



L'autonomie fiscale en outre-mer

Nouvelle-Calédonie

Polynésie française

Saint-Barthélemy

Saint-Martin

Saint-Pierre-et-Miquelon

Wallis-et-Futuna

Rapport public thématique

Sommaire

DELIBÉRÉ	7
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	13
CHAPITRE I - UNE FISCALITÉ ET DES CONTEXTES ATYPIQUES	23
I - Des taux de prélèvements obligatoires inégaux mais significatifs	24
A - Un poids variable selon les collectivités	24
B - Un écart important avec la situation en métropole	28
II - Une source déterminante du financement des dépenses publiques ..	30
A - Le poids de la fiscalité dans le budget de la collectivité centrale	31
B - Les dotations de l'État.....	32
III - Des situations financières globalement tendues.....	39
A - Des dépenses rigides financées par des recettes volatiles	39
B - Le desserrement des effets de ciseaux dans certaines collectivités ...	41
C - L'apparition d'effets de ciseaux dans certaines collectivités	42
CHAPITRE II -UNE FISCALITÉ INSUFFISAMMENT ADAPTÉE AUX BESOINS DES TERRITOIRES	45
I - Une fiscalité indirecte prédominante	46
A - Une fiscalité héritée en grande partie de l'histoire	46
B - Une imposition inégale des revenus des particuliers et des entreprises	50
C - Une imposition du patrimoine généralement faible.....	53

II - Une fiscalité aux objectifs parfois mal articulés	55
A - Un rendement réduit par de nombreuses exonérations et dépenses fiscales	56
B - La fiscalité : une contribution inégale au développement économique	59
C - La fiscalité : un outil peu mobilisé au service de la redistribution	63
III - Les insuffisances de la fiscalité des collectivités infra-territoriales.....	65
A - La fiscalité locale existante	66
B - Les limites des modalités de financement en vigueur	68
 CHAPITRE III - LES VOIES D'UNE FISCALITÉ PLUS PERFORMANTE	 73
I - Une administration fiscale à moderniser	74
A - Des modalités d'organisation diverses issues des dispositions statutaires	75
B - Des difficultés de gestion dues en partie à des moyens insuffisants ..	78
C - Une coopération fiscale à maintenir ou amplifier	85
II - Un système fiscal à faire évoluer	87
 CONCLUSION GÉNÉRALE.....	 93
 RÉCAPITULATION DES RECOMMANDATIONS.....	 95
 ANNEXES	 97
 ANNEXE N° 1 : FICHES MONOGRAPHIQUES.....	 99
 ANNEXE N° 2 : EXTRAITS DE LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958	 115
 RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES COLLECTIVITÉS CONCERNÉES	 119

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales et territoriales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales et territoriales ou entre celles-ci. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par *La documentation Française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil réunie en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *L'autonomie fiscale en outre-mer*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et aux collectivités concernées et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, M. Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet, Mme Ratte, M. Vachia, présidents de chambre, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Ganser, Cazala, Braunstein, Mme Dayries, MM. Phéline, Barbé, Mme Darragon, MM. Bonin, Lair, Mmes Trupin, Froment-Védrine, MM. Ravier, de Gaulle, Vialla, Sépulchre, Mme Malgorn, MM. Léna, Glimet, Senhaji, Mme Fontaine, conseillers maîtres.

Ont été entendus :

- en leur présentation, MM. Monti et Diringer, présidents de chambre territoriale des comptes, chargés de coordonner les travaux sur lesquels le rapport est fondé et de préparer le projet de rapport ;

- en son rapport, M. Bertrand, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de MM. Bertucci et Lachkar, présidents de chambre territoriale des comptes, de M. Maccury, premier conseiller de chambre régionale des comptes, rapporteur général chargé de préparer le rapport, Mme François, première conseillère de chambre régionale des comptes, rapporteure générale adjointe, de M. Beauviche, président de section de chambre régionale des comptes, rapporteur, et de Mme Ulmann et M. Uguen, conseillers maîtres, contre-rapporteurs ;

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Lefort, avocat général.

M. Gérard Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 19 novembre 2013.

Le projet de rapport a été préparé par les cinq chambres territoriales des comptes concernées, présidées par MM. Bertucci, président de la chambre territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, Diringer, président des chambres territoriales de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, Monti, président de la chambre territoriale de Nouvelle-Calédonie, Lachkar, président de la chambre territoriale de Polynésie française, et par la quatrième chambre de la Cour des comptes, compétente pour Wallis-et-Futuna, présidée par MM. Bayle puis Vachia (à compter du 4 octobre 2013), présidents de chambre.

Les travaux ont été coordonnés par MM. Monti et Diringer, présidents de chambre territoriale des comptes, avec le concours de Mme Ulmann et M. Uguen, conseillers maîtres.

Le projet de rapport a été délibéré par les cinq chambres territoriales des comptes et par la quatrième chambre de la Cour, compétente pour Wallis-et-Futuna, chacune pour ce qui la concerne.

Il a été examiné et approuvé, le 4 septembre 2013, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet et Mme Ratte, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

L'outre-mer français

Les territoires français situés outre-mer couvrent, au total, une superficie de plus de 120 000 km² où vivent 2,5 millions d'habitants. À l'exception des espaces inhabités des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton, cet ensemble est constitué en majorité d'îles et d'archipels situés dans trois grandes zones géographiques : les abords atlantiques du continent américain, le sud-ouest de l'océan Indien et le Pacifique sud. La Guyane, avec 91 000 km² localisés au nord du Brésil, est le seul outre-mer qui fasse exception à l'insularité.

Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (articles 73 et 74 de la Constitution), une grande diversité institutionnelle caractérise ces territoires.

Dans les cinq départements/régions d'outre-mer – la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte –, les lois et règlements sont applicables de plein droit, mais, à la différence de la métropole, peuvent être adaptés au regard des caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

La catégorie des territoires d'outre-mer (TOM), qui existait depuis 1946, a été supprimée et remplacée par celle des collectivités d'outre-mer (COM). Cinq collectivités sont concernées : la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna, et. Elles bénéficient d'un régime juridique particulier, dit de la spécialité législative, et d'un statut qui leur est propre, assorti d'une autonomie normative plus large qu'en métropole ou dans les départements/régions d'outre-mer. Ce cadre institutionnel particulier est toutefois appliqué de façon différente dans chacune des cinq collectivités.

Depuis l'accord de Nouméa de mai 1998 et la révision constitutionnelle de juillet 1998, la Nouvelle-Calédonie est soumise à un statut *sui generis* et évolutif. Son cadre juridique fait ainsi l'objet d'un titre spécial au sein de la Constitution (le titre XIII) et, selon son régime juridique particulier, elle peut adopter des lois de pays soumises au contrôle du Conseil constitutionnel. Toutefois, dans l'état actuel, ce régime comporte de larges similitudes avec le statut des cinq collectivités précitées.

Les cinq collectivités et la Nouvelle-Calédonie couvrent une superficie de 22 000 km² pour une population de 600 000 habitants.

Deux autres territoires ou ensembles de territoires n'ont pas de population permanente, Clipperton dans l'océan Pacifique et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), ces dernières étant dotées d'un statut particulier.

Introduction générale

L'outre-mer français est constitué, d'un point de vue institutionnel, de deux sous-ensembles : d'une part, les cinq départements/régions d'outre-mer, dont le statut juridique est analogue à celui de la métropole, moyennant certaines adaptations ; d'autre part, six collectivités - la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis-et-Futuna et, avec un statut différent, la Nouvelle-Calédonie -, soumises à un régime juridique dérogatoire par rapport à l'organisation métropolitaine¹.

Le présent rapport traite de ce seul second sous-ensemble, et plus particulièrement du régime d'autonomie fiscale dont bénéficient les six collectivités concernées.

Carte 1 : les six territoires d'outre-mer examinés



Source : ministère des outre-mer

¹ Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), qui bénéficient d'un régime d'autonomie fiscale, mais dont les recettes fiscales ne représentent que 2 % du budget total de 24,5 M€ en 2011, ne sont pas examinées dans le présent rapport.

Les six territoires d'outre-mer examinés

Les six territoires d'outre-mer concernés appartiennent à deux zones géographiques fort éloignées l'une de l'autre : l'océan Pacifique pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna ; la bordure américaine de l'océan Atlantique pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ils se caractérisent par leur éloignement de la France métropolitaine et du continent européen. Saint-Pierre-et-Miquelon se trouve à 4 270 kilomètres de Paris, les collectivités antillaises à 6 800 km, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, respectivement à 15 700 km et à 16 700 km. À ces grandes distances de la métropole s'ajoute souvent l'éloignement de leurs partenaires économiques les plus importants. Ainsi, la Polynésie française est à 5 700 km de l'Australie, 6 200 km des États-Unis et 8 800 km du Japon. Ces territoires sont donc relativement isolés.

En outre, pour des raisons tenant à leur géographie autant qu'à leur histoire particulière avec la métropole, ils éprouvent, pour certains, des difficultés à s'inscrire dans les courants d'échanges internationaux, voire régionaux. Leur participation à des structures régionales² a notamment pour objectif d'atténuer ces difficultés.

Ces cinq collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie ne forment pas un ensemble homogène. Elles correspondent en fait à des réalités bien différentes, que ce soit en termes démographiques, géographiques ou économiques et sociaux.

² Telle que l'association des États de la Caraïbe (AEC) ou la communauté du Pacifique (CPS).

Le tableau ci-dessous illustre cette grande disparité de situations.

**Tableau n° 1 : grandes caractéristiques des cinq collectivités
d’outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie**

	Population ⁽¹⁾	Superficie (en km ²)	Zone économique exclusive (en km ²)	PIB ³ (en M€)	PIB/habitant (en €)
Nouvelle-Calédonie	245 580	18 575	1 400 000	7 105	28 931
Polynésie française	268 270	3 500	5 000 000	4 346	16 000
Saint-Barthélemy	8 902	21	nd	235	26 000
Saint-Martin	36 824	53	nd	543	14 500
Saint-Pierre-et-Miquelon	6 125	242	12 334	172	28 327
Wallis et Futuna	14 944	130	271 050	151	11 500

nd : non disponible

⁽¹⁾ Les données relatives au PIB se rapportent à 2006 pour Saint-Pierre-et-Miquelon, 2008 pour Wallis-et-Futuna, 2009 pour la Nouvelle-Calédonie, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et 2012 pour la Polynésie française.

Source : Cour des comptes et chambres territoriales des comptes

Ainsi, il existe un écart parfois important en termes de produit intérieur brut (PIB) par habitant, laissant subsister, selon les collectivités, une différence de niveau plus ou moins forte avec la métropole (30 135 €/habitant en 2010). Par ailleurs, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna utilisent comme monnaie le franc pacifique (CFP), dont le cours est fixé à 119,33 francs CFP pour un euro.

Leurs économies connaissent des taux de chômage en général supérieurs à ceux constatés en métropole, bien que l'imprécision de la mesure rende malaisées les comparaisons.

³ Les données sont de périodes différentes, pour des raisons expliquées au chapitre I.

L'autonomie fiscale

L'autonomie dont traite le présent rapport ne doit pas être comprise comme l'autonomie financière dont bénéficient les collectivités territoriales, notamment à raison du principe constitutionnel de libre administration (article 72 de la Constitution).

L'autonomie fiscale dont il s'agit ici s'entend de la capacité juridique, reconnue aux seuls six territoires d'outre-mer concernés, de définir et d'appliquer eux-mêmes la législation fiscale de leur choix, en lieu et place de l'ensemble de la législation fiscale applicable ailleurs en France, à raison des compétences étendues qui leur sont dévolues dans de nombreux domaines (articles 72-3 et 74 de la Constitution⁴ pour les cinq collectivités d'outre-mer, et 76 et 77 pour la Nouvelle-Calédonie).

Cette autonomie correspond, selon les territoires, à des réalités institutionnelles différentes et à des compétences plus ou moins étendues.

Les anciens territoires d'outre-mer (TOM) bénéficient d'une compétence de principe très étendue. La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, en plus du pouvoir de lever l'impôt, ont aujourd'hui la responsabilité de presque toutes les politiques publiques, y compris la définition et la gestion du système de sécurité sociale. N'en sont formellement exclues que celles qui sont mentionnées dans leur statut organique, notamment les domaines relevant des fonctions régaliennes.

La répartition des compétences à Wallis-et-Futuna résulte de la loi statutaire du 29 juillet 1961. Wallis-et-Futuna, bien que dotée de l'autonomie administrative et financière, n'exerce qu'une compétence d'attribution limitée à plusieurs secteurs de la vie économique et sociale, tels que le transport intérieur, l'urbanisme, l'agriculture, le tourisme, la pêche, le sport et la sécurité sociale. Compte tenu de l'absence de révision du statut depuis la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, l'exécutif de la collectivité continue d'être exercé par le préfet.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, le champ des compétences est plus réduit, dans la mesure où en sont exclus la gestion des établissements publics locaux d'enseignement, la voirie classée en route nationale, la lutte contre les maladies vectorielles, la police de la circulation, la gestion des bibliothèques et le financement des moyens des services d'incendie et de secours.

Enfin, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, les compétences sont celles auparavant dévolues à la commune, mais aussi au département et à

⁴ Les quatre articles de la Constitution cités figurent en annexe.

la région de la Guadeloupe. Toutefois, à la différence des anciens territoires d'outre-mer (TOM), l'État a conservé la compétence en matière de sécurité, de protection sociale et de répression des infractions fiscales à caractère pénal⁵.

En outre, par-delà les particularités héritées de leur histoire politique et sociale, les six collectivités étudiées disposent toutes de l'autonomie fiscale, compétence de nature régaliennne.

L'exercice de la compétence fiscale est ancien. Selon les dispositions de l'article 34 de la loi du 13 avril 1900⁶, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ont été autorisées à percevoir des recettes propres pour financer les dépenses nécessaires à leur administration. Wallis-et-Futuna a disposé de l'intégralité du pouvoir fiscal depuis l'origine du protectorat, en 1887, et pour Saint-Pierre-et-Miquelon, l'attribution de cette compétence date d'une période bien antérieure à son accession au statut de territoire d'outre-mer (TOM) en 1946⁷. Saint-Barthélemy et Saint-Martin, anciens ports francs devenus communes du département de la Guadeloupe en 1946, n'ont, en revanche, recouvré leur autonomie fiscale que depuis 2007⁸, en devenant des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution⁹.

L'autonomie fiscale est large. Elle s'étend de la création d'impôts (élaboration de la législation en matière d'assiette et de taux) aux modalités d'administration (contrôle, contentieux et recouvrement). Elle n'est, en principe, limitée que par des règles de droit qui, par leur objet spécial¹⁰, sont applicables sur tout le territoire de la République et par les principes généraux du droit.

Même le droit de l'Union européenne (UE), qui, dans les autres collectivités de la République, encadre la matière fiscale et douanière, ne

⁵ Loi organique n° 6214-4 et article LO 6314-4 du code général des collectivités territoriales.

⁶ Loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1900.

⁷ Depuis, Saint-Pierre-et-Miquelon est redevenu en 1976 un département d'outre-mer (DOM), puis une collectivité territoriale de la République en 1985.

⁸ La création de ces deux collectivités d'outre-mer est effective depuis le 15 juillet 2007, date de la première réunion de leurs conseils territoriaux nouvellement élus.

⁹ Référendum du 7 décembre 2003 approuvé par 95,51 % des électeurs de Saint-Barthélemy, et 76,17 % pour ceux de Saint-Martin.

¹⁰ Il s'agit des lois dites lois de souveraineté, pour lesquelles le Conseil constitutionnel considère qu'il n'y a pas de possibilité de transfert de compétences (décision du 12 juillet 2004 sur la Polynésie française).

joue ici qu'un rôle marginal. Une seule collectivité, Saint-Martin, y est soumise en raison de son statut de région ultrapériphérique (RUP), qu'elle a choisi de conserver pour l'instant. Les cinq autres territoires relèvent d'une catégorie spécifique, les pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Le statut de pays et territoires d'outre-mer

La Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna constituent, au sens du droit de l'Union européenne, des « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM).

Ces collectivités n'appartenant pas au territoire de l'Union européenne, ni les dispositions générales du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ni le droit dérivé ne leur sont applicables sans référence expresse. Ainsi, par exemple, les trois territoires qui utilisent l'euro, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, appliquent le droit dérivé européen en matière bancaire et financière.

Les éléments relatifs aux individus, en particulier la citoyenneté et les droits de l'Homme, s'appliquent, en revanche, directement. Les dispositions concernant la libre circulation des personnes et le libre établissement sur le territoire de l'Union européenne s'appliquent également sur la base du critère de nationalité.

Les relations avec l'Union européenne suivent un régime spécial d'association défini par les articles 198 à 204 du traité précité et précisé dans plusieurs décisions du Conseil de l'Union européenne y afférant. La dernière en date est celle du 27 novembre 2001 (n° 2001/822/CE). Outre le principe de réciprocité en matière d'échanges commerciaux, il est à noter que les produits originaires des PTOM ne sont pas soumis aux droits d'importations ou aux restrictions quantitatives lors de leur entrée dans les États membres.

Toutefois, ceux-ci peuvent percevoir des droits de douane qui répondent aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation ou qui, de caractère fiscal, ont pour but d'alimenter leur budget. Par ailleurs, ce régime visant à promouvoir le développement économique et social des PTOM, ceux-ci bénéficient du fonds européen de développement (FED).

