 2026** »

Emet, lors de la séance plénière du 9 février 2026, l'avis dont la teneur suit :

OBJET DE LA SAISINE

« **Débat d'orientations budgétaires 2026** »

OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Vice-présidents,
Mesdames et Messieurs les élus,
Madame la Directrice Générale des Services,
Mesdames et Messieurs,

Le Rapport d'Orientations Budgétaires 2026 présente une structure classique, articulée autour du contexte économique, de l'évolution des finances publiques en 2025 et de la trajectoire budgétaire de la Collectivité envisagée en 2026. Le CESC relève que certaines thématiques obligatoires à ce type de rapport, notamment la structure de la dette, les effectifs et les engagements pluriannuels, figurent en annexe alors qu'elles constituent des éléments centraux d'appréciation financière.

Le CESC prend acte de la première partie du rapport qui relève de l'environnement général. Le présent avis se concentre sur les parties 2 et 3 du rapport, qui portent respectivement sur les finances 2025 de la Collectivité et sur la trajectoire budgétaire pour 2026.

Sur les chiffres présentés, le CESC retient l'avertissement méthodologique formulé dans le rapport, qui appelle à une lecture prudente des réalisés 2025, notamment dans le passage intitulé « FOCUS : L'effet des contrepassations et la lecture prudente des réalisés ». Les données demeurent provisoires et susceptibles d'ajustements (rattrapages, corrections, reclassements) et ne seront fiabilisées qu'au Compte financier unique. Cette incertitude réduit la portée des montants présentés et renforce la nécessité d'une lecture centrée sur les tendances plutôt que sur les chiffres bruts.

Dans ce cadre, le CESC s'appuie sur les évolutions décrites, sans surinterpréter les résultats provisoires. Les membres du CESC ont analysé les dynamiques observées et en ont dégagé les implications utiles à la construction du budget 2026, à partir des éléments présentés dans le rapport.

1. Analyse de la section fonctionnement – Exercice 2025

Concernant les dépenses de fonctionnement, le rapport met en avant plusieurs points d'évolution :

- Les charges générales augmentent de manière ciblée, principalement sous l'effet des coûts de l'énergie, des assurances et des transports.
- La masse salariale diminue, malgré les effets de carrière et les revalorisations. Le rapport présente cette évolution comme un point fort du pilotage 2025.
- Les charges de gestion courante, qui constituent le poste le plus difficile à contenir, progressent fortement en raison notamment des participations obligatoires au SDIS Guadeloupe et STIS. Le rapport met l'accent sur le caractère imposé de ces dépenses.

- Les dépenses sociales diminuent, mais cette baisse est directement liée au nombre de bénéficiaires. La baisse de l'Allocation Personnalisée Autonomie et du Revenu Solidarité Active (RSA) serait conjoncturelle. Ce poste peut remonter rapidement en cas de tension sociale.

Du côté des recettes, le rapport souligne une stabilité globale qui repose essentiellement sur la fiscalité locale, seule source de progression significative de l'exercice. Dans la mesure où une part importante de cette fiscalité reste sensible aux variations de l'activité économique et touristique du territoire, cette configuration comporte néanmoins un risque en cas de ralentissement conjoncturel, tel que celui évoqué en première partie du rapport. Les dotations de l'État diminuent. Les concours de l'État au titre des prestations sociales accusent une baisse importante, sans explication fournie à ce stade par l'État. Les produits domaniaux, redevances et produits divers restent faibles. Il existe un potentiel de recettes non mobilisé.

Au regard des tendances décrites dans le rapport, plusieurs orientations apparaissent nécessaires pour 2026 :

- Poursuivre la rationalisation des charges générales.
- Consolider la stabilisation de la masse salariale, en maintenant une gestion stricte des effectifs et des heures supplémentaires, et en limitant les créations de postes aux seules priorités identifiées.
- Anticiper l'évolution des charges obligatoires en recherchant une meilleure visibilité financière auprès des partenaires institutionnels, notamment le SDIS/STIS.
- Renforcer le pilotage des subventions versées, par un contrôle du phasage et de la formalisation de conventions pluriannuelles.
- Sécuriser et diversifier les recettes, en consolidant la fiscalité locale et en mobilisant davantage les recettes annexes (domaine, redevances, produits divers).
- Engager un échange formalisé avec l'État pour clarifier l'évolution des concours au titre des prestations sociales.
- Assurer une vigilance continue sur les charges financières, même si le coût actuel de la dette ne constitue pas un facteur de tension.
- Reconstituer une épargne nette positive, condition indispensable pour soutenir les investissements et garantir la soutenabilité de la trajectoire financière.

2. Constats relatifs à la section d'investissement – Exercice 2025

Les développements consacrés à la section d'investissement du rapport présentent une Collectivité engagée dans un rythme d'investissement soutenu et dans une dynamique amorcée depuis plusieurs années. Les projets cités (Collège 900, RN7, éclairage public, médiathèque) illustrent cette volonté de transformation du territoire. Cependant, cette présentation demeure partielle. Le rapport ne fournit aucune information sur le taux d'exécution, ce qui ne permet pas d'apprécier la performance réelle. Il ne distingue pas non plus la nature des immobilisations, limitant la compréhension de la stratégie patrimoniale : s'agit-il de création, de rénovation, de maintenance, d'études ?

Les recettes d'investissement sont présentées comme atteignant un niveau exceptionnel, mais cette situation repose principalement sur deux éléments non récurrents : un emprunt de 30 M€ et un excédent capitalisé de 19 M€. Le rapport reconnaît que l'emprunt « offre un souffle nécessaire ». Cela signifie que sans ces ressources exceptionnelles, les recettes d'investissement seraient insuffisantes.

La baisse des subventions (11 M€ contre 26 M€ en 2024) est un signal d'alerte. Le rapport l'attribue à un « décalage naturel du calendrier des opérations », sans fournir d'analyse sur les causes administratives ou structurelles.

Enfin, le rapport ne traite pas des annuités futures de l'emprunt, alors que le remboursement du capital deviendra une charge d'investissement significative, nécessitant une épargne brute renforcée.

Les développements du rapport soulignent la nécessité d'améliorer la visibilité pluriannuelle, en particulier sur les recettes. La référence aux Autorisations de Programme et Crédits de paiement appelle toutefois à être précisée : cette technique budgétaire permet principalement de programmer les dépenses dans le temps et ne vise pas à lisser les recettes. Leur mobilisation confirme néanmoins le besoin d'une programmation pluriannuelle plus structurée.

Les développements relatifs à l'investissement permettent d'identifier plusieurs orientations pour 2026 :

- Sécuriser les financements des projets déjà engagés,
- Améliorer la transparence et la lisibilité de l'investissement, notamment sur l'exécution et la nature des opérations (création, rénovation, maintenance, études).
- Anticiper les annuités de remboursement, qui deviendront une charge d'investissement importante dans les prochaines années.
- Reconstituer une épargne brute suffisante, indispensable pour absorber les futures annuités d'emprunt.
- Renforcer la gestion administrative des subventions, afin de sécuriser les financements externes et limiter les décalages de calendrier.
- Prioriser les projets, afin d'éviter la dispersion des moyens dans un contexte de ressources contraintes.
- Mobiliser la technique budgétaire des AP/CP comme outil central de pilotage,
- Clarifier le schéma de financement de chaque opération avant son lancement, afin de sécuriser la trajectoire financière et d'éviter les sous-financements.

3. Situation de l'épargne et de la capacité d'autofinancement au 31.12.2025

Les développements consacrés aux indicateurs sous surveillance mettent en évidence une dégradation marquée de la capacité d'autofinancement depuis 2023.

L'épargne brute demeure positive, les intérêts de la dette restant contenus, mais l'épargne nette, après remboursement du capital (5,72 M€), s'établit à 1,65 M€, soit le niveau le plus bas observé depuis quatre exercices. Le rapport souligne que cette évolution ne résulte pas d'un dérapage des dépenses, mais d'une contraction des recettes de fonctionnement, qui réduit la capacité d'autofinancement et rend nécessaire le recours accru à l'emprunt pour financer l'investissement.

Le rapport souligne qu'un niveau d'épargne insuffisant pourrait conduire à recourir à un nouvel emprunt ou à mobiliser le fonds de roulement. Or ce dernier doit permettre à la Collectivité de disposer d'une trésorerie suffisante pour couvrir ses dépenses courantes, notamment pour respecter les délais de paiement des entreprises titulaires de marchés publics, un point particulièrement suivi par la Collectivité.

Pour 2026, les marges de manœuvre apparaissent nettement réduites : les investissements devront s'appuyer sur des financements externes, des recettes dédiées et une maîtrise renforcée des dépenses de fonctionnement. Les orientations budgétaires prévoient un nouvel emprunt de 10 M€ pour soutenir le programme d'investissement.

4. Enseignements tirés du rapport concernant 2025 sur la stratégie financière de la Collectivité

Le rapport d'orientations budgétaires laisse entendre que la Collectivité a suivi une stratégie financière en trois temps.