Les statuts de chaque collectivité définissent le cadre d'exercice de la compétence fiscale. Les règles, votées par leurs assemblées délibérantes, sont contenues dans des codes fiscaux et douaniers spécifiques ; elles sont mises en œuvre sous la responsabilité des collectivités, soit par leurs propres administrations fiscales, soit par les services de l'État dans le cadre de mises à disposition ou de conventions de gestion.

Dans tous ces territoires, l'État ne lève pas d'impôt, comme l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés ou la taxe à la valeur ajoutée, à l'exception des taxes destinées au financement des services qu'il continue de gérer. Ainsi, en Polynésie française et à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'État ne lève que la taxe de police et de sécurité aéroportuaire¹¹ à laquelle s'ajoute, à Saint-Pierre-et-Miquelon, la contribution de sécurité immobilière.

Toutefois, en vertu des dispositions de la loi organique du 21 février 2007, à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, l'État continue de percevoir les impôts directs sur les personnes physiques et morales qui y sont domiciliées depuis moins de cinq ans. Ainsi, pour les revenus 2010, l'État a perçu, au titre de l'impôt sur le revenu, les montants respectifs de 0,9 M€ et 0,6 M€¹². Les prélèvements sociaux, comme la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), y sont également perçus, au profit des organismes de sécurité sociale.

Des conventions conclues entre l'État et ces territoires permettent d'éviter les doubles impositions qui pourraient naître du conflit de lois fiscales¹³.

L'autonomie fiscale n'est cependant pas exclusive de tout soutien financier de l'État. En fonction des circonstances propres à chaque territoire, des concours et des mises à disposition onéreuses ou gratuites de personnels ont ainsi été maintenus ou institués.

¹¹ Conseil d'État – arrêt n° 293542 du 12 janvier 2007.

¹² La convention conclue entre la collectivité de Saint-Martin et l'État, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale, signée le 21 décembre 2010, a toutefois prévu pour les fonctionnaires de l'État en poste depuis moins de cinq ans sur ce territoire une imposition de leur traitement à la fois au profit de cette collectivité et de l'État. Un dispositif de crédit d'impôt élimine la double imposition qui en découle.

¹³ La convention fiscale conclue avec Saint-Martin concerne l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés et contributions sur cet impôt pour l'État ; il en est de même pour les conventions concernant Saint-Pierre-et-Miquelon et la Nouvelle-Calédonie, les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière étant également inclus dans leur périmètre ; la convention conclue avec la Polynésie française concerne les revenus de capitaux mobiliers.

En matière de financements, les participations de l'État ont pris la forme, soit de subventions d'investissement libres d'emploi¹⁴, soit de subventions de fonctionnement¹⁵.

En outre, l'État a été amené à mettre à la disposition des collectivités concernées certains de ses services (éducation, services fiscaux et douaniers en particulier).

Au total, ces six collectivités jouissent d'un régime spécifique d'autonomie qui leur permet de fixer librement le montant de leurs dépenses publiques et des prélèvements fiscaux, tout en les obligeant à respecter l'équilibre budgétaire. À Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, cet exercice est rendu plus difficile dès lors qu'elles disposent de marges de manœuvre plus réduites, notamment en matière de dépenses sociales¹⁶.

L'enquête

Les enquêtes qui ont permis l'élaboration de ce rapport ont été conduites par les chambres territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, de Polynésie Française et de Nouvelle-Calédonie. Le contrôle des îles de Wallis-et-Futuna, relevant de la compétence de la Cour, a fait l'objet d'un rapport établi par la quatrième chambre de la Cour en collaboration avec la chambre territoriale de Nouvelle-Calédonie. Les examens de la gestion des services de la direction générale des finances publiques de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ont été réalisés pour les besoins de l'enquête, par la première chambre de la Cour, avec le concours des chambres territoriales compétentes.

¹⁴ Telles que la dotation globale de construction et d'équipements scolaires en Nouvelle-Calédonie ou la dotation globale de développement économique (DGDE) en Polynésie française (jusqu'en 2010).

¹⁵ Comme la dotation globale d'autonomie (DGA) versée depuis 2010 en Polynésie française ou la dotation globale de fonctionnement des provinces et à destination des communes en Nouvelle-Calédonie.

¹⁶ Les régimes de prestations sociales sont très proches du système métropolitain. Par ailleurs, leur régime d'autonomie ne leur donne pas accès à certaines mesures nationales, comme le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) mis en place en 2013, mesure fiscale visant à réduire le coût du travail. Il leur appartient, si elles le souhaitent, de mettre en œuvre des dispositifs locaux, au titre de leur compétence propre.

Les chambres territoriales des comptes

À l'exception de Wallis-et-Futuna, les collectivités examinées dans le présent rapport ressortissent d'un régime particulier de contrôle au sein des juridictions financières : les comptes et la gestion de ces collectivités sont contrôlés par les chambres territoriales des comptes et non par des chambres régionales des comptes. Cette différence de dénomination recouvre une différence de compétences.

En effet, les six collectivités exercent des compétences plus larges que les collectivités territoriales de droit commun. Elles sont régies, par ailleurs, par un droit local plus ou moins étendu qui leur est propre en vertu du principe de spécialité législative. L'exercice de compétences propres exclut, en outre, tout empiètement législatif ou réglementaire de l'État dans les domaines qui leur sont réservés.

Ces spécificités ont pour conséquence que les chambres territoriales, tout en exerçant les mêmes missions que les chambres régionales – contrôle juridictionnel, examen de la gestion et contrôle budgétaire –, assurent des missions qui, ailleurs, relèvent de la Cour des comptes.

Les chambres territoriales se sont également vu confier par le Parlement un rôle particulier de contrôle, d'expertise ou de conseil. Ainsi, les chambres territoriales de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie peuvent, à l'occasion de leurs contrôles, décider d'adresser au président de l'exécutif ou à celui de l'assemblée délibérante de la collectivité d'outre-mer, des communications visant à améliorer les règles de droit édictées par la collectivité.

Des dispositions similaires ont été introduites en 2007 au profit des chambres territoriales des comptes de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. La chambre territoriale de Nouvelle-Calédonie a été créée dès 1988 et celle de la Polynésie française en 1990.

Créées en 2007, les chambres territoriales de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin¹⁷ ont un siège et un effectif commun avec les chambres régionales de la Guadeloupe, la Guyane et de la Martinique.

Également créée en 2007, la chambre territoriale des comptes de Saint-Pierre-et-Miquelon a un siège et un effectif communs avec la chambre régionale des comptes d'Île-de-France.

Le contrôle des comptes et de la gestion de Wallis-et-Futuna relève de la Cour des comptes.

¹⁷ Concomitamment au changement de statut de ces collectivités.

Le présent rapport, après avoir constaté que les six collectivités ont effectivement utilisé la compétence fiscale, dans des contextes financiers généralement tendus (I), s'attache à examiner l'adéquation de l'emploi du levier fiscal aux besoins de ces territoires (II), sans pour autant avoir mesuré, par une étude approfondie, les effets de la fiscalité sur les économies concernées.

Enfin, dans le respect des compétences propres des six collectivités examinées, la Cour et les chambres territoriales des comptes ont analysé les voies d'une fiscalité plus performante (III).

Une présentation succincte de la situation géographique, économique et institutionnelle de ces six collectivités figure en annexe, de même que les quatre articles de la Constitution concernant plus particulièrement les collectivités concernées.

Chapitre I

Une fiscalité et des contextes atypiques

Les six collectivités qui font l'objet de ce rapport ont en commun d'exercer une compétence fiscale autonome. Ce sont, toutefois, des territoires de nature et de statut très différents.

Pour autant, au-delà de leurs caractéristiques atypiques, elles partagent d'autres caractéristiques communes, s'agissant de leur taux de prélèvement obligatoire, de leur mode de financement et de leur situation financière, le plus souvent fragile.

Les taux de prélèvements obligatoires y sont sensiblement inférieurs à ceux de la France métropolitaine. Ils atteignent, toutefois, pour certaines collectivités, un niveau non négligeable.

Par ailleurs, même si ces six collectivités exercent la quasi-totalité de la compétence fiscale, leur fiscalité n'est pas l'unique source de financement de leurs dépenses. Leurs budgets sont également financés par des dotations de l'État.

Aussi, l'analyse de l'exercice de la compétence fiscale doit-elle tenir compte des situations financières, généralement tendues, dans lesquelles évoluent les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie.

I - Des taux de prélèvements obligatoires inégaux mais significatifs

Le poids des prélèvements obligatoires, différent selon les collectivités concernées, reste significatif, même s'il présente un écart relativement important par rapport à la situation métropolitaine.

A - Un poids variable selon les collectivités

1 - Une connaissance lacunaire des taux de prélèvements obligatoires

La détermination du niveau de prélèvements obligatoires¹⁸ au sein des six collectivités examinées s'est heurtée à plusieurs difficultés.

En effet, les principaux agrégats économiques sont élaborés de manière discontinue ou tardive par les instituts statistiques chargés de leur production. La technicité des études à conduire, notamment pour les plus petits territoires, a limité la production régulière des principaux agrégats macro-économiques (PIB, revenu disponible notamment).

Le PIB a été calculé pour la dernière fois en 2005 pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy¹⁹, en 2008 pour Wallis-et-Futuna, en 2011 pour la Nouvelle-Calédonie et pour la Polynésie française et en 2012 pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

Aucun service statistique n'est actuellement capable de produire, avec régularité et rapidité, les principaux indicateurs macroéconomiques, nécessaires pour éclairer les choix de politiques fiscales et économiques. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française produisent toutefois d'autres indicateurs économiques sectoriels.

En dépit de ces insuffisances dans la mesure et la disponibilité des principaux agrégats macro-économiques, la Cour et les chambres territoriales des comptes se sont attachées à estimer le niveau des prélèvements obligatoires dans ces six collectivités.

¹⁸ Ensemble des impôts et des cotisations sociales perçus par les administrations publiques. Au sens de la comptabilité nationale, les administrations publiques regroupent l'État, les organismes divers d'administration centrale, les administrations locales (collectivités territoriales et organismes divers d'administration locale) et les administrations de la sécurité sociale.

¹⁹ À partir des données datant de 1999 pour ces deux territoires.

2 - Un niveau de prélèvements obligatoires relativement élevé

En premier lieu, si le taux de prélèvements obligatoires²⁰ et le taux de pression fiscale²¹ constatés sont inférieurs à ceux de la métropole, le niveau qu'ils ont parfois atteint est cependant significatif.

Tableau n° 2 : niveaux estimés des prélèvements obligatoires à partir des données disponibles (en M€ et en %)

	Nouvelle-Calédonie	Polynésie française	Saint-Barthélemy	Saint-Martin	Saint-Pierre-et-Miquelon	Wallis-et-Futuna
Année de référence	2011	2011	2005	2005	2012	2008
Collectivités centrales (a) ²²	1 233	888	37	50	20	17
Collectivités infra-territoriales (b)	36	56	0	0	8	0
Organismes divers d'administration locale ODAL (c)	39	17	0	1	1	0
Administrations de sécurité sociale (ASSO) (d)	1 056	607	30	83	24	7
Prélèvements obligatoires (e)	2 364	1 568	67	134	53	24
Produit intérieur brut (f)	7 105	4 346	235	543	172	151
Taux de prélèvements obligatoires (e/f)	33 %	36 %	29 %	25 %	31 %	16 %
Pression fiscale (a+b+c)/f	18 %	22 %	16 %	9 %	17 %	11 %
Taux des prélèvements sociaux (d/f)	15 %	14 %	13 %	15 %	14 %	5 %

Source : Cour des comptes et chambres territoriales des comptes d'après les statistiques locales disponibles

²⁰ La Cour et les chambres territoriales des comptes ont rapporté le montant évalué des prélèvements obligatoires au dernier PIB connu.

²¹ La pression fiscale est entendue, dans le cadre de ce rapport, comme le ratio rapportant la somme des prélèvements de la collectivité et du secteur local au PIB.

²² Cette appellation est utilisée pour désigner les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, au sens institutionnel.

Par exception, Wallis-et-Futuna et Saint-Martin se caractérisent par les faibles taux des prélèvements obligatoires et de la pression fiscale.

Pour Wallis-et-Futuna, l'explication tient à la relative faiblesse de la dépense publique dont les trois quarts sont de surcroît assurés par l'État.

S'agissant de Saint-Martin, cette situation résulte largement de la volonté de la collectivité de ne pas créer d'écart fiscal important avec la partie hollandaise de l'île.

Les quatre autres collectivités d'outre-mer connaissent un taux de prélèvements obligatoires égal ou supérieur à 30 %, et une pression fiscale significative.

Dans cet ensemble, les deux plus petits territoires comptant moins de 10 000 habitants présentent des caractéristiques fiscales sensiblement différentes : prédominance de l'imposition des revenus salariaux à Saint-Pierre-et-Miquelon, contrastant avec une fiscalité reposant essentiellement sur les droits de quais et les droits d'enregistrement à Saint-Barthélemy.

Les plus forts taux de prélèvements obligatoires par rapport au PIB sont constatés en Polynésie française (36 %) et en Nouvelle-Calédonie (33 %), territoires étendus comptant plus de 240 000 habitants. Leur répartition est la suivante : les impôts au profit des collectivités sont de 18 % en Nouvelle-Calédonie et de plus de 22 % en Polynésie française. Les cotisations sociales prélevées au titre de la protection sociale, dont la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie sont chargées et s'élèvent respectivement à 14 % et 15 % du PIB.

En second lieu, le niveau des prélèvements obligatoires ne permet pas la prise en charge de la totalité des dépenses publiques des collectivités.

À l'instar de la situation métropolitaine, l'État assume une part plus ou moins importante des dépenses réalisées localement, soit directement, soit par le versement de dotations de compensation des charges transférées. De manière plus spécifique, dans le cadre de contrats de prestations ou de conventions de gestion, il met à disposition des collectivités concernées un certain nombre de ses services.

C'est le cas en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie où certaines politiques publiques relevant de ces collectivités sont largement prises en charge financièrement par l'État, notamment le secteur de l'éducation.

3 - La ventilation des prélèvements obligatoires entre la collectivité centrale, les organismes sociaux et les autres collectivités

La collectivité d'outre-mer²³ absorbe entre 37 % à Saint-Martin et 71 % à Wallis-et-Futuna de l'ensemble des prélèvements obligatoires, fiscaux et sociaux. En moyenne, ce ratio est de 52 % pour les six collectivités.

Tableau n° 3 : part des prélèvements obligatoires par administrations publiques (en %)

	Nouvelle-Calédonie	Polynésie française	Saint-Barthélemy	Saint-Martin	Saint-Pierre-et-Miquelon	Wallis-et-Futuna	Moyenne
Collectivité centrale	52 %	57 %	55 %	37 %	38 %	71 %	52 %
Collectivités infra-territoriales	2 %	4 %	0 %	0 %	15 %	0 %	3 %
Organismes divers d'administration locale (ODAL)	2 %	1 %	0 %	1 %	2 %	0 %	1 %
Sous-total	55 %	61 %	55 %	38 %	55 %	71 %	56 %
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	45 %	39 %	45 %	62 %	45 %	29 %	44 %
Ensemble des administrations	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Cour des comptes et chambres territoriales des comptes

Viennent ensuite les administrations de sécurité sociale qui ont perçu de 29 % des prélèvements obligatoires à Wallis-et-Futuna à 62 % à Saint-Martin, la moyenne étant de 44 %.

Les autres administrations publiques, collectivités infra-territoriales, organismes divers d'administration locale et État, représentent environ 4 % des prélèvements obligatoires.

²³ Comprise dans son sens institutionnel comme étant la collectivité « centrale ».

À titre de comparaison, en 2012, au niveau national, l'État, les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales ont respectivement perçu 32 %, 54 % et 13,5 % des prélèvements obligatoires²⁴.

La répartition des prélèvements obligatoires entre les collectivités centrales, infra-territoriales et les administrations de sécurité sociale est variable. Elle est inexistante par construction à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, où il n'y a pas de collectivités infra-territoriales. Les deux communes de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade ont perçu, en 2011, 15 % des prélèvements obligatoires.

En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, les collectivités infra-territoriales et leurs établissements et organismes (ODAL) bénéficient essentiellement d'une fiscalité reversée par la collectivité d'outre-mer²⁵. Les quelques impôts et taxes directement prélevés par ces niveaux de collectivités ne dépassent pas 5 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires en Polynésie française et 4 % en Nouvelle-Calédonie.

B - Un écart important avec la situation en métropole

Le taux de prélèvements obligatoires en France métropolitaine était compris entre 42 % et 45 % de 2007 à 2012, avec une moyenne de 43,3 %. La différence serait donc en moyenne de l'ordre de 10 à 15 points avec les collectivités d'outre-mer étudiées.

Par ailleurs, pour les collectivités qui sont chargées de la protection sociale, c'est-à-dire la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, le poids des prélèvements sociaux est inférieur d'environ 10 points à celui de la métropole. Cet écart constitue l'essentiel du différentiel de taux des prélèvements observé.

²⁴ Les organismes divers d'administration centrale et l'Union européenne respectivement 1,9 % et 0,6 % ; données issues du rapport sur les prélèvements obligatoires, annexé au projet de loi de finances pour 2013.