- Entre 2022–2024, la Collectivité a financé ses projets d'investissement en mobilisant massivement son fonds de roulement et en s'appuyant sur une épargne brute élevée, notamment en 2023. De nombreux

projets ont été lancés mais le fonds de roulement a été fortement entamé, réduisant les marges de sécurité financières.

- En 2025, face à la tension financière créée par l'épuisement progressif des reports et une épargne réduite, la Collectivité a engagé un recours important à l'emprunt (30 M€). L'objectif affiché est de reconstituer le fonds de roulement, de sécuriser les projets en cours et de redonner de la capacité d'action à la Collectivité.

Ce recours à l'emprunt apparaît comme une mesure corrective destinée à compenser les effets d'une politique d'investissement financée principalement par l'épargne. C'est une stratégie de substitution, où la dette prend le relais de l'autofinancement

- Pour 2026, la Collectivité annonce une maîtrise renforcée des dépenses de fonctionnement afin d'accroître l'épargne brute. Un nouvel emprunt de 10 M€ est également prévu, ce qui montre que l'endettement demeure un levier d'ajustement pour compenser la faiblesse de l'autofinancement.

Le rapport met en évidence plusieurs fragilités :

- Une épargne brute insuffisante et une dépendance accrue à l'emprunt : Avec 9 M€ d'épargne brute, la Collectivité ne peut financer durablement un programme d'investissement de 67 M€ sans recours à l'emprunt. L'épargne nette reste très faible, voire insuffisante, car le remboursement du capital absorbe l'essentiel de l'épargne brute. Chaque nouvel emprunt augmente les annuités futures et réduit la capacité d'autofinancement.

Il est important de rappeler que l'article LO 6362-3 du CGCT impose que l'épargne brute et les recettes propres d'investissement couvrent le remboursement du capital des emprunts. Dans un contexte où l'épargne brute demeure faible et où l'emprunt devient une variable d'ajustement, la capacité de la Collectivité à respecter durablement l'équilibre réel défini par la loi apparaît fragilisée.

- Des marges de manœuvre limitées, en raison de la rigidité des dépenses sociales, de la difficulté à réduire les charges générales et du poids d'une masse salariale qui constitue, une dépense structurellement peu flexible.
- Une forte dépendance aux recettes fiscales, qui représentent plus de 80 % des recettes, exposant la Collectivité, compte tenu du contexte économique international, national et local.
- Une volatilité des subventions d'investissement, qui conditionne la réalisation de plusieurs projets.
- Une programmation d'investissement peu lisible, faute d'éléments sur la nature des immobilisations et les taux d'exécution, et dont la présentation ne permet pas encore d'appréhender clairement la structuration et le phasage opérationnelle des projets.

5. Lecture financière et cadrage politique pour 2026

Le budget primitif 2026 apparaît comme un aboutissement logique des tendances observées en 2025 et de la stratégie financière engagée depuis 2022. Il est mécaniquement un budget de maîtrise et de priorisation.

Dans ce contexte, le nouvel emprunt prévu en 2026 (10 M€) ne constitue pas un choix isolé, mais un levier d'ajustement rendu nécessaire par une épargne brute estimée à 9 M€, intégralement mobilisée au profit de l'investissement.

La présentation du budget 2026 dans le ROB relève d'une approche macro-financière centrée sur les grands équilibres.

Les dépenses réelles de fonctionnement sont projetées à 161,5 M€ (-1,7 % par rapport à 2025), tandis que les recettes de fonctionnement, estimées à 170,3 M€, reposent principalement sur une fiscalité représentant près de 88 % des recettes. La Collectivité mise sur la stabilité des recettes fiscales, sans hausse des taux.

Le solde de fonctionnement prévisionnel (environ 9 M€) est calibré pour financer l'investissement. Les arbitrages sont présentés en termes de trajectoire globale "consolidation, sobriété, priorisation" plutôt qu'en termes de programmation opérationnelle détaillée.

Dans ce cadre, les ambitions politiques affichées pour 2026 s'inscrivent dans un environnement financier exigeant. Leur financement repose sur :

- une épargne brute intégralement mobilisée (9 M€),

- un nouvel emprunt (10 M€),
- un niveau élevé de subventions d'investissement,
- un fonds de roulement estimé à 38,97 M€, présenté comme un matelas de sécurité à préserver.

Les dépenses d'investissement (67 M€) restent élevées après un cycle 2022–2025 particulièrement intense. Elles sont davantage ciblées sur les priorités sociales et la transition écologique.

Toutefois, leur programmation demeure partiellement lisible : absence de distinction entre création, maintenance ou rénovation, et renvoi des projets détaillés au Plan pluriannuel d'investissement, présenté sous la forme d'une simple annexe. Or ces engagements pluriannuels auraient dû faire l'objet d'une présentation structurée et dédiée, compte tenu de leur importance pour la trajectoire financière de la Collectivité.