²⁵ À travers la dotation de fonctionnement et la dotation d'équipement pour les provinces de Nouvelle-Calédonie, le fonds intercommunal de péréquation pour les communes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française.

Toutefois, cette mise en perspective doit rester prudente car la comparaison des prélèvements obligatoires est par définition indissociable de l'analyse du niveau des dépenses publiques, comme l'a rappelé en 2008 le conseil des prélèvements obligatoires (CPO)²⁶.

**Tableau n° 4 : prélèvements obligatoires nationaux en 2012
(en Md€ et en % du PIB)**

	En Md€	En % du PIB
État ²⁷	275	13,5
Organismes divers d'administration centrale	17	0,8
Administrations de sécurité sociale ²⁸	493	24,3
Administrations publiques locales	119	6,1
Institutions de l'Union européenne	5	0,2
Total des prélèvements obligatoires	913	45

Source : INSEE Première n° 1466 – mai 2013 les comptes des administrations publiques en 2012

Les taux de prélèvements obligatoires pratiqués dans ces territoires, à l'exception de Wallis-et-Futuna et de Saint-Martin, rapprochent ces collectivités de la moyenne des taux constatés dans les États membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) (33,8 %) et de l'UE (38,4 %)²⁹.

Par ailleurs, s'il est pertinent de comparer ces niveaux de prélèvements obligatoires à ceux des économies voisines, aux caractéristiques géographiques et économiques plus semblables, l'absence de données exhaustives rend de nouveau l'exercice difficile.

Pour autant, au vu des quelques données disponibles, les niveaux des prélèvements pratiqués dans les six collectivités concernées sont du

²⁶ INSEE Première n° 1466 – mai 2013 – *Les comptes des administrations publiques en 2012*.

²⁷ Déduction faite des transferts fiscaux de l'État aux collectivités locales et à la sécurité sociale et des impôts dus non recouvrables.

²⁸ Déduction faite des cotisations dues non recouvrables.

²⁹ Statistiques des recettes publiques 1965-2011, OCDE, édition 2012, dans le premier cas et *Taxation trends in the European Union*, Eurostat, édition 2012.

même ordre que ceux des États qui se situent dans leur secteur géographique³⁰.

**Tableau n° 5 : taux de prélèvements obligatoires de quelques pays
« proches » des six collectivités (en %)**

Pays	Taux
Australie	25,6
Canada	31,0
États-Unis	24,8
Nouvelle-Zélande	31,5
Petits États des Caraïbes ³¹	24,6
Petits États insulaires du Pacifique	Non disponible

Source : OCDE (données 2010) et Banque mondiale (données 2009)

II - Une source déterminante du financement des dépenses publiques

La fiscalité participe majoritairement au financement des budgets des six collectivités. L'État, comme pour les collectivités territoriales de droit commun, verse également des dotations à ces collectivités.

Par ailleurs, à l'instar de ce qui est pratiqué dans le cadre de la décentralisation métropolitaine, les transferts de compétences inhérents à la dynamique institutionnelle de ces territoires, se sont réalisés selon le principe de la compensation des charges, voire, dans certains cas spécifiques, en contrepartie de mises à disposition de personnel.

Le transfert de la compétence fiscale dans les dernières des six collectivités qui en ont bénéficié s'est inscrit dans ces modalités de compensation, sans toutefois répondre aux attentes des autorités concernées.

³⁰ Au cas particulier, il s'agit principalement des États membres de l'OCDE : les données de la Banque mondiale ne concernant que les revenus fiscaux à destination du gouvernement central, ce qui exclut en particulier les cotisations sociales. De plus, ces données n'ont pas été fournies par l'ensemble des États.

³¹ Données 2009, n'incluant que les revenus fiscaux à destination du gouvernement central.

A - Le poids de la fiscalité dans le budget de la collectivité centrale

Dans les six collectivités, les prélèvements fiscaux apportent près de 80 % des recettes réelles de fonctionnement³² (RRF) de la collectivité centrale. À titre de comparaison, en métropole pour 2011, ce taux était de 66 % pour les départements, 54 % pour les régions et 50,1 % pour le secteur communal³³.

Tableau n° 6 : part des recettes fiscales dans les recettes réelles de fonctionnement de la collectivité centrale en 2011, (en M€ et en %)

	Nouvelle-Calédonie	Polynésie française	Saint-Barthélemy	Saint-Martin	Saint-Pierre-et-Miquelon	Wallis-et-Futuna
Recettes fiscales	1 232	753	35	50	22	19
Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	1 575	906	41	74	29	25
Part des recettes fiscales dans les RRF	78 %	83 %	85 %	68 %	76 %	77 %

N.B. : pour la Polynésie française, les recettes fiscales sont décomptées hors contribution de solidarité territoriale (CST) (135 M€)

Source : Cour des comptes et chambres territoriales des comptes d'après les comptes des collectivités

Pour autant, les dépenses publiques sont inégalement financées par les prélèvements obligatoires. Le tableau ci-après permet de le constater.

³² Les recettes réelles de fonctionnement sont les recettes totales moins les recettes d'ordre (n'entraînant pas d'encaissement).

³³ Les finances des collectivités locales en 2012, Observatoire des finances locales.

**Tableau n° 7 : taux de financement des dépenses publiques par les
prélèvements obligatoires (en M€ et en %)
(en 2011)**

	Nouvelle- Calédonie	Polynésie française	Saint- Barthélemy	Saint- Martin	Saint-Pierre- et-Miquelon	Wallis-et- Futuna
Dépense des administrations publiques locales	1 875	1 057	49	98	25	32
Dépense des administrations de sécurité sociale	1 152	827	12	85	nd	9
Dépense de l'État, hors dépenses de transferts ³⁴	1 234	513	5	70	nd	97
Dépenses totales des administrations publiques	4 261	2 397	66	253	25	139
Prélèvements obligatoires	2 362	1 568	79	134	57	28
Taux de financement des dépenses publiques par les prélèvements obligatoires	55 %	65 %	120 %	53 %	Nd	20 %

Source : Cour des comptes et chambres territoriales des comptes d'après les données locales disponibles

Excepté les cas hors normes de Saint-Barthélemy et de Wallis-et-Futuna, les prélèvements obligatoires ne financent qu'entre 53 % à 65 % des dépenses publiques réalisées au sein des territoires.

B - Les dotations de l'État

L'État participe au financement des transferts de compétences et avec la dotation globale de fonctionnement, au financement des budgets de ces collectivités en complément de leur effort fiscal propre. S'y ajoutent des dotations spécifiques destinées à soutenir le développement de ces territoires et des mises à disposition gratuites de personnel.

³⁴ Il s'agit des dépenses de fonctionnement des services de l'État dans les territoires concernés. Les dépenses de transfert au profit des administrations publiques locales figurent dans la première ligne de ce même tableau.

1 - Tableau d'ensemble

Les contributions budgétaires et financières de l'État à l'économie des six territoires examinés sont très variables, prenant en compte notamment la taille et la situation économique des différentes collectivités.

Tableau n° 8 : contribution budgétaire et financière de l'État, en crédits de paiement, au profit des six collectivités (en M€)

	Nouvelle-Calédonie	Polynésie française	Saint-Barthélemy	Saint-Martin	Saint-Pierre-et-Miquelon	Wallis-et-Futuna
Exécution 2011	1 194	1 164	2	28	78	104
Prévision 2012	1 183	1 183	2	36	77	103
Prévision 2013	1 217	1 192	2	35	77	106

Source : document de politique transversale « outre-mer », annexé au projet de loi de finances pour 2013

Le versement de dotations budgétaires a été la première forme de participation de l'État au fonctionnement et à l'équipement de ces collectivités d'outre-mer. En 2011, elles ont représenté une participation totale de 422 M€.

Le tableau ci-après en donne la ventilation entre les différentes collectivités pour l'exercice 2011.

**Tableau n° 9 : dotations de l'État en 2011 au profit
des six collectivités (en €)**

	Nouvelle- Calédonie	Polynésie française	Saint- Barthélemy	Saint- Martin	Saint Pierre- et-Miquelon	Wallis-et- Futuna
Dotation globale de fonctionnement des communes – (DGF)	70 854 997	65 017 221			2 272 427	3 745 079
Dotation globale de fonctionnement des départements – (DGF)				12 088 253	3 803 272	
Dotation globale de fonctionnement des intercommunalités – (DGF)		464 532				
Dotation globale de fonctionnement des provinces – (DGF)	82 497 618					
Dotation particulière élu local – (DPEL)	58 653	89 376			2 793	5 586
Dotation spéciale instituteurs – (DSI)	901 368	56 160				
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police					2 826	
Dotation d'équipement des territoires ruraux – (DETR)	3 626 506	3 395 922			223 638	182 531
Dotation globale d'équipement des départements – (DGE)			8 470	35 805	790 621	
Concours particulier bibliothèques communes et (BDP)			12 066	52 161	3 909	
Dotation générale de décentralisation départements – (DGD)					409 610	
Dotation globale de développement économique – (DGA)		90 552 000				
Reliquats antérieurs – (DGDE)		34 246 084				
Financement projets d'investissements prioritaires		7 696 920				
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire – (DGCE)	11 937 707		- 5 775 064	2 685 550		
Dotation globale de compensation – (DGC)	4 288 504	449 539		427 206		
Dotation territoriale pour l'investissement des communes – (DTI)		9 055 200				
Participation de l'État au fonds intercommunal de péréquation		9 053 374				
Subventions d'équilibre spécifique pérenne						500 000
TOTAL	174 165 353	220 076 328	- 5 754 528	15 288 975	7 509 096	4 433 196

Source : Cour des comptes et chambres territoriales des comptes d'après les comptes des collectivités

Ainsi, en Polynésie française, la participation de l'État a pris la forme de dotations d'investissement et de fonctionnement.

La dotation d'autonomie en Polynésie française

En février 2010, l'État et la Polynésie ont décidé de pérenniser le soutien financier de l'État apporté (et plusieurs fois remanié) pour compenser la baisse des recettes inhérentes à la fermeture du centre d'expérimentation du Pacifique.

C'est ainsi qu'a été créée la dotation globale d'autonomie (DGA) composée de trois instruments financiers, sur la base du même montant de participation de 150,92 M€ que le dispositif antérieur.

Le premier instrument est la dotation de fonctionnement (DF) égale à 60 % ; le deuxième instrument est une dotation pour l'investissement des communes (DTIC) pour les services publics environnementaux (eau, assainissement, déchets) égale à 6 % ; le troisième instrument est une dotation aux investissements prioritaires de la Polynésie égale à 34 %, sous réserve de la signature d'une convention pour chaque opération.

En 2011, ont ainsi été versés 90,5 M€ au titre de la dotation globale d'autonomie, 7,6 M€ au titre du financement des investissements prioritaires et 9 M€ pour l'investissement des communes. Ces sommes représentent l'équivalent de 15 % des recettes fiscales de la Polynésie française qui, en 2011, étaient de 715,19 M€.

En outre, en Polynésie française, le financement de la protection sociale a fait l'objet d'une participation financière importante de la part de l'État. Celui-ci, dans le cadre de la loi d'orientation n° 94-99 du 5 février 1994 précitée, s'était engagé « pour une durée de 10 ans » à aider à la généralisation de la couverture sociale. À ce titre, l'État a donc versé près de 346 M€ en quatorze ans pour soutenir la politique de généralisation de la couverture sociale.

Plus généralement, et au-delà de ces dotations, l'effort global de l'État en Nouvelle-Calédonie représentait une contribution de 1,3 Md€ en 2011, soit environ 18 % du PIB. En Polynésie française, la contribution s'élevait 1,5 Md€ et représentait une part plus importante du PIB, estimée à 34 %.

Les concours de l'État recouvrent, d'une part, le financement des compétences transférées et, d'autre part, le soutien au développement économique des six territoires. Ce dernier se traduit par des conventions pluriannuelles de partenariat qui apportent des financements et des soutiens techniques complémentaires aux collectivités.

2 - Le financement des compétences transférées par l'État

Le transfert de compétences lié au régime d'autonomie s'est opéré selon le principe constitutionnel de la compensation intégrale des charges reconnu par l'article 72.2 de la Constitution. Les modalités juridiques de mise en œuvre sont toutefois demeurées spécifiques à chaque territoire.

Dans les statuts, une mention spéciale est consacrée aux règles régissant les transferts de charges consécutifs à la répartition des compétences réalisée dans le cadre de l'article 74 et du titre XIII de la Constitution, sauf dans le cas de Wallis-et-Futuna dont le statut n'a pratiquement pas évolué depuis 1961.

Les articles 55 et 59 des lois organiques portant statut de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française ont organisé de manière similaire les modalités financières des transferts.

Des règles similaires sont édictées :

- l'État compense les charges correspondant à l'exercice des compétences nouvelles que la collectivité reçoit des lois organiques ;
- tout accroissement net de charges résultant pour la collectivité des compétences transférées est accompagné du versement concomitant par l'État d'une compensation financière permettant l'exercice normal de ces compétences ;
- les ressources attribuées au titre de cette compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État, à l'exercice des compétences transférées, diminuées des augmentations de ressources entraînées par les transferts ;
- cette compensation évolue chaque année comme la dotation globale de fonctionnement allouée aux communes.

En raison de circonstances propres, pour la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, le financement des compétences transférées par les dispositifs de compensation prévus n'a, à ce jour, concerné que des activités à l'impact budgétaire relativement faible. Ainsi, le transfert de la compétence en matière d'éducation s'est accompagné du maintien d'une importante implication de l'État, notamment sous la forme de mises à disposition gratuites de personnel.

3 - Les mises à disposition gratuites de personnel

Le maintien d'importantes mises à disposition de personnel a constitué l'autre forme de contribution de l'État. Cette modalité

d'intervention a surtout intéressé les collectivités de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie, ainsi que Saint-Pierre-et-Miquelon.

En effet, dans ces collectivités, les compétences transférées de l'État et notamment celles à forts enjeux budgétaires n'ont pas encore donné lieu à une compensation financière. En lieu et place, l'État met des agents publics gratuitement à disposition pour assurer l'exercice de ces compétences transférées.

Ainsi à Saint-Pierre-et-Miquelon, les mises à disposition gratuites ont représenté l'équivalent d'une contribution budgétaire de 17 % des dépenses de fonctionnement.

En Nouvelle-Calédonie, l'essentiel de l'effort financier de l'État concerne des dépenses de personnel avec 797,8 M€ mandatés en 2011. Cet effort recouvre notamment les dépenses de rémunération des personnels enseignants mis gratuitement à la disposition de la collectivité.

On relève une situation similaire en Polynésie française. Le secteur de l'enseignement représente annuellement un volume de l'ordre de 544,7 M€ de crédits budgétaires. Ces dépenses correspondent à la moitié environ du budget de la Polynésie française. Actuellement, la compétence de la collectivité d'outre-mer en matière d'éducation ne se traduit que très partiellement dans son budget puisque que celui-ci ne supporte qu'environ 8 % de son coût total, soit 41,9 M€. Ce coût est supporté à plus de 90 % par l'État, ce qui représente une participation de 502,8 M€.

4 - Le transfert contesté de la compétence fiscale de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

Pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin, les transferts ont été organisés selon des modalités semblables, respectivement transcrites aux articles LO. 6271-5 et LO 6371-5 du code général des collectivités territoriales. Ils se caractérisent notamment par le fait qu'ils ont été effectués pour la première fois globalement, et surtout en intégrant la compétence fiscale. Le financement de la compensation des compétences transférées aux collectivités s'opère ainsi, entre autres, par un transfert de fiscalité, tant de l'État que du département et de la région Guadeloupe, ajustée par la détermination d'une dotation spécifique, la dotation globale de compensation (DGC), afin d'assurer la neutralité financière des transferts de charges et de ressources. Ce calcul s'est toutefois traduit, pour ces deux collectivités, par un montant de charges transférées inférieur à celui des recettes, ce qui a conduit, dans les deux cas, à une dotation globale de compensation négative, à verser par la collectivité à l'État.

Pour Saint-Martin, le montant annuel de la compensation négative a été fixé, par un arrêté du 22 avril 2011, à 634 126 €. Pour Saint-Barthélemy, le montant annuel est fixé à 5 628 258 €.

Les dotations de compensation devraient à nouveau être réévaluées pour tenir compte du transfert des charges liées aux compétences dans les domaines du RSA, du logement social, la résorption de l'habitat insalubre et l'énergie en application de l'article LO. 6314-3-II du code général des collectivités territoriales.

Les deux collectivités ont contesté les calculs et demandé un dégrèvement partiel.

La contestation du montant de leurs dotations par Saint-Martin et Saint-Barthélemy

La collectivité de Saint-Martin a contesté la dotation de compensation négative qui lui est demandée devant le Conseil d'État par requête du 5 juillet 2011, au motif, notamment, que l'État n'a pas compensé l'octroi de mer (10,3 M€ en 2007 et 11,5 M€ en 2008) qui lui a été retiré en 2009. En outre, la commission consultative d'évaluation des charges, réunie le 14 février 2012, a considéré que, pour le calcul des transferts, les périodes de référence, 2006 en fonctionnement et la décennie 1997-2006 en investissement, apparaissent désormais inadaptées.

Pour Saint-Barthélemy, le président du territoire a, dès 2008, contesté l'évaluation de la fiscalité transférée et a introduit plusieurs recours amiables auprès de diverses instances nationales. Ses démarches n'ont pas abouti. Saint-Barthélemy est en désaccord avec les modalités de calcul de la dotation globale de compensation, les considérant contraires au principe de libre administration des collectivités territoriales, et attentatoires à l'autonomie fiscale de la collectivité, au motif que cette dotation est calculée sur la base des impôts perçus par l'État avant 2007, ce qui impose à la collectivité la mise en place d'un niveau de fiscalité au moins équivalent à celui que percevait l'État antérieurement à l'évolution statutaire.

Pour Saint-Martin, l'État a récupéré la dotation globale de compensation négative par déduction sur les dotations qu'il verse. Pour Saint-Barthélemy, l'État a émis en décembre 2012 deux titres correspondant à la dotation globale de compensation négative de 2008 et à la moitié de celle de 2009. Pour l'heure, ces titres ne sont pas recouverts, la collectivité ayant déposé un recours gracieux auprès de la direction régionale des finances publiques.

Le contentieux n'est pas clos, les collectivités continuant à contester le montant des dotations.

Par ailleurs, au-delà de ces contestations, se sont ajoutées des contraintes particulières concernant les missions d'assistance et de gestion de l'État pour la mise en œuvre de la compétence fiscale.

Ces diverses difficultés sont révélatrices de la complexité du processus de compensation du transfert des compétences et de la nécessité qu'il y avait de bien préparer cette transition et de l'accompagner jusqu'à sa stabilisation.

III - Des situations financières globalement tendues

Quelle que soit la pression fiscale dans chacun des territoires étudiés et quelle que soit leur taille, la Cour et les chambres territoriales ont partout constaté une relative dégradation de la situation financière des collectivités. Elles connaissaient toutes, à des degrés divers de gravité, des problèmes budgétaires pouvant compromettre à plus ou moins long terme certains de leurs grands équilibres financiers.

Saint-Barthélemy est la seule collectivité à échapper à ces difficultés. Sa situation financière est saine, mais l'essentiel de ces recettes est lié à l'économie du tourisme, ce qui, selon la conjoncture, pourrait constituer un facteur de fragilité. En Nouvelle-Calédonie, les équilibres budgétaires sont encore respectés, mais des tensions sont récemment apparues, notamment en Province sud.

En général, la détérioration des équilibres financiers a essentiellement résulté de deux phénomènes : l'insuffisante maîtrise des dépenses de personnel et la volatilité des recettes fiscales, particulièrement sensibles aux aléas de la conjoncture.

Si ces deux facteurs sont moins importants en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, ils pourraient contribuer à fragiliser les finances de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna, ces collectivités sortant depuis peu d'un plan de redressement.

A - Des dépenses rigides financées par des recettes volatiles

Les charges de personnel ont été directement à l'origine de la forte croissance des dépenses de fonctionnement. Ce constat vaut pour les six collectivités, avec une acuité particulière en Polynésie française et, dans une moindre mesure, en Nouvelle-Calédonie.

En Polynésie française, le poids des charges de personnel dans l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement est passé de 28,3 % en 2004 à 31,6 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2011.

En Nouvelle-Calédonie, les dépenses de personnel ont joué un rôle similaire dans l'apparition des difficultés de la collectivité. Globalement, les dépenses de personnel ont augmenté de 5,3 % par an de 2007 à 2011, et elles représentaient 33 % des dépenses de fonctionnement de la collectivité de la Nouvelle-Calédonie en 2011.

L'autre cause des difficultés est à rechercher du côté des recettes budgétaires. Dans ces collectivités d'outre-mer où la fiscalité autonome apporte plus des trois quarts du financement de la section de fonctionnement, le degré de sensibilité de la fiscalité à la conjoncture économique revêt une importance considérable.

Les difficultés de la Polynésie française en fournissent un exemple éloquent. La situation moins tendue de la Nouvelle-Calédonie, dont la fiscalité repose davantage sur l'impôt sur le revenu, moins sensible à la conjoncture, en apporte également la démonstration.

Les impôts indirects en Polynésie, qui représentent plus de 80 % des recettes réelles de fonctionnement³⁵, ont subi une sensible érosion de leur rendement sous l'effet du ralentissement de l'activité économique qui a frappé le territoire à partir de 2007. En 2009, les recettes fiscales et douanières ont ainsi chuté de 92 M€, ce qui a représenté une baisse de 11 % d'une année sur l'autre. Le produit de la taxe à la valeur ajoutée (TVA), principal impôt de la collectivité, a chuté graduellement d'un maximum de 363 M€ en 2008 à 308 M€ en 2011. Les droits à l'importation ont régressé de 224 M€ à 140 M€ en 2011. Au total, 156 M€ de recettes fiscales et douanières ont été perdus.

La structure fiscale de la Nouvelle-Calédonie a eu, de ce point de vue, un effet stabilisateur en raison de la part plus forte des impôts sur le revenu des personnes physiques, moins immédiatement sensibles à la conjoncture. Le même constat a pu être fait dans une plus petite collectivité, Saint-Pierre-et-Miquelon où l'impôt sur le revenu a constitué un amortisseur efficace des aléas de conjoncture. Entre 2007 et 2011, le profil des recettes a ainsi été remarquablement stable et prévisible malgré les retournements de conjoncture.

Enfin, la collectivité de Saint-Martin n'est pas parvenue à faire face aux dépenses de fonctionnement qui ont résulté de la prise en charge

³⁵ Le seul impôt direct sur les personnes physiques est affecté au budget de la caisse de prévoyance sociale (CPS).

des compétences de la commune, du département et de la région de la Guadeloupe transférées en 2007. La collectivité n'a pas fait jouer le levier fiscal à hauteur de ses besoins, en particulier pour compenser les pertes de recettes inhérentes à son ancien statut, principalement l'octroi de mer. L'ajustement des recettes aux dépenses a cependant été recommandé par plusieurs rapports, notamment de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration en 2009, et de la direction générale des finances publiques en 2011. À partir de 2008 et jusqu'à une période récente, la collectivité s'est, au contraire, lancée dans une politique de réduction de la pression fiscale qui a encore aggravé la situation.

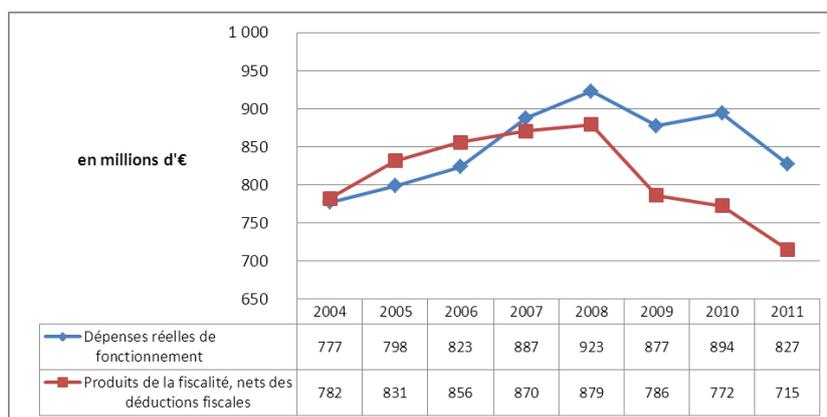
En 2011, la capacité d'autofinancement disponible était négative (3,9 M€), et au 30 juin 2012, le niveau de trésorerie affichait un déficit de 42,4 M€. Cette situation qui entraîne d'importants arriérés de paiement a contraint l'État à accorder, par deux fois, des avances de trésorerie remboursables. Un plan de restructuration, faisant intervenir des prêts de l'Agence française de développement (AFD), signé en décembre 2012, est en cours de mise en place.

B - Le desserrement des effets de ciseaux dans certaines collectivités

Les difficultés financières des six collectivités tiennent à des effets de ciseaux, dont l'ampleur tend toutefois à s'atténuer.

Ainsi, en Polynésie française, la progression des dépenses n'a pas été assez rapidement maîtrisée, alors que les recettes fiscales fléchissaient. L'effet de ciseaux n'a pu être évité. La progression des dépenses s'est poursuivie jusqu'en 2008 sur un rythme élevé : + 3 % en 2006, + 7 % en 2007, + 4 % en 2008. Ce n'est qu'en 2009 que la courbe s'est inversée, les dépenses réelles de fonctionnement ayant baissé de 5 %. Après des efforts d'économie devenus inévitables, les dépenses de fonctionnement ont été mieux contenues.

Tableau n° 10 : contribution des recettes fiscales aux dépenses de fonctionnement en Polynésie française



Source : chambre territoriale des comptes de Polynésie française

De même, en Nouvelle-Calédonie, bien que les constats soient à un degré moindre, la maîtrise des recettes et des dépenses n'a pas été assurée dans des conditions totalement satisfaisantes, notamment en Province sud.

Au cours de la période 2006-2011, la croissance des dépenses (+ 5,8 % par an en moyenne sur la période) a été légèrement plus rapide que celle des recettes (+ 5,46 % par an), ralenties par la conjoncture défavorable sur le marché du nickel. L'épargne de gestion, positive de 2006 (14,4 M€) à 2007 (20,7 M€), est devenue négative en 2008 (- 10,7 M€) et l'est restée en 2009 (- 48,2 M€) et en 2010 (- 18,4 M€). L'exercice 2011 s'est toutefois soldé par le retour à une épargne positive (+ 13,5 M€).

C - L'apparition d'effets de ciseaux dans certaines collectivités

D'autres collectivités connaissent des situations financières fragilisées notamment par la réduction rapide de leur capacité d'autofinancement brute et, à terme, par les prémices d'un effet de ciseaux.

Ainsi, la situation financière de Saint-Pierre-et-Miquelon est à cet égard préoccupante. Si les charges de fonctionnement ont été contenues entre 2007 et 2009, en application du protocole de restructuration budgétaire et de redressement financier signé avec l'État, cette tendance

s'est inversée depuis 2010. En effet, les dépenses augmentent de nouveau, atteignant 25,3 M€ en 2011, alors que les produits de fonctionnement sont plus stables (28,6 M€). La capacité d'autofinancement brute de la collectivité s'est ainsi réduite, chutant de près de 11 M€ en 2007 à 3,3 M€ en 2011. Si elle permet de rembourser les emprunts contractés, c'est au détriment du financement des investissements.

À Wallis-et-Futuna, les équilibres budgétaires demeurent précaires, pour des raisons tenant surtout à la relative désuétude de son organisation statutaire. L'objectif poursuivi par le plan de redressement de 2003 a été certes atteint, mais de nombreux points de tension subsistent. Les marges de manœuvre restent limitées. Les taux des taxes existantes ne peuvent être augmentés qu'à la marge et les contributions de l'État se restreignent, alors que les dépenses ne peuvent plus être durablement contenues au niveau atteint en 2007. La situation est apparue fragile et sans perspective saine, car l'équilibre actuel se traduit par une altération des capacités d'investissement de la collectivité, alors que la population et l'économie du territoire en ont particulièrement besoin.

Dans la majorité des collectivités, la situation budgétaire est dégradée ou, à tout le moins, de plus en plus tendue comme en Nouvelle-Calédonie. À Saint-Martin où le déploiement récent de la compétence fiscale intervient concomitamment avec les autres transferts de charges et de produits liés à l'évolution statutaire, des difficultés se manifestent également.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La production des données statistiques indispensables à une politique fiscale pertinente est tardive et incomplète, s'agissant notamment du PIB ou du niveau des prélèvements obligatoires.

Sous cette réserve, et hors le cas particulier de Wallis-et-Futuna, les collectivités examinées connaissent des prélèvements obligatoires relativement élevés qui s'échelonnent dans une fourchette allant de 25 % du PIB (Saint-Martin) jusqu'à 36 % (Polynésie française).

Si les ressources fiscales des six collectivités comptent pour près de 80 % de leurs recettes de fonctionnement, leurs budgets sont, à l'instar de la situation métropolitaine, abondés par des dotations de l'État, notamment en raison des transferts de compétence réalisés. Aux cas particuliers de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, les montants des compensations sont contestés par les collectivités concernées.

Plus généralement, l'État apporte son soutien à ces territoires par l'octroi de différents types de concours, notamment en matière d'éducation par la mise à disposition gratuite de personnels enseignants et non enseignants.

Par ailleurs, à l'exception de Saint-Barthélemy, les collectivités sont confrontées, à des degrés divers, à des situations financières dégradées ou tendues, qui hypothèquent leur capacité à financer le développement de leur territoire.

Leurs budgets sont alourdis par des dépenses de fonctionnement souvent trop importantes tandis que nombre de leurs recettes fiscales fluctuent au gré des cycles économiques.

Au vu de ces constats, la Cour et les chambres territoriales des comptes recommandent aux collectivités d'outre-mer et à l'État, en fonction de leurs compétences et situations respectives de :

Concernant l'analyse des systèmes fiscaux :

- 1. renforcer la qualité de la production locale de statistiques économiques et fiscales, notamment en termes de délai de mise à disposition.*
-

Chapitre II

Une fiscalité insuffisamment adaptée aux besoins des territoires

L'exercice de la compétence fiscale se situe au cœur du régime d'autonomie des collectivités examinées. Le pouvoir de lever l'impôt correspond à une prérogative qui est attachée au statut particulier de ces territoires au sein de la République, que ce soit dans le cadre des organisations politiques et sociales qui remontent aux premiers établissements ou des statuts qui depuis leur ont succédé.

Cette prérogative les a conduites à adopter des systèmes fiscaux propres à chaque collectivité et différents de ceux appliqués en métropole. En témoigne en particulier l'importance des droits de douane et plus généralement de la fiscalité indirecte.

Pour autant, bien que maîtresses de leur fiscalité, ces collectivités ont à concilier, dans leurs choix, le rendement budgétaire, le soutien au développement économique et la contribution à la redistribution sociale, soit les trois fonctions fondamentales de l'impôt, le tout en prenant en compte les caractéristiques socio-économiques de leurs territoires.

En outre, la fiscalité locale, telle qu'elle existe à ce jour, ne permet pas de financer dans des conditions satisfaisantes le mouvement de décentralisation interne dans les deux collectivités les plus importantes, la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie.

I - Une fiscalité indirecte prédominante

A - Une fiscalité héritée en grande partie de l'histoire

1 - Les impôts indirects représentent plus de la moitié des impositions

En moyenne pondérée, les impositions indirectes ont représenté, en 2011, 56 % des recettes fiscales des six collectivités. Elle était de 57 % sur la période 2008 à 2011.

La part de la fiscalité indirecte est prépondérante, à la fois pour des raisons historiques et des impératifs d'efficacité. Elle varie cependant considérablement d'une collectivité à l'autre, s'échelonnant de 52 % en Nouvelle-Calédonie à 96 % à Saint-Barthélemy.

À Saint-Martin, la fiscalité indirecte a même représenté une part minoritaire en 2011, 47 % contre 53 %. Toutefois, pour répondre à d'urgents besoins budgétaires³⁶, dès 2010, un retour vers une prédominance de la fiscalité indirecte a été enclenché : un taux de 60 % est attendu par la collectivité en 2013³⁷.

³⁶ La chambre territoriale a été saisie à plusieurs reprises en raison du budget primitif en déséquilibre.

³⁷ Étude de la collectivité de Saint-Martin « Système fiscal Saint-martinois » du 29 mai 2013.

**Tableau n° 11 : fiscalité directe et indirecte, exercice 2011
(en M€ et en %)**

	Nouvelle-Calédonie	Polynésie française	Saint-Barthélemy	Saint-Martin	Saint-Pierre-et-Miquelon	Wallis-et-Futuna
Impositions directes	685	384	1	27	14	2
Impositions indirectes	740	578	34	24	17	17
Total	1425	962	35	51	31	19
Poids de la fiscalité directe	48 %	40 %	4 %	53 %	45 %	11 %
Poids de la fiscalité indirecte	52 %	60 %	96 %	47 %	55 %	89 %

Source : Cour des comptes et chambres territoriales des comptes

Dans certaines collectivités, il n'y a quasiment pas d'imposition directe. À Saint-Barthélemy, les recettes fiscales proviennent essentiellement des droits d'enregistrement et de publicité foncière, ainsi que des droits de quai. À Wallis-et-Futuna, la fiscalité indirecte représente 89 % des recettes fiscales.

Dans d'autres collectivités, la structure fiscale est plus équilibrée. Les impôts indirects représentent 52 % des recettes fiscales en Nouvelle-Calédonie et 55 % à Saint-Pierre-et-Miquelon.

En revanche, en Polynésie française, la fiscalité indirecte est restée largement prépondérante (60 %), malgré l'existence de l'impôt sur les sociétés (IS) et d'une forme particulière d'imposition directe, la contribution de solidarité territoriale³⁸, assise sur les revenus des particuliers.

2 - Les nombreuses taxes indirectes résultent d'une sédimentation historique

La fiscalité de ces territoires est assise sur un grand nombre de taxes et de droits hérités de leur passé de ports francs ou de comptoirs. Les taxes modernes, notamment la TVA, ne datent, lorsqu'elles ont été créées, que de quelques années.

³⁸ Elle a été instituée en 1995 pour le financement de la protection sociale.

Si les taxes sont diverses, un schéma général, lié aux caractéristiques et à l'histoire particulière de ces territoires, se retrouve peu ou prou partout.