La Collectivité mise aussi sur une hausse des subventions d'investissement.

La trajectoire est maîtrisée, mais serrée : toute dérive des dépenses ou toute baisse des recettes fragiliserait immédiatement l'équilibre recherché.

La dernière partie du ROB, consacrée aux programmes d'action 2026, adopte une approche différente des développements financiers précédents. Elle présente un ensemble large de projets et de dispositifs couvrant les politiques sociales, éducatives, économiques, environnementales et culturelles. Le CESC relève que cette présentation, davantage tournée vers les priorités politiques que vers les équilibres budgétaires, vise à offrir une lisibilité d'ensemble de l'action publique. Elle s'apparente à un catalogue structuré de projets engagés ou envisagés. Elle ne constitue pas, en tant que telle, une stratégie opérationnelle ou financière articulée avec les contraintes d'épargne, d'endettement ou de programmation pluriannuelle identifiées dans le rapport.

Dans ce contexte, le CESC considère que ces éléments doivent être lus comme un cadrage politique général, dont la mise en œuvre dépendra des marges de manœuvre disponibles et de la capacité de la Collectivité à sécuriser les financements externes nécessaires.

Toutefois, parmi ces actions, les membres du CESC ont identifié le renforcement en matière de sécurité et de tranquillité publiques, présenté à travers le développement du Centre de Surveillance Urbain, l'extension de la vidéoprotection et l'amélioration des moyens opérationnels de la Police territoriale. Compte tenu de leur impact direct sur la population et sur l'attractivité touristique, le CESC estime que ces actions doivent être clairement priorisées et développées.

De même, le rapport aborde la modernisation des équipements et des procédures des directions en charge des transports, de la circulation et de la sécurité routière, sans toutefois détailler d'actions opérationnelles. Pour une île dont les axes principaux sont rapidement saturés, notamment en haute saison touristique, le CESC considère que cet enjeu doit être davantage priorisé et développé afin d'améliorer durablement la mobilité et la sécurité des déplacements.

Les membres du CESC réaffirment leur disponibilité pour poursuivre le dialogue avec la Collectivité et contribuer, dans un esprit de co-construction, à l'approfondissement de ces chantiers essentiels pour le territoire.

6. Information sur la situation de la SEM Air Antilles

Le rapport d'orientations budgétaires a été complété par une note relative à la SEM Air Antilles, ajout indispensable compte tenu de l'importance du dossier et de ses conséquences budgétaires potentielles.

La SEM Air Antilles fait l'objet, depuis le 22 janvier 2026, d'un redressement judiciaire assorti d'une période d'observation de six mois, la date de cessation des paiements ayant été fixée au 9 décembre 2025.

Dans ce contexte, la Collectivité, actionnaire majoritaire de la SEM (1,24 M€) et créancière au titre de l'avance en compte courant (6 M€) et des prêts consentis (13 M€), est exposée à un risque financier significatif.

La note rappelle que la première solution offerte par la procédure est l'élaboration d'un plan de continuation permettant la pérennité de l'entreprise, notamment par le rééchelonnement ou la réduction de la dette. Elle précise qu'à défaut, le tribunal pourrait ordonner la cession totale ou partielle de l'entreprise. La période d'observation doit permettre d'identifier des investisseurs susceptibles de contribuer à un plan de continuation fondé sur une stratégie financière, opérationnelle et commerciale solide, ou, en cas d'impossibilité, des candidats repreneurs dans le cadre d'un plan de cession.

Au titre du budget 2026, les membres du CESC relèvent qu'en application du principe comptable de prudence et des dispositions du CGCT, la Collectivité devra constituer une provision dès la plus proche décision

budgétaire, en fonction de l'appréciation du risque encouru. La délibération devra notamment préciser le montant de la provision et les modalités d'étalement autorisées par les règles budgétaires et comptables.

7. Recommandations du CESC

Ainsi, la stratégie budgétaire présentée dans le rapport d'orientations budgétaires 2026 repose sur un équilibre exigeant : maintenir un niveau d'investissement, répondre aux priorités sociales et à la transition écologique, tout en préservant la soutenabilité budgétaire dans un contexte où l'épargne brute demeure contrainte, où certaines dépenses sont peu compressibles et où les financements externes jouent un rôle déterminant.