La fiscalité a d'abord reposé sur la perception de droits à la frontière, sous forme de droits de douane ou de taxes d'approche, avant d'être développée par la création de droits tirés de la consommation intérieure. En effet, les taxes à l'exportation³⁹ et droits de douane avaient pour rôle de financer les dépenses des collectivités. Ce type de recettes fiscales est d'ailleurs spécifique aux économies de type insulaire, permettant d'appréhender la création de richesse réalisée localement.

Les droits de consommation intérieure (sur les tabacs et les alcools, puis sur les hydrocarbures et autres produits importés) ont ensuite complété ce système de ressources. La fiscalité directe des particuliers ou des entreprises n'a été mobilisée que plus tard.

Il en va ainsi particulièrement en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. Dans le premier cas, la législation sur les bénéfices des entreprises date de 1983 et la mise en place d'un véritable impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) continue à faire débat et reste en suspens. Dans le second cas, la Nouvelle-Calédonie a mis en place l'imposition du bénéfice des entreprises productrices de nickel en 1975, étendue à l'ensemble des sociétés en 1979, et l'impôt sur le revenu en 1983. En revanche, Wallis-et-Futuna ne connaît toujours pas ces deux formes d'imposition.

Les systèmes fiscaux de ces six collectivités se sont longtemps caractérisés par l'absence de régime de taxe à la valeur ajoutée (TVA). Cette situation est partiellement révolue. La Polynésie française, depuis 1998, a instauré une TVA et la Nouvelle-Calédonie, à compter du 1^{er} juillet 2014, autorisera la perception d'une nouvelle taxe de type TVA, la taxe générale sur les activités (TGA). Dans les quatre autres collectivités d'outre-mer, seuls quelques régimes de taxe sur le chiffre d'affaires (TCA) sont recensés.

Les six collectivités sont des territoires pour lesquels le droit de l'Union européenne en matière douanière ne s'applique pas. Elles ont donc pu conserver des niveaux de prélèvements douaniers importants. À

³⁹ Taxe sur les sorties de coprah en particulier pour Wallis-et-Futuna. Seule la Polynésie française conserve un droit spécifique sur les perles exportées.

titre d'exemple, les droits d'entrée⁴⁰ et droits de douane constituent 38 % et 13 % des recettes fiscales à Wallis-et-Futuna.

Les exceptions de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin sont notables. En effet, dès avant leur accession au statut de collectivités d'outre-mer, l'exonération des droits de douane existait dans ces deux collectivités. Elle était considérée par les autorités européennes comme « une pratique coutumière » et a été reconnue par le code des douanes communautaire⁴¹.

Sur le long terme, l'adoption d'un régime de type TVA tend à limiter le poids des droits de douanes et taxes assimilées dans les ressources des territoires en cause. La TVA procure 41 % des ressources fiscales de la collectivité de la Polynésie française. Dans le même sens, en Nouvelle-Calédonie, la taxe de solidarité sur les services⁴² apporte à elle seule près de 10 % des impositions. Dans cette collectivité, le projet de TVA, dénommée taxe générale sur les activités (TGA), prévue pour le 1^{er} juillet 2014 remplacera cinq taxes⁴³. À Saint-Martin, la taxe générale sur le chiffre d'affaires (TGCA)⁴⁴ représentait, en 2011, plus de 12 % des recettes fiscales de la collectivité.

Les droits de consommation intérieure, sur les hydrocarbures, les tabacs et les alcools, complètent les recettes fiscales de ces collectivités, mais avec un poids différent. Il s'échelonne de 23 % à Wallis-et-Futuna à 11 % à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Nouvelle-Calédonie ; il est de 8 % à Saint-Martin et de 6 % à Saint-Barthélemy et en Polynésie française.

Enfin, d'autres taxes connaissent des équivalents en métropole comme la taxe sur l'électricité, la taxe de séjour, la taxe d'enlèvement des

⁴⁰ Ce droit porte sur tous les produits entrant sur le territoire, les taux s'échelonnant de 6 % (super-réduit) à 42 % (majoré).

⁴¹ Pratique coutumière visée à l'article 2 du règlement (CEE) n° 2913/29 du 12 octobre 1992, créant le code des douanes communautaire, avec une déclaration des autorités françaises en annexe audit règlement.

⁴² La taxe de solidarité sur les services est assise sur les prestations de service à l'exclusion de la livraison des biens. Collectée par les entreprises, elle est destinée au financement de la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des salariés (CAFAT). Son taux normal est de 5 %. Contrairement à la TVA, elle ne peut pas être récupérée ; il s'agit d'une taxe dite en cascade.

⁴³ Les taxes supprimées sont la taxe de base à l'importation, la taxe de péage, la taxe sur le fret aérien, la taxe de solidarité sur les services et la taxe provinciale sur les nuitées.

⁴⁴ Cette taxe a été créée en 2010, avec un taux de 2 %, applicable lors de la consommation finale d'un produit ou d'un service.

ordures ménagères (TEOM) ou encore les taxes sur les conventions d'assurances (TSCA).

B - Une imposition inégale des revenus des particuliers et des entreprises

1 - La grande variété des impositions sur les revenus des personnes physiques (IRPP)

À Saint-Pierre-et-Miquelon et à Saint-Martin, la législation en matière d'imposition systématique sur les revenus des personnes physiques est relativement proche des dispositions du code général des impôts. Cette imposition est, par ailleurs, la principale source de revenus fiscaux dans les premiers (43 %) et second cas (19 %).

En revanche, comme indiqué précédemment, aucun impôt sur le revenu n'est perçu à Wallis-et-Futuna ni à Saint-Barthélemy où la collectivité n'impose, depuis sa transformation en collectivité autonome, que les plus-values immobilières réalisées par les personnes physiques ou morales⁴⁵, qu'elles soient ou non domiciliées sur son territoire.

Pour autant, les impositions sociales - contribution sociale généralisée (CSG) et contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) -, sont perçues à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, au bénéfice des organismes de protection sociale.

En Polynésie française, s'il n'existe formellement pas d'impôt sur le revenu des personnes physiques, la contribution de solidarité territoriale (CST) taxe toutes les formes de revenus des particuliers⁴⁶ (traitements, salaires, pensions, rentes viagères et indemnités diverses). C'est une imposition cédulaire, progressive en fonction de six tranches de revenu⁴⁷, sans quotient familial. Cet impôt est prélevé à la source et, à l'instar de la contribution sociale généralisée, finance la protection sociale. L'impôt sur les transactions, qui vise tous les bénéficiaires de revenus autres que salariaux ou agricoles, complète ces prélèvements.

⁴⁵ Un régime spécifique concerne les marchands de biens.

⁴⁶ Les professions et activités non salariées, les activités agricoles et assimilées, les revenus des capitaux mobiliers y sont également assujettis. L'imposition ne tient pas compte du quotient familial et les différentes catégories de revenus sont imposées chacune individuellement.

⁴⁷ 11 tranches de revenus depuis la révision fiscale du 16 juillet 2013 (loi du pays n° 2013-21).

La Nouvelle-Calédonie a, pour sa part, mis en place un impôt sur le revenu⁴⁸ au début des années 1980. C'est aussi un impôt cédulaire, appliqué aux catégories de revenus suivantes : traitements et salaires, pensions, bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux, bénéfices agricoles, revenus fonciers et revenus des capitaux mobiliers. Progressif et comportant un quotient familial, cet impôt est acquitté par un foyer sur deux. Il est complété par l'impôt sur le revenu des créances, dépôts et cautionnements (IRCDC) et par une contribution exceptionnelle de solidarité (CES)⁴⁹.

2 - Une plus large imposition des sociétés, mise en œuvre selon des modalités différentes

Quoique les six collectivités aient conservé des impositions analogues à la « patente »⁵⁰ et qu'elles perçoivent des droits de licence sur les débits de boisson, les situations en matière d'imposition des sociétés sont très diverses. Elles varient notamment selon le tissu économique de chaque collectivité et les choix fiscaux opérés.

À Saint-Barthélemy, en l'absence d'impôt sur les bénéfices, la contribution forfaitaire annuelle des entreprises est due par toute entreprise, quel que soit son objet ou sa forme juridique.

L'importance de l'impôt sur les sociétés est incontestable en Nouvelle-Calédonie. En 2011, hors secteur minier, il représentait plus de 4 % du PIB et, en incluant l'imposition spécifique⁵¹ au secteur minier, ce chiffre atteignait 4,7 %.

Les taux nominaux s'échelonnent de 22 % à Saint-Martin⁵² à 40 % en Polynésie française, ramené à 35 % en juillet 2013. Ils sont de 30 à 35 % en Nouvelle-Calédonie, et de 33,33 % à Saint-Pierre-et-Miquelon.

⁴⁸ Il constitue la seconde ressource (11,4 %) de la collectivité, après l'impôt sur les sociétés.

⁴⁹ Elle est due par toute personne physique exerçant une activité salariée ou indépendante, ou percevant des revenus fonciers ou encore les personnes morales assujetties à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

⁵⁰ Elles peuvent représenter des ressources fiscales importantes, comme en Nouvelle-Calédonie où elles sont de l'ordre de 6 %.

⁵¹ Impôt sur les sociétés du secteur minier dit « IS35 ».

⁵² La collectivité de Saint-Martin fait valoir que le taux qu'elle applique correspond aux dispositions en vigueur dans les départements d'outre-mer (où était pratiqué un abattement de 30 % par rapport au taux national pour les exercices clos avant le 31 décembre 2011, sous certaines conditions).

S'y ajoutent, notamment en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à Saint-Pierre-et-Miquelon, des contributions additionnelles, qu'elles soient générales ou spécifiques à certains secteurs. En Nouvelle-Calédonie, les entreprises dont le résultat fiscal est supérieur à 1,7 M€ sont assujetties à une contribution sociale additionnelle progressive. En Polynésie française, la contribution supplémentaire à l'impôt sur les bénéfices des sociétés vise les sociétés dont le bénéfice fiscal annuel est égal ou supérieur à 419 000 € avec un barème comprenant des taux de 7 à 15 %. À Saint-Pierre-et-Miquelon, la contribution supplémentaire est de 10 %.

S'agissant des taxes spécifiques, les sociétés d'assurance sont, en Polynésie française, redevables d'une taxe sur les excédents de provisions techniques⁵³ et, comme en Nouvelle-Calédonie, d'une taxe sur les activités d'assurance⁵⁴. En 1991, a été instaurée une taxe sur le produit net bancaire⁵⁵. Enfin, en Polynésie française, une taxe pour le développement de la croisière est due par les exploitants de navires de croisières touristiques interinsulaires agréés. Libératoire de tous autres impôts et taxes, elle est fixée à 4,2 € par passager et par escale avec des tarifs dégressifs selon le nombre d'escales.

À Wallis-et-Futuna, où l'impôt sur les sociétés n'a pas été institué, le territoire a mis en place une taxe sur les sociétés sans activité due par les personnes morales inscrites au registre du commerce ou ayant leur siège social sur le territoire, mais n'y exerçant aucune activité réelle.

En Nouvelle-Calédonie, les titulaires de concessions minières doivent acquitter la redevance « superficière ». La taxe de contribution pour déprédation de voirie est, pour sa part, liée à l'utilisation des voies publiques par les transporteurs.

⁵³ Lorsqu'elles rapportent au résultat imposable d'un exercice l'excédent des provisions constituées pour faire face au règlement des sinistres advenus au cours d'un exercice antérieur. La taxe est représentative de l'intérêt correspondant à l'avantage de trésorerie obtenu, au taux mensuel de 0,75 % (2 % à compter 1^{er} janvier 2014), plafonné à 63 %.

⁵⁴ L'assiette est constituée du montant hors taxe des sommes ou valeurs reçues ou à recevoir, excluant les montants bruts reçus ou à recevoir, afférents aux opérations d'assurance relevant des branches classées « vie et décès », « capitalisation » et « épargne ». Le taux de la taxe est fixé à 3 %.

⁵⁵ Le chiffre d'affaires brut des établissements bancaires est imposé au taux de 2 %, cette taxe étant cumulable avec l'impôt sur les sociétés.

C - Une imposition du patrimoine généralement faible

1 - Une imposition marginale de la détention du patrimoine

Dans les six collectivités, la détention de patrimoine reste faiblement taxée ; elle n'a donné lieu à la perception d'un impôt sur la fortune (ISF) qu'à Saint-Martin jusqu'en 1988.

Cependant, plusieurs éléments de patrimoine font l'objet de taxations spéciales.

En particulier, la possession d'immeubles situés sur le territoire de la collectivité de Saint-Barthélemy entraîne le paiement d'une taxe annuelle égale à 3 % de la valeur vénale de ces immeubles. Toutefois, la déclaration à l'administration fiscale de l'identité des propriétaires, particuliers ou sociétés, entraîne l'exonération du paiement de cette taxe. Elle a donc pour but essentiel d'inciter les propriétaires de biens immobiliers à se déclarer auprès de l'administration de la collectivité.

Excepté à Saint-Barthélemy, le patrimoine foncier fait généralement l'objet d'une imposition, par des taxes foncières dont les dénominations varient, acquittées au profit des collectivités, de Saint-Martin de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie⁵⁶. Pour Saint-Pierre-et-Miquelon, cette taxe finance le budget des communes.

Partout, la possession de véhicules automobiles donne lieu à la perception d'un droit d'immatriculation (« carte grise »). Saint-Martin et Saint-Barthélemy ont également conservé une imposition s'approchant de la « vignette automobile⁵⁷ ».

Enfin, toutes les collectivités perçoivent des droits d'immatriculation et de francisation des navires.

2 - Une imposition peu élevée des revenus patrimoniaux

À Wallis-et-Futuna, les revenus des capitaux mobiliers, les plus-values de cession immobilière, les revenus fonciers ne sont pas imposés. Seule est appliquée une taxe sur les opérations financières⁵⁸.

⁵⁶ Dans les deux derniers cas, des centimes additionnels bénéficient aux communes.

⁵⁷ La taxe routière sur les véhicules à moteur immatriculés pour la première et la taxe sur les véhicules terrestres à moteur, dont le montant s'échelonne de 30 € à 3 000 €, suivant la catégorie et la puissance du véhicule.

⁵⁸ Au taux de 6 %, elle s'applique aux intérêts, arrrages et tous autres produits perçus par les établissements financiers et les banques exerçant une activité sur le territoire.

En Nouvelle-Calédonie, les revenus des capitaux mobiliers (RCM) sont assujettis à l'impôt sur le revenu des créances, dépôts et cautionnements (IRCDC)⁵⁹ et les dividendes à l'impôt direct sur le revenu des valeurs mobilières (IRVM), sachant que les opérations financières sont également taxées, dans les mêmes conditions qu'à Wallis-et-Futuna. Les revenus fonciers bénéficient de nombreuses exonérations et déductions : les revenus tirés de la location de nouvelles constructions sont exonérés⁶⁰ pendant une durée de 10 ans suivant la date d'achèvement de la construction.

En Polynésie française, si les revenus des capitaux mobiliers sont taxés à 10 % depuis 1956, l'exclusion des intérêts, arrrages et revenus de toute nature en affecte le rendement. Les loyers ne sont assujettis à l'impôt qu'au-delà de 16 760 €.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, jusqu'en 2012, les contrats d'assurance-vie n'étaient imposés qu'à un taux de 5 % pour les résidents. Depuis, trois taux leur sont appliqués, s'étageant de 5 à 20 % selon la durée de détention des produits en cause. Les revenus des bons de caisse anonymes ne supportaient qu'une taxation de 15 % jusqu'à cette même date. Enfin, les revenus fonciers bénéficient toujours d'une déduction forfaitaire de 60 %, dans le cadre du régime du micro-foncier.

3 - Une imposition réduite des plus-values et des droits d'enregistrement, à l'exception de Saint-Barthélemy et Saint-Martin

L'imposition des plus-values est parfois inexistante. En Nouvelle-Calédonie, il n'existe ni imposition des plus-values foncières, ni imposition des plus-values sur cession de titres, alors même que la valeur des actifs n'a cessé de croître depuis plus de 10 ans en raison de la bonne conjoncture économique. L'absence de taxation des plus-values a privé la collectivité d'une ressource potentiellement intéressante. La même situation prévaut à Wallis-et-Futuna.

En Polynésie française, jusqu'en 2011, l'impôt sur les plus-values immobilières n'a été perçu que sur la cession de terrains nus pour les plus-values réalisées dans les cinq premières années suivant l'acquisition

⁵⁹ Son assiette est constituée des intérêts, arrrages et tous autres produits assimilés. Depuis 1994, son taux est de 8 % (25 % pour les produits sur placements de capitalisation pour lesquels le souscripteur et le bénéficiaire n'ont pas souhaité communiquer leur identité).

⁶⁰ L'exonération n'est que de 50 % sur les communes de Nouméa, Mont-Dore et Dumbéa mais de 100 % sur le reste du territoire.

du terrain. Depuis, il a été étendu aux cessions de biens immobiliers, de droits réels portant sur des immeubles ou de parts de sociétés immobilières.

À Saint-Martin, les plus-values immobilières des particuliers font l'objet d'un minimum d'imposition de 5 % du montant de la plus-value.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, les plus-values des particuliers étaient assujetties à une imposition de 15 %, les cessions de valeurs mobilières et de droits sociaux étant exonérées en dessous de 10 000 €. À compter du 1^{er} janvier 2012, les plus-values de cession des valeurs mobilières des entreprises locales sont désormais imposées, dès le premier euro, à un taux de 11 %, et les autres valeurs mobilières à 19 %.

Enfin, lors de la transmission du patrimoine, les droits d'enregistrement comptent pour des proportions très variables dans les recettes fiscales des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie. Pour Wallis-et-Futuna (0,2 %), la faiblesse de l'assiette d'imposition explique en partie les résultats.

En revanche, la part de ces impositions dans l'ensemble des recettes fiscales des collectivités concernées est de même ordre qu'en métropole en Polynésie française (3,5 %), à Saint-Pierre-et-Miquelon (4 %) et en Nouvelle-Calédonie (5 %). À l'opposé, cet apport atteint 17 % à Saint-Martin et 34 % à Saint-Barthélemy, qui, à cet égard, sont des exceptions.

II - Une fiscalité aux objectifs parfois mal articulés

La fiscalité dans ces territoires remonte aux premiers temps de leur organisation sociale moderne. Si, pour les collectivités du Pacifique, il a fallu attendre la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle⁶¹, pour les anciennes collectivités guadeloupéennes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, mais également pour Saint-Pierre-et-Miquelon, l'apparition d'une fiscalité propre date du XVIII^{ème} siècle.

À l'origine, la politique fiscale, qui devait permettre de couvrir les premières dépenses publiques, consistait en des droits de timbre et d'enregistrement, des droits de port, des taxes sur les importations et la consommation, ainsi que des droits de capitation.

⁶¹ Premiers impôts et taxes : en 1896, une taxe sur les sorties de coprah à Wallis-et-Futuna ; la contribution foncière en Nouvelle-Calédonie (1864) ; les droits sur les cessions d'immeubles en Polynésie française (1847).

Dans un second temps, la politique fiscale est devenue un instrument d'intervention économique, servant d'abord à protéger les productions locales. Ce n'est que plus récemment que l'attention portée aux effets de redistribution de l'impôt a fait son apparition.

La pluralité des objectifs multiples assignés à la politique fiscale a conduit à constater des difficultés dans l'articulation entre le rendement fiscal, l'aide fiscale au développement économique et la contribution à la redistribution.

A - Un rendement réduit par de nombreuses exonérations et dépenses fiscales

La couverture des dépenses budgétaires par l'impôt demeure l'objectif primordial des politiques fiscales mises en œuvre. C'est d'autant plus nécessaire que la fiscalité a apporté les trois quarts des recettes de fonctionnement des collectivités concernées, quelle que soit la taille du territoire considéré.

En Polynésie française, entre 2007 et 2011, 79 % des recettes de fonctionnement ont ainsi été financées par des recettes fiscales. En 2011, ce ratio a atteint 67 % en Nouvelle-Calédonie. Dans les collectivités plus petites, le poids de la fiscalité est encore plus élevé, 85 % à Saint-Barthélemy, 79 % à Saint-Martin, 75 % à Saint-Pierre-et-Miquelon et 72 % à Wallis-et-Futuna.

C'est la raison pour laquelle le rendement fiscal ne peut être concurrencé par d'autres objectifs assignés à l'impôt, sauf à remettre en cause la répartition du financement entre les ressources fiscales et les compléments de financement de l'État.

À cette fin, une répartition entre le financement fiscal et les ressources apportées par l'État par voie conventionnelle a été définie pour chaque territoire. Ainsi, il a été mentionné dans la loi organique portant statut de la Polynésie française, que « l'État et la Polynésie française veillent au développement de ce pays d'outre-mer ». De même, en Nouvelle-Calédonie, un équilibre de nature identique a été instauré et précisé dans l'accord de Nouméa signé le 5 mai 1998. Le statut constitutionnel prévoit des étapes successives et irréversibles⁶² vers la pleine souveraineté, qui ne sont toutefois franchissables qu'avec le

⁶² Au sens où les compétences transférées sont réputées ne plus pouvoir revenir à l'État.

consentement des populations intéressées⁶³. Durant toute la durée de ce processus, la participation financière et technique de l'État est prévue afin de compléter les ressources fiscales de la Nouvelle-Calédonie « pour l'exercice des compétences transférées et pour le développement économique et social ».

Pour autant, des exonérations et dépenses fiscales ont amputé les recettes des taxes et impôts des collectivités.

À cet égard, la politique mise en place par la collectivité de Saint-Martin a eu des répercussions sur les recettes fiscales collectées. Dès le 21 novembre 2007, ont été supprimés plusieurs impôts⁶⁴, et les impositions frappant les revenus des personnes physiques et les bénéfices des sociétés ont été réduites. Cette politique de concurrence fiscale avec la partie néerlandaise de l'île, Sint Maarten, a été pour partie à l'origine d'une sensible aggravation des problèmes budgétaires et financiers de Saint-Martin.

La tentative de Saint-Martin de créer une politique de modération fiscale est cependant restée isolée. Elle avait été envisagée à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans le cadre d'un protocole de restructuration budgétaire, signé entre l'État et la collectivité en 2007.

En Polynésie française, indépendamment de l'appréciation qui pourrait être faite de leur efficacité économique, les crédits d'impôts liés au dispositif de défiscalisation locale ont réduit les recettes fiscales, entre 2007 et 2011, de 37 % à 21 %. Les déductions d'assiette, les avoirs fiscaux pour les capitaux mobiliers, les coefficients modérateurs d'impôt pour certaines professions ont représenté, en 2008, 32 % de l'assiette déclarée par les entreprises.

Des pertes de recettes fiscales analogues ont été consenties en Nouvelle-Calédonie. Cette collectivité procède néanmoins à leur évaluation dans son budget primitif ainsi que par divers audits. D'après le rapport « État des lieux de la fiscalité directe de Nouvelle-Calédonie », de décembre 2011⁶⁵, réalisé à la demande du gouvernement de la

⁶³ Le prochain référendum vers la pleine souveraineté doit être organisé entre 2014 et 2019.

⁶⁴ Notamment la taxe sur les salaires, l'impôt sur la fortune, la redevance télévision, l'imposition forfaitaire des sociétés immobilières, puis la taxe à la valeur ajoutée et la taxe d'habitation.

⁶⁵ Établi par Jean-Pierre LIEB, inspecteur général des finances.

Nouvelle-Calédonie, les dispositifs de charges déductibles⁶⁶ et de réduction et crédits d'impôt⁶⁷ représentaient une dépense fiscale de près de 35 M€, soit près de 25 % du rendement de l'imposition systématique sur les revenus des personnes physiques. En outre, même si cela est moins significatif, la dépense fiscale induite par la mise en place d'un taux réduit de 15 % sur l'impôt des sociétés représente 10,76 M€, soit une moindre recette de l'ordre de 3,7 % du rendement de l'impôt sur les sociétés⁶⁸.

Le rendement fiscal a aussi dû s'accommoder de nombreuses exonérations touchant la fiscalité douanière.

En Polynésie française, les 120 cas d'exonération des 30 taxes douanières ont réduit d'un tiers les droits à l'importation. La détaxation des produits pétroliers a fait perdre une somme estimée à 32,7 M€ en 2011. Les autres exonérations se sont élevées, en moyenne, à 40,2 M€. Au total, entre 2007 et 2011, la collectivité s'est privée de près de 201,1 M€ de recettes fiscales.

De manière analogue, la fiscalité douanière calédonienne connaît plus de 2 600 cas d'exonération. Ainsi, les exonérations de taxe générale à l'importation (TGI) concernent de nombreux secteurs tant publics (gendarmerie, collectivités, centre hospitalier, etc.) que privés (mine, métallurgie, transport touristique etc.). Certains secteurs, dont ceux du tourisme et de l'hôtellerie, bénéficient d'une exonération totale des droits à l'importation. La dépense liée a constitué une perte de recette proche de 50 % pour la taxe générale de l'imposition et de plus de 70 % pour la taxe péage, parfois concentrée sur une poignée d'entreprise, soit en 2011, 100 M€ dont 68,7 M€ pour la seule taxe générale de l'importation.

La principale cause de minoration de recettes fiscales a cependant été le recours à des systèmes propres de défiscalisation, dans un objectif de soutien au développement local.

⁶⁶ Intérêts d'emprunts, travaux, assurance vie, cotisations retraite, cotisations sociales, frais de garde des enfants, dons aux œuvres, pensions alimentaires et salaires des gens de maison.

⁶⁷ Acquisition de logements neufs ou versement de prestations compensatoires.

⁶⁸ Selon les estimations de la direction des services fiscaux sur l'exercice 2011.

En quinze ans, de 1996 à 2011, la collectivité de la Polynésie française⁶⁹ a ainsi abandonné 955,3 M€ de recettes fiscales.

En Nouvelle-Calédonie, où la dépense fiscale au titre de la défiscalisation locale a été relativement moins importante parce que le dispositif n'a été créé qu'en 2002, les produits fiscaux bruts ont été amputés de 28 à 30 M€ par an. Si les deux audits menés à la demande du gouvernement en 2005 et 2010, puis un rapport de la chambre territoriale des comptes en 2011, ont apporté de premiers éléments d'appréciation sur son impact économique et financier, ce dispositif mériterait maintenant de faire l'objet d'un suivi annuel des effets escomptés.

B - La fiscalité : une contribution inégale au développement économique

Dans les territoires où la question du développement économique est centrale, le levier fiscal a été fréquemment mobilisé, en combinaison avec l'objectif de rendement budgétaire, et ce, quels qu'aient été le degré de maîtrise des dépenses et le niveau de l'aide complémentaire de l'État.

Les politiques d'intervention fiscale dans ces territoires ont revêtu plusieurs formes.

1 - La protection de l'économie locale

La fonction la plus usuelle des droits de douane était la protection de l'économie locale. À cet égard, les dénominations « taxe conjoncturelle de protection de la production locale (TCPPL)⁷⁰ » et « taxe

⁶⁹ En 2002 et 2003, lorsque la mesure a connu son apogée, elle a représenté la moitié du produit brut fiscal. Elle représentait encore 40 % des produits bruts en 2004 et 2005, avant de se stabiliser entre 2006 et 2009 à environ 30 % des produits bruts. En 2010 et 2011, alors qu'elle était en net repli, elle correspondait encore à un abandon d'environ 24 % des recettes fiscales (rapport d'observations définitives sur les finances et la fiscalité de la Polynésie française, décembre 2011).

⁷⁰ Cette imposition vient en complément de toutes les autres taxes à l'importation pour frapper les produits susceptibles de concurrencer la production locale. Elle concerne 220 catégories de produits, comportant 20 taux différents. Les taux s'étagent de 2 à 60 % et s'appliquent à cinq taxations spécifiques, soit au poids, soit au nombre d'articles allant de 2,1 à 8,38 €.

de soutien aux productions agricoles et agroalimentaires (TSPA)⁷¹ » en Nouvelle-Calédonie sont particulièrement significatives⁷².

En outre, la fiscalité douanière a été particulièrement développée. Elle repose sur le cumul de plusieurs types de taxe : les droits de douane généraux et la taxe générale à l'importation (TGI) frappant tous les produits⁷³, les taxes d'approche appliquées sur les marchandises importées selon le mode de transport utilisé, des prélèvements spécifiques et droits de licence assis sur des catégories de produits surtaxés (alcool, tabac, produits pétroliers) et, enfin, des taxes de protection de l'économie locale qui sont exigibles pour 220 catégories de produits protégés de la concurrence extérieure.

Une politique protectionniste analogue se retrouve dans le système fiscal polynésien. Deux taxes l'ont symbolisé : le droit fiscal d'entrée, qui, jusqu'en 1998, frappait tous les biens importés, puis la taxe de développement local (TDL) qui lui a succédé, mais exclusivement pour les produits ne provenant pas de l'Union européenne. Grâce à cette taxation, 179 positions tarifaires correspondant à autant de produits ou de familles de produits sont préservées de la concurrence.

À Wallis-et-Futuna, les droits de douane perçus sur les marchandises importées⁷⁴ s'échelonnent de 4 à 55 % de la valeur en douane des marchandises. S'y ajoutent des taxes d'approche, en particulier un droit d'entrée qui frappe sans exception les produits importés d'un taux variant de 6 à 42 %, et des taxes spécifiques sur les alcools et les hydrocarbures.

2 - Le soutien à un secteur économique particulier

La fiscalité a aussi été utilisée pour soutenir un secteur économique particulier.

À ce jour, l'exemple le plus significatif se trouve en Nouvelle-Calédonie, où près de 840 M€ ont bénéficié à l'exploitation industrielle du nickel, dont 420 M€ relèvent de la logique du soutien fiscal sectoriel.

⁷¹ Elle s'applique à 288 types de produits agricoles, avec 28 taux différents (de 2 à 49 %) et 24 taxations spécifiques.

⁷² À ces dispositions fiscales, la Nouvelle-Calédonie ajoute d'ailleurs un système de contingentement des produits importés.

⁷³ À l'exception des produits en provenance de l'Union européenne, d'un pays et territoire d'outre-mer ou d'un pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) qui sont exemptés de droits de douane.

⁷⁴ À l'exception des importations en provenance de l'Union européenne, des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie.

Les moyens de soutien ont couvert tout le cycle de production du nickel : maintien des droits de concession à un niveau volontairement faible pour faciliter la mise en exploitation, exonération complète des impôts, droits et taxes exigibles⁷⁵ pendant la construction des installations et les quinze premières années d'exploitation des usines, suivies de cinq ans de demi-taxation.

En outre, a été institué un régime dit de « stabilisation fiscale ». D'une durée maximale de 15 ans, et sous réserve d'un agrément préalable et d'un engagement en matière d'investissements, il garantit, d'une part, une stabilité de l'assiette et des taux de l'impôt sur les bénéficiaires, ainsi que des impôts, droits et taxes existants pour lesquels ces entreprises sont ou deviendraient des contribuables prépondérants⁷⁶. D'autre part, aucun nouvel impôt, droit ou taxe ne peut leur être appliqué s'il entraîne par son application la qualité de contribuable prépondérant pour l'entreprise.

3 - L'aide à projets par des crédits d'impôt ou des exonérations fiscales

Des dispositifs spéciaux de défiscalisation ont été également instaurés. Leur but était d'attirer ou de mobiliser des fonds afin de renforcer les capitaux propres de ces économies insulaires en échange de crédits d'impôt. Le recours à ces aides fiscales s'est surtout développé depuis une quinzaine d'années.

Certaines collectivités ont complété le dispositif national de défiscalisation des investissements productifs outre-mer par leur propre cadre de défiscalisation. Le dernier dispositif de défiscalisation a été créé en 2010 à Saint-Martin, à l'usage des personnes domiciliées sur l'île pour les secteurs éligibles du logement et les investissements financiers dans les activités touristiques et hôtelières.

La collectivité de Saint-Barthélemy se montre, quant à elle, peu favorable à la défiscalisation. Elle a réduit le champ d'application du dispositif national de défiscalisation auquel, pourtant, elle avait été de nouveau rendue éligible par l'article 15 de la loi pour le développement économique des outre-mer⁷⁷, sous réserve d'être en mesure d'échanger

⁷⁵ En province nord à Koniambo, en province sud, à Goro.

⁷⁶ Par contribuable prépondérant, il faut entendre toute personne physique ou morale qui est assujettie au moins à une disposition de l'impôt, du droit ou de la taxe concernés et au titre de laquelle moins de 50 autres personnes physiques ou morales sont des contribuables qui acquittent ou sont susceptibles d'être assujettis audit impôt, droit ou taxe, au jour de l'instauration ou de la modification de l'impôt.

⁷⁷ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009.

avec l'État les informations utiles à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Elle n'a d'ailleurs développé aucun régime de défiscalisation.

Saint-Pierre-et-Miquelon a adopté, pour soutenir les projets, un code local des investissements, instaurant des exonérations de droits de douane et d'imposition sur les sociétés et sur les revenus. Son coût, de l'ordre de 0,6 M€ par an en moyenne, est resté à l'échelle de la collectivité.

Les dispositifs de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française

Pour un projet d'investissement défiscalisé en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française, les contribuables locaux, sociétés ou personnes physiques, financent la réalisation du projet du début des travaux jusqu'à sa mise en exploitation.

Ils deviennent ainsi les bailleurs de fonds du projet, voire les seuls financeurs, si celui-ci est entièrement éligible à la défiscalisation, jouant alors le rôle habituellement tenu par le secteur bancaire.

En contrepartie, ils déduisent immédiatement de l'impôt dont ils sont redevables une partie du financement apporté au projet. Le pourcentage, variable, peut atteindre 60 %, la perte de recettes fiscales pour la collectivité d'outre-mer étant dénommée « dépense fiscale ».

L'opérateur, c'est-à-dire le promoteur du projet, est financièrement aidé au moment où il rembourse les bailleurs de fonds. La loi oblige en effet les contribuables bailleurs de fonds à rétrocéder une partie du gain fiscal au promoteur du projet, généralement 70 % de leur réduction d'impôt, soit 42 % du coût du projet (70 % de 60 %). Techniquement, le promoteur ne rembourse aux contribuables que 58 % du montant initialement prêté.