Dans ce cadre, les conditions qui permettent de sécuriser la trajectoire financière engagée, et qui découlent directement du rapport présenté, sont les suivantes :

1. Renforcer la programmation pluriannuelle des investissements par la mise en œuvre des Autorisations de programme (AP) et des Crédits de paiement (CP). Cette technique budgétaire doit permettre une meilleure articulation entre la vision stratégique du Plan pluriannuel d'investissement et la capacité financière réelle de la Collectivité.

Cette mise en œuvre a été actée par la délibération du 10 décembre 2025 relative au déploiement des AP/CP et des AE/CP à compter de 2026. Le CESC s'en félicite, cette évolution répondant à une recommandation qu'il avait formulée dès le Débat d'Orientations Budgétaires 2025.

Conformément aux exigences légales du débat d'orientations budgétaires, celui-ci doit présenter les engagements pluriannuels ainsi que les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement, incluant, le cas échéant, les orientations relatives aux autorisations de programme. À ce titre, le CESC invite la Collectivité à présenter et expliciter les AP/CP dès le débat d'orientations budgétaires, afin de renforcer la lisibilité et le pilotage des engagements pluriannuels.

Afin d'assurer une mise en œuvre effective de ce déploiement, les AP gagneraient à être lancées en priorité pour les projets disposant d'un niveau de préparation technique suffisant et d'un schéma de financement clairement identifié.

2. Stabiliser les dépenses d'investissement annuelles (AP et hors AP) autour d'un plafond soutenable pour lisser les besoins de financement et reconstituer progressivement l'épargne brute, tout en maintenant les priorités politiques.

3. Reconstituer l'épargne brute par des actions ciblées

La reconstitution de l'épargne brute repose sur des actions progressives : optimisation des charges à caractère général, contractualisation pluriannuelle avec les associations et les établissements publics.

Le renforcement des recettes, sans modification des taux d'imposition, passe par l'élargissement de l'assiette fiscale, la valorisation du domaine public, l'optimisation des redevances et la lutte contre les impayés.

Ces actions doivent s'inscrire dans une trajectoire pluriannuelle fondée sur des simulations financières actualisées.

4. Sécuriser les subventions d'investissement en renforçant les moyens d'une cellule dédiée au montage et au suivi des dossiers (identification des projets à fort effet levier, anticipation des calendriers, organisation des remontées de dépenses)

5. Encadrer le recours à l'emprunt dans une enveloppe annuelle cohérente avec la trajectoire d'épargne et avec l'objectif de stabilisation de la dette à moyen terme. L'emprunt doit rester un outil d'accompagnement, non un substitut durable à l'autofinancement.

6. Préserver le fonds de roulement avec pour objectif de maintenir un niveau plancher permettant d'absorber les aléas, d'éviter toute ponction non compensée par l'épargne et de piloter la trésorerie.

Au-delà de ces éléments financiers, le CESC relève que certaines priorités sectorielles présentées dans le rapport méritent également d'être réévaluées, en particulier la sécurité et la tranquillité publiques ainsi que la

gestion des transports et de la circulation, compte tenu de leur impact direct sur la vie quotidienne des habitants et sur l'attractivité du territoire.

7. Assurer une coordination renforcée entre les services pour garantir la mise en œuvre cohérente de la stratégie budgétaire et des mesures correctrices.

La réussite du plan d'action présenté repose également sur une organisation interne permettant une circulation fluide de l'information, une articulation claire des responsabilités et un travail transversal entre les directions concernées. Le CESC souligne l'importance de cette coordination pour sécuriser la mise en œuvre opérationnelle des orientations retenues.

8. Avis adopté par le CESC

Le CESC émet un **AVIS DÉFAVORABLE** sur la situation financière constatée, au regard de la dégradation des indicateurs financiers et des risques pesant désormais sur la trajectoire budgétaire. Elle résulte d'une stratégie financière insuffisamment maîtrisée et dont la lisibilité demeure limitée au vu des notes produites, malgré les recommandations émises par le CESC.

Le CESC émet en revanche un **AVIS FAVORABLE** sur la volonté clairement affichée par la Collectivité, depuis le DOB 2025, de redresser la situation, de renforcer la maîtrise de ses équilibres financiers et d'engager un plan d'action structuré.

En conséquence, le CESC formule un avis **GLOBAL DE RÉSERVE**, considérant que l'atteinte des objectifs de redressement dépendra de la mise en œuvre effective et complète du plan d'action annoncé, ainsi que de la prise en compte des recommandations formulées dans le présent avis.

Le CESC réaffirme sa disponibilité pour poursuivre une démarche constructive en formulant, lorsque nécessaire, des analyses et recommandations utiles à l'action publique.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les élus, Mesdames et Messieurs, je vous remercie de votre écoute.

La Présidente du CESC
Mme Ida ZIN-KA-IEU