À titre d'exemple, pour un projet de 10 M€ entièrement financé par des contribuables locaux, dans les meilleures conditions prévues par la loi du pays, les données sont les suivantes :

- les contribuables financent 10 M€. En contrepartie, ils perçoivent 6 M€ de crédit d'impôt et 5,8 M€ de remboursement par le promoteur, soit 11,8 M€. Leur gain net est de 1,8 M€ ;

- le promoteur du projet reçoit 10 M€ de financement et n'en rembourse que 5,8 M€. Il perçoit donc 4,2 M€ d'aide sur la réalisation de son projet ;

- la collectivité enregistre une dépense fiscale de 6 M€ correspondant au crédit d'impôt octroyé aux contribuables.

Le dispositif a été coûteux, avec une dépense fiscale moyenne annuelle de 60,4 M€ en Polynésie française (de 1996 à 2010) et de 28,5 M€ en Nouvelle-Calédonie (de 2002 à 2010).

En outre, les projets ont pu bénéficier d'une double défiscalisation, nationale et locale, pour plus de 80 % des projets en Polynésie française, de 1995 à 2010, et en Nouvelle-Calédonie de 2002 à 2010. Le rapport public annuel 2012 de la Cour⁷⁸ a relevé que, dans cette occurrence, pour un projet de 10 M €, le coût pour les finances publiques des collectivités d'outre-mer concernées s'établissait à 6 M€ et à 5 M€ pour l'État, soit au total, une dépense fiscale supérieure de 1 M€ au montant du projet.

C - La fiscalité : un outil peu mobilisé au service de la redistribution

L'impôt participe également du principe posé par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose que « pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ».

Depuis 1993, le Conseil constitutionnel considère que la progressivité des impôts sur le revenu des personnes physiques doit être regardée comme un principe à valeur constitutionnelle dérivé de cette disposition.

Aussi, l'objectif de redistribution a vocation à s'imposer à toutes les politiques fiscales des six collectivités. Il importe cependant de garder à l'esprit qu'en France, la fonction de redistribution est plus largement assurée par des prestations que par les prélèvements obligatoires⁷⁹.

Toutefois, cette fonction de l'impôt n'a pas été précisément quantifiée, dans la mesure où rares sont les études approfondies sur les effets redistributifs des systèmes fiscaux. La Nouvelle-Calédonie dispose

⁷⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, Tome I. Les défiscalisations « Girardin » en faveur de l'outre-mer, p. 73-102 et Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, p. 111-143. La Documentation française, février 2012, 1079 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁷⁹ Voir en particulier, Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs. La Documentation française, mai 2011, disponible sur www.ccomptes.fr

cependant d'une analyse approfondie⁸⁰ de sa fiscalité directe, établie à sa demande en décembre 2011.

Nonobstant, la redistribution opérée par le système fiscal reste souvent inégalement et insuffisamment documentée, ce qui rend l'analyse difficile. Toutefois, le caractère redistributif de la fiscalité s'apprécie généralement par la prépondérance des prélèvements progressifs, et les systèmes fiscaux sont donc analysés sous cet angle.

Tableau n° 12 : part de l'impôt progressif dans les impositions directes et dans les impositions totales, moyenne des exercices 2008 à 2011 (en M€ et en %)

	Nouvelle-Calédonie	Polynésie française	Saint-Barthélemy	Saint-Martin	Saint-Pierre-et-Miquelon	Wallis-et-Futuna
Impositions directes	625	391	3	25	12	2
- dont impôts progressif	149	120	-	9	9	-
Total des impositions	1 308	1 052	35	46	21	18
Part des impôts progressifs						
- dans la fiscalité directe	24 %	31 %	0 %	35 %	75 %	0 %
- dans la fiscalité totale	11 %	11 %	0 %	19 %	44 %	0 %

Source : Cour des comptes et chambres territoriales des comptes

Hormis la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, où la progressivité de l'impôt s'applique à environ les trois quarts de la fiscalité directe et près de 44 % de la fiscalité totale, la place de la progressivité dans les autres systèmes fiscaux étudiés est réduite.

Les impôts progressifs représentent environ 11 % de la fiscalité totale en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, et environ un tiers de la fiscalité directe. À Wallis-et-Futuna et à Saint-Barthélemy, les prélèvements progressifs sont inexistants, alors qu'à Saint-Martin, ils correspondent à 35 % de la fiscalité directe et à près de 19 % de la fiscalité totale.

Dans ces systèmes fiscaux qui restent, avec plus ou moins de force, marqués par la prévalence de la fiscalité indirecte, la redistribution verticale des revenus par la fiscalité est restée en retrait. Ce constat a été au surplus amplifié par l'impact régressif des nombreuses exonérations précitées.

⁸⁰ Jean-Pierre LIEB. *L'État des lieux de la fiscalité directe de Nouvelle-Calédonie*. Décembre 2011.

À Saint-Barthélemy, il a été décidé de ne pas recourir aux impositions sur le revenu, qu'elles soient progressives ou proportionnelles, qu'elles concernent les personnes physiques ou morales⁸¹.

Le système polynésien comporte des niches fiscales qui préservent certaines catégories de contribuables s'agissant en particulier de la taxation des revenus du patrimoine ou de l'imposition faible ou inexistante des transferts de patrimoine. En outre, grâce aux mécanismes de défiscalisation locale, certaines des plus importantes entreprises polynésiennes et des grandes banques n'ont acquitté, pendant plusieurs années, que l'impôt minimum de 33 520 €.

En Nouvelle-Calédonie, la réforme de l'impôt sur le revenu intervenue en 2005 a rééquilibré l'imposition des hauts revenus au bénéfice des classes moyennes. Ainsi, 5 % des ménages les plus riches, qui concentrent 22 % du revenu brut, supportent 59 % de l'impôt ; à l'inverse, 50 % des ménages les moins riches qui concentrent 19 % du revenu brut, supportent 2 % de l'impôt⁸². Toutefois, certains mécanismes, notamment la participation aux investissements bénéficiant du régime local de défiscalisation et le jeu du quotient familial, qui n'est pas plafonné, permettent encore des optimisations qui réduisent l'effort contributif des plus hauts revenus.

L'imposition des bénéfices des sociétés a été, comme en Polynésie française, sensiblement réduite par les mécanismes de défiscalisation précédemment décrits.

Par ailleurs, les difficultés en matière de gestion de l'impôt, en particulier dans la dimension de contrôle fiscal évoquée ci-après, renforcent ce constat.

III - Les insuffisances de la fiscalité des collectivités infra-territoriales

Le développement des collectivités infra-territoriales pose de nouveaux problèmes de financement. Le tableau ci-après présente les diverses organisations territoriales des six collectivités. Ne sont pas

⁸¹ Seule l'imposition des plus-values immobilières étant réalisée au sein de la collectivité d'outre-mer.

⁸² Jean-Pierre LIEB. *L'État des lieux de la fiscalité directe de la Nouvelle-Calédonie*. Décembre 2011.

concernées les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy qui ne comptent qu'une collectivité centrale.

Tableau n° 13 : structures infra-territoriales

	Nouvelle-Calédonie	Polynésie française	Saint-Pierre-et-Miquelon	Wallis-et-Futuna
Collectivités infra-territoriales de 1 ^{er} niveau	3 provinces			3 circonscriptions
Intercommunalités	13 syndicats intercommunaux et 4 syndicats mixtes	10 structures intercommunales (8 syndicats et 2 communautés de communes)	1 syndicat intercommunal	
Communes	33 communes	48 communes	2 communes	

Source : Cour des comptes et chambres territoriales des comptes

Les systèmes fiscaux des collectivités d'outre-mer comportant une structure infra-territoriale ne répondent plus totalement aux exigences de financement liées aux compétences désormais exercées.

La modernisation des territoires se traduit par la montée en puissance du secteur communal. Ainsi, la Polynésie française est contrainte de faire face, d'ici 2020, à la modernisation des infrastructures scolaires et des équipements de base⁸³ : assainissement, eau potable, traitement des déchets.

Or les collectivités infra-territoriales de Polynésie française, de Nouvelle-Calédonie et de Saint-Pierre-et-Miquelon évoluent dans un système de financement ne laissant au secteur local que des ressources fiscales limitées, sur lesquelles elles ne disposent que d'une capacité d'initiative encadrée. Les modes d'allocation de ressources centralisées qui ont été associés aux statuts laissent à ce jour peu de place au déploiement d'une fiscalité locale.

A - La fiscalité locale existante

À Wallis-et-Futuna, il n'existe que des circonscriptions, à l'instar de ce qui prévalait en Polynésie française avant 1971. Elles ne disposent que de budgets réduits, financés par la dotation de fonctionnement et les subventions d'investissement versées par l'État.

⁸³ Articles L. 2573-26 à L. 2573-30 du code général des collectivités territoriales.

En Polynésie française, la fiscalité locale destinée à alimenter le budget des communes repose d'une part sur une fiscalité partagée avec la collectivité centrale, via le fonds intercommunal de péréquation (FIP), et, d'autre part, sur une fiscalité additionnelle assise sur les impôts territoriaux.

Le fonds intercommunal de péréquation est défini à l'article 52 de la loi organique du 23 février 2004 modifiée. Ses ressources proviennent chaque année d'un prélèvement effectué sur les impôts, droits et taxes perçus au profit du budget général de la Polynésie française dont le taux est fixé par décret (17 % depuis 2006), mais également d'une contribution de l'État⁸⁴ dont le montant est fixé par la loi de finances. De fait, l'assiette du fonds intercommunal de péréquation est principalement constituée par des impôts, des droits et des taxes⁸⁵ qui sont, à des degrés divers, sensibles à la conjoncture. Depuis l'aggravation de la crise économique, les montants versés au fonds ont été en forte régression, de 160 M€ en 2008 à 114 M€ en 2011.

Les autres recettes fiscales se composent de centimes additionnels assis sur la contribution des licences, de l'impôt foncier sur les propriétés bâties et de la contribution des patentes. S'y ajoute une taxe additionnelle sur l'électricité. Cette fiscalité additionnelle a financé les communes de Polynésie à hauteur de 56 M€ en 2011.

Au total, 170 M€ sont ainsi apportés annuellement aux communes, sans que soit organisée de manière pérenne l'évolution de leurs règles de financement. L'opportunité offerte à la collectivité centrale, par la loi statutaire du 23 février 2004, de transférer des impôts aux communes n'a pas été mise en œuvre, laissant essentiellement reposer le financement des équipements communaux sur des subventions d'investissement de la Polynésie française et de l'État.

En Nouvelle-Calédonie, l'organisation infra-territoriale est plus développée. Le financement de ces collectivités, comprenant communes et provinces, est régi par la loi statutaire. Un financement similaire au système polynésien est en place.

⁸⁴ 9 M€ en moyenne depuis 2007.

⁸⁵ Ils comprennent notamment les droits de douanes, les taxes sur les hydrocarbures et les tabacs, la TVA et l'impôt sur les sociétés. Initialement, le versement forfaitaire (centre d'expérimentation du Pacifique du commissariat à l'énergie atomique) en faisait partie, mais cette dotation a pris fin en 2011 dans le cadre de la création de la dotation globale d'autonomie (DGA).

Ainsi, les communes sont alimentées par deux fonds intercommunaux de péréquation (FIP), affectés à chacune des sections de leur budget. La loi fixe le taux de prélèvement du fonds fonctionnement entre 16 et 18 % des ressources fiscales du territoire tandis que le taux appliqué au fonds investissement était de 0,75 % en 2011. Au total, en 2011, la fiscalité reversée aux 3 provinces et aux 33 communes s'est élevée à un montant de 730,8 M€.

À ceci s'ajoutent les centimes additionnels destinés aux communes et aux provinces. Ils représentaient, avec 98,3 M€, 6,84 % des recettes fiscales 2011 du budget de la Nouvelle-Calédonie. En outre, les provinces et les communes sont également destinataires, en 2011, de taxes affectées de près de 21,5 M€. En définitive, les collectivités infra-territoriales ont perçu au titre d'un seul exercice 850,6 M€ qui ont d'abord été collectés par la Nouvelle-Calédonie, puis reversés.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, le système de fiscalité locale répond aux besoins du territoire, sous réserve d'aménagements marginaux, pour augmenter les ressources des deux communes et de leurs établissements. En effet, les communes bénéficient des taxes foncières, du droit de bail et de la taxe locale d'équipement (Saint-Pierre) et de résidence (Miquelon-Langlade), sur lesquels elles votent les taux, dans une limite d'augmentation annuelle de 5 à 10 % selon l'imposition concernée, prévue par le code local des impôts. Les communes perçoivent aussi une partie de la taxe sur l'essence, de l'octroi de mer⁸⁶, des droits de navigation. Les taxes relatives à la distribution d'eau et au traitement des ordures ménagères, ainsi que des centimes additionnels au produit de la patente et des licences de première et seconde classes (20 % du principal) complètent ces ressources.

B - Les limites des modalités de financement en vigueur

La modernisation et le développement des territoires ont eu pour conséquence l'émergence progressive d'un besoin croissant de financement d'un secteur local en formation.

La situation a fait apparaître les limites autant que les besoins d'évolution des systèmes fiscaux, notamment en ce qui concerne la fiscalité locale des collectivités d'outre-mer.

⁸⁶ Si l'imposition est dénommée « octroi de mer », elle diffère de l'octroi que connaissent les départements/régions d'outre-mer.

En Polynésie française, alors que les communes ont dû organiser le service de traitement des déchets avant le 31 décembre 2011, et devront prendre en charge la distribution d'eau potable au 31 décembre 2015 et l'assainissement pour le 31 décembre 2020, ces nouvelles compétences n'ont pas été accompagnées par la définition de nouvelles modalités de financement de ces collectivités par les redevances ou, éventuellement, la voie fiscale.

Ces évolutions se sont déjà traduites par d'importantes tensions budgétaires dans plusieurs communes. Elles ont souligné la nécessité d'une révision de la fiscalité communale existante, pour assurer le financement des missions.

En Nouvelle-Calédonie, le régime de financement présente aussi plusieurs limites. En particulier pour les quatre communes du Grand Nouméa, qui concentrent l'essentiel de la population urbaine, la chambre territoriale a relevé un déficit chronique de financement, masqué par une restriction volontaire des investissements de modernisation. Le déficit d'infrastructures par rapport aux besoins de la population (habitat social, réseaux de voirie, assainissement) se fait croissant, alors que les contrats d'agglomération enregistrent une diminution des fonds programmés, en raison des difficultés des communes à financer les opérations contractualisées.

En l'absence de fiscalité locale adaptée aux nouveaux besoins, une solution transitoire a pu être trouvée dans la majoration des plafonds des centimes additionnels reversés et par la création de la taxe communale d'aménagement. Ces mesures demeurent néanmoins insuffisantes, au regard des ratios de dépense par habitant.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La structure fiscale des six collectivités résulte de leur histoire propre. Ainsi, à l'exception de Saint-Martin, ces collectivités privilégient encore le recours aux impositions indirectes, lesquelles ont constitué, en moyenne, 56 % de leurs recettes fiscales en 2011. Elles se caractérisent également par l'importance des droits de douane, des taxes d'approche et le maintien de la patente.

Certaines collectivités, comme Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna, ne connaissent quasiment pas d'imposition directe sur les revenus. À l'inverse, l'impôt sur le revenu des personnes physiques constitue la première recette fiscale pour les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Martin, et la seconde en Nouvelle-Calédonie. En Polynésie française où cet impôt n'a pas été adopté, les revenus des particuliers sont assujettis à une contribution de solidarité territoriale dont le régime est comparable à celui de la contribution sociale généralisée.

L'imposition des sociétés prend la forme d'un impôt sur les bénéfices, de patentes et de droits de licence, impositions réformées ou supprimées en métropole.

Enfin, d'une manière générale, l'imposition du patrimoine, mobilier et immobilier, est peu développée, sauf à Saint-Barthélemy.

En termes d'objectifs de politique fiscale, les six collectivités examinées ont presque toutes éprouvé des difficultés à développer des politiques fiscales équilibrées.

Mises à part Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy, les collectivités ont pris des mesures fiscales de soutien à l'économie qui ont conduit à des pertes significatives de recettes budgétaires.

En outre, le poids de la fiscalité indirecte, conjugué à la faiblesse des prélèvements progressifs, peut porter atteinte à l'équité fiscale, en laissant prospérer des situations privilégiées.

Par ailleurs, l'ajustement de la fiscalité au mouvement de décentralisation interne peut poser problème.

Dans ce contexte, le renforcement de la cohérence et de l'équité des politiques fiscales apparaît nécessaire, en vue de mieux répondre aux besoins des territoires.

La Cour et les chambres territoriales des comptes formulent, en conséquence, les deux recommandations suivantes :

Concernant les dispositifs fiscaux :

- 2. réexaminer les exonérations fiscales afin d'en apprécier l'efficacité et de trouver les moyens de simplifier le droit applicable ;*
- 3. recentrer les dispositifs locaux de défiscalisation, au profit des projets les plus pertinents et les plus compatibles avec l'équilibre des budgets des collectivités.*

De façon plus générale, et dans le respect des prérogatives fiscales particulières dévolues à ces collectivités, il leur est suggéré d'engager une réflexion sur les avantages qu'il pourrait y avoir à :

- assurer une part significative de fiscalité directe dans les prélèvements obligatoires ;*
 - accroître la part des impôts progressifs dans les prélèvements fiscaux ;*
 - recourir davantage à l'imposition du patrimoine, en particulier foncier, afin de réduire la sensibilité de leurs recettes fiscales à la conjoncture économique.*
-

Chapitre III

Les voies d'une fiscalité plus performante

Ces collectivités, à l'exception de Saint-Barthélemy, connaissent aujourd'hui des tensions de nature budgétaire et financière, susceptibles de s'aggraver, dans la mesure où, selon leur configuration territoriale, elles devront notamment répondre au besoin de développement et de modernisation du secteur infra-territorial.

La réponse à ces défis n'est pas simple. Elle ne doit pas être uniquement focalisée sur la fiscalité.

En effet, dans plusieurs collectivités, l'augmentation des dépenses de fonctionnement, financée par l'alourdissement des prélèvements obligatoires, a montré ses limites. Ce constat a été particulièrement vérifié en Polynésie française et, dans une moindre mesure, en Nouvelle-Calédonie.

En Polynésie française, la progression des dépenses a été directement responsable de la situation fragile et préoccupante dans laquelle s'est trouvée la collectivité. Pour répondre à cette situation, il a été nécessaire d'agir prioritairement sur la dépense avant de recourir au levier fiscal.

Le format de l'administration, disproportionné par rapport aux missions essentielles de la collectivité, y a engendré des dépenses de fonctionnement insoutenables à terme. Le plan de redressement adopté par la collectivité le 18 août 2011 a donc visé d'abord à réduire la dépense publique avant toute révision fiscale.

En Nouvelle-Calédonie, les dépenses de personnel ont augmenté de 6,5 % par an entre 2006 et 2011 et devraient continuer dans les prochaines années à peser sur les équilibres budgétaires.

Aussi, outre l'action sur la dépense publique, les voies d'une fiscalité plus performante reposent sur la modernisation de l'administration en ce domaine (I). Pour autant, si les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie souhaitent retrouver des marges de manœuvre, elles devront s'employer à réviser plus amplement leurs règles fiscales (II).

I - Une administration fiscale à moderniser

Les résultats des administrations fiscales, en termes d'efficacité et d'efficience, sont contrastés et pourraient être tous sensiblement améliorés. À cet égard, seule la Nouvelle-Calédonie a mis en place des indicateurs de performance de son activité fiscale.

Une meilleure performance des administrations est, en effet, un gage d'un impôt mieux assis et recouvré, et un préalable indispensable à toute réforme de plus grande ampleur.

Les difficultés les plus fortes ont été relevées notamment en Polynésie française, où l'essentiel de l'administration de l'impôt est réalisé par les moyens propres de la collectivité ; mais ce constat concerne également Saint-Martin où la direction des services fiscaux continue de relever de l'État.

Saint-Pierre-et-Miquelon, qui s'appuie sur les services de l'État pour assurer ses missions fiscales, est la seule collectivité d'outre-mer à bénéficier de moyens adaptés, et pour laquelle le suivi, le recouvrement et le contrôle fiscal sont effectués dans des conditions satisfaisantes⁸⁷.

⁸⁷ Notamment depuis que le contrôle sur place s'est ajouté en 2007 au contrôle sur pièces, selon une fréquence de même ordre qu'en métropole. Le taux de recouvrement global de l'impôt sur le revenu pour l'année 2010 et des paiements en douane était respectivement de 99,22 % et de 100 % au 31 décembre 2011.

Dans les autres collectivités, de nombreux problèmes, en lien toujours étroit avec une relative carence des moyens, ont été relevés. Les dérèglements identifiés sont variables, allant de simples dysfonctionnements techniques à des dérives plus graves au regard de l'équité et des principes fondamentaux de la fiscalité.

La coopération fiscale entre la métropole et ces territoires a, en revanche, été marquée par des progrès récents.

A - Des modalités d'organisation diverses issues des dispositions statutaires

L'administration de l'impôt comprend plusieurs missions : production de la norme fiscale (identification et modalités d'évaluation de la matière imposable), liquidation permettant de déterminer le montant dû, puis recouvrement. Enfin, s'ajoutent les missions de contrôle fiscal et de gestion du contentieux de l'impôt.

L'exercice de la compétence fiscale n'a pas été organisé ni mis en œuvre de manière identique : il s'inscrit dans le cadre statutaire propre à chaque collectivité. Dans le cas de la Polynésie ou de la Nouvelle-Calédonie, où la liberté d'organisation est totale, les services de l'État n'interviennent que dans le cadre d'accords conventionnels. À l'inverse, dans les autres collectivités d'outre-mer, la répartition des missions fiscales avec l'État relève de dispositions prévues par leur statut.

Deux grands types de fonctionnement peuvent être distingués : les collectivités de taille réduite où la délégation de la majorité des missions fiscales à l'État est prédominante ; les collectivités plus grandes, où l'organisation repose davantage sur des moyens administratifs propres.

Ainsi, à Saint-Martin, la collectivité n'a pas la responsabilité de l'application individuelle de l'impôt et du contrôle fiscal et, selon les dispositions de l'article LO 6314-4 du code général des collectivités territoriales, les opérations d'assiette, de contrôle et de recouvrement sont assurées pour son compte par des agents de l'État dans le cadre d'une convention de gestion⁸⁸.

⁸⁸ Une première convention quadriennale a été signée le 21 mars 2008. Ce service n'est pas gratuit ; la prestation de service a été, par exemple, facturée au titre de 2009, 1 391 046 €. La nouvelle convention est à ce jour en cours de négociation.

À l'opposé de ce mode d'administration, en Nouvelle-Calédonie, la collectivité exerce la quasi-totalité des missions fiscales. L'État participe cependant à l'administration de l'impôt par l'intermédiaire de la direction locale des finances publiques (DLFIP) dans le cadre d'une convention de gestion traitant uniquement du recouvrement de certaines recettes fiscales⁸⁹, et de la direction régionale des douanes dans le cadre d'une mise à disposition de personnels. Toutes les autres missions sont assurées par la collectivité elle-même, de la production de la norme au contrôle fiscal.

Le tableau ci-après présente, pour chaque territoire, la répartition des moyens par lesquels sont assurées les missions fiscales.

⁸⁹ Impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, patente etc...

Tableau n° 14 : administration de l'impôt

Production de la norme	Assiette et liquidation	Recouvrement	Contrôle fiscal et contentieux
Nouvelle-Calédonie			
<u>Moyens propres</u> : Loi du 13 avril 1900 Loi organique du 19 mars 1999	<u>Moyens propres</u> : direction des services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie <u>Moyens de l'État mis à la disposition</u> : service de la douane	<u>Moyens propres</u> : direction des services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie <u>Moyens de l'État</u> : service local de la DGFîP ; service de la douane	<u>Moyens propres</u> : direction des services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie <u>Phase administrative</u> : direction des services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie Juge de l'impôt selon la nature de l'impôt
Polynésie française			
<u>Moyens propres</u> : Loi du 13 avril 1900 Loi organique du 23 février 2004 modifiée	<u>Moyens propres</u> : direction des services fiscaux de la Polynésie française <u>Moyens de l'État mis à la disposition</u> : service de la douane	<u>Moyens de l'État</u> : service local de la DGFîP service de la douane	<u>Moyens propres</u> : direction des services fiscaux de la Polynésie française <u>Phase administrative</u> : direction des services fiscaux de la Polynésie française Juge de l'impôt selon la nature de l'impôt
Saint-Barthélemy			
<u>Moyens propres</u> : Article de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 Art. LO 6214-3 du CGCT *	<u>Moyens de l'État mis à disposition</u> : Poste local de la DRFiP **	<u>Moyens de l'État mis à disposition</u> : Poste local de la DRFiP ⁹⁰	<u>Moyens de l'État mis à disposition</u> : Poste local de la DRFiP Juge de l'impôt selon la nature de l'impôt
Saint-Martin			
<u>Moyens propres</u> : Article de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 Art. LO 6314-3 du CGCT	<u>Moyens de l'État</u> : Art. LO 6314-4 du CGCT Convention de gestion du 21 mars 2008	<u>Moyens de l'État</u> : LO 6314-4 du CGCT Convention de gestion du 21 mars 2008	<u>Moyens de l'État</u> : Poste local de la DRFiP Juge de l'impôt selon la nature de l'impôt
Saint-Pierre-et-Miquelon			
<u>Moyens propres</u> : Article 21 de la loi du 11 juin 1985 Art. LO 6414-1 II du CGCT	<u>Moyens de l'État mis à disposition</u> : Article LO 6454-1 Direction des services fiscaux Direction des douanes	<u>Moyens de l'État</u> : Direction locale de la DGFîP ***	<u>Moyens de l'État mis à disposition</u> : Direction des services fiscaux et Direction des douanes <u>Moyens de l'État</u> : Juge de l'impôt selon la nature de l'impôt
Wallis-et-Futuna			
<u>Moyens propres</u> : Article 12 du statut du 29 juillet 1961 Article 46 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007	<u>Moyens propres</u> : service des contributions diverses service des postes et télécommunication <u>Moyens de l'État</u> : Mise à disposition du service de la douane	<u>Moyens de l'État</u> : Direction locale de la DGFîP Agents détachés de la DGDDI**** de Nouvelle-Calédonie, placés sous l'autorité du chef du service local des contributions	<u>Moyens propres</u> Service des douanes <u>Moyens de l'État</u> : Juge de l'impôt selon la nature de l'impôt

Source : Cour des comptes et chambres territoriales des comptes

*CGCT : code général des collectivités territoriales

**DRFiP : direction régionale des finances publiques

***DGFîP : direction générale des finances publiques

****DGDDI : direction générale des douanes et des droits indirects

⁹⁰ Un agent de la collectivité est mis à la disposition des services de l'État.

B - Des difficultés de gestion dues en partie à des moyens insuffisants

Une bonne administration de l'impôt suppose des moyens adéquats, ce qui n'est guère le cas en l'espèce. Si dans les situations les plus extrêmes, les défaillances constatées par la Cour et les chambres territoriales des comptes heurtent le principe constitutionnel de l'égalité devant l'impôt, risquant d'affaiblir le consentement à ce dernier, dans d'autres il pourrait y être remédié par de simples ajustements techniques.

D'une manière générale, les chambres territoriales des comptes ont constaté que lorsque cette responsabilité est assurée par les moyens propres de la collectivité, il y a plus de difficultés pour que celle-ci consacre des moyens adaptés aux enjeux. En Nouvelle-Calédonie, comme en Polynésie française, les collectivités ont cependant pris la mesure de cette nécessité en renforçant, depuis 2010, les effectifs de leurs services fiscaux⁹¹ et en mettant en place des outils de contrôle interne et de pilotage.

En revanche, les soutiens techniques de l'État pour l'exercice de la compétence fiscale sont obligatoires pour Saint-Martin et facultatifs pour Saint-Barthélemy, en application respective des articles LO 6314-4 et LO 6214-4 du code général des collectivités territoriales. Ils donnent lieu à rémunération de la prestation rendue.

Pour la collectivité de Saint-Martin, la Cour des comptes a constaté que les services de l'État rencontrent beaucoup de difficultés dans la mise en œuvre des opérations d'assiette, de recouvrement et de contrôle, encadrées désormais par des obligations contractuelles précises. Ces difficultés, qui existaient pour partie avant même la création de la collectivité autonome, subsistent toujours, plus de cinq ans après le changement de statut. Un travail en meilleure synergie aurait probablement permis à la collectivité et aux services de l'État d'anticiper certaines difficultés apparues lors du changement de statut.

En effet, l'absence d'échanges d'informations entre les services de l'État et la collectivité n'a pas permis d'évaluer l'impact budgétaire des choix fiscaux de cette dernière, consistant notamment à supprimer certains impôts. Il aurait été souhaitable d'analyser au préalable la

⁹¹ Cette progression a été de 13 % en 4 ans, selon le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, ce qui est sans commune mesure avec celle du reste de la masse salariale qui a décliné de + 8 % à + 3 % sur la même période. Elle a aussi permis de faire face à la progression simultanée du nombre de foyers déclarant des revenus tirés d'activités non salariales et du nombre de sociétés.

faisabilité technique et financière de ces options, afin que les collectivités et les contribuables en mesurent pleinement les implications.

1 - Une production de la norme fiscale peu satisfaisante

La production d'une norme fiscale, en temps utile et régulièrement mise à jour, requiert une administration suffisante⁹² en nombre et en qualité. N'étant pas en mesure de consacrer des moyens suffisants pour ce faire, plusieurs collectivités ont éprouvé des difficultés à en apprécier l'impact budgétaire puis à suivre les évolutions réglementaires du droit.

Ainsi, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française⁹³, il a été souvent observé que les mesures fiscales n'étaient pas toujours précédées⁹⁴ d'études d'impact économique et budgétaire.

En Polynésie française, les services fiscaux ne comptent que 81 agents, dont seulement 24 de catégorie A pour remplir toutes les missions de la direction. Le service des douanes, mis à disposition par l'État, ne comprenait en 2011 que deux agents de catégorie A pour assurer la maintenance de la réglementation douanière et la gestion des droits. Le renfort temporaire d'un inspecteur des douanes supplémentaire est attendu depuis de nombreuses années.

En outre, le nombre restreint d'agents d'encadrement, en dépit de leur qualité, ne permet pas une gestion efficiente. Des missions sont de fait sacrifiées, faute de moyens et de formation professionnelle de bon niveau.

Toujours par manque d'effectifs, la mise à jour du cadre normatif a été souvent négligée. Ainsi, en Polynésie française, la stabilisation du cadre comptable n'est intervenue qu'en 2012. Si la délibération n° 85-1001 du 10 janvier 1985 avait bien introduit l'application du plan comptable général (PCG) de 1982, elle n'en précisait pas la contexture exacte. De plus, les révisions de la norme comptable n'étant pas

⁹² Il s'agit selon le cas de la direction des services fiscaux ou de la direction des douanes.

⁹³ En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, en application des lois organiques portant statut du territoire, les modifications relatives à l'assiette et au recouvrement de l'impôt font l'objet de lois du pays, soumises pour avis au conseil d'État. Elles sont accompagnées d'études d'impact.

⁹⁴ À Saint-Pierre-et-Miquelon, les délibérations de caractère fiscal évaluent les enjeux budgétaires, dès lors que la simulation est possible.

réalisées⁹⁵, cette situation créait une insécurité juridique forte, en particulier lors de contrôles fiscaux.

Cet exemple n'est pas unique. À Saint-Barthélemy, quelques mois après le vote en 2007 de la loi statutaire, un code général des impôts a bien été rédigé et adopté. Toutefois, son complément naturel, le livre des procédures fiscales, est toujours à l'état de projet, la collectivité ne le jugeant pas indispensable.

À Wallis-et-Futuna, la collectivité ne parvient pas à dégager les moyens nécessaires à la consolidation de son système fiscal, en particulier douanier, alors que l'atonie de ses recettes en la matière bride la modernisation des institutions. En effet, les moyens, reposant principalement sur le chef de service des douanes et des contributions directes, apparaissent insuffisants par rapport à la charge de travail, limitant ainsi la veille réglementaire et le temps consacré au contentieux douanier. Dans l'examen consacré à cette collectivité, la Cour estimait que les moyens du service des douanes et des contributions diverses étaient limités. Elle a pris acte de l'annonce par la direction générale des douanes de l'affectation prochaine d'un rédacteur.

2 - Une connaissance souvent insuffisante des bases fiscales

Le manque de moyens consacrés à l'administration fiscale entraîne également une évaluation insuffisante de la matière taxable, faute d'une connaissance approfondie des assiettes en cause.

Dans certains cas, cette situation n'est pas directement imputable à la collectivité. Ainsi, par exemple, à Saint-Martin, entre 2009 et 2012, le nombre des agents de l'État assurant la gestion de l'impôt est passé de 10 à 7, et un renforcement était prévu en septembre 2013.

En Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, l'administration fiscale a une connaissance limitée des revenus des professions non-salariées, commerçants, artisans et professions libérales, ce qui rompt l'égalité devant les charges publiques entre les différentes catégories de contribuables.

Dans ces deux collectivités, la réglementation ainsi que l'état des cadastres et des fichiers immobiliers font également obstacle au développement d'une fiscalité immobilière efficace. En Nouvelle-Calédonie, où la compétence de l'État dans ce domaine n'a été transférée

⁹⁵ Notamment la révision de 1999 n'avait pas été transposée.

qu'au 1^{er} juillet 2013⁹⁶, la collectivité s'estime désormais en mesure de moderniser la réglementation, que l'État n'avait jamais fait évoluer en dépit des demandes réitérées de la collectivité. À titre illustratif, en Polynésie française, il y avait, en 2010, environ 36 000 contribuables à l'impôt foncier alors qu'il y avait 76 000 habitations déclarées.

En outre, d'une manière générale, les obligations déclaratives dans les collectivités d'outre-mer, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, ne sont pas toujours bien respectées.

En Nouvelle-Calédonie, le pourcentage de contribuables accomplissant dans les délais leurs déclarations fiscales (93,55 %) était, en 2011, inférieur de cinq points au taux métropolitain (98,35 %). Cet écart est encore plus important pour les professionnels puisque seulement 71 % d'entre eux ont fait leurs déclarations dans les délais impartis, alors que ce taux a atteint 95,57 % en métropole. En Polynésie française, d'après les statistiques des services fiscaux, les déclarations à l'impôt sur les sociétés ne dépassent pas 80 %, et 75 % pour l'impôt sur les transactions. À Saint-Martin, le taux de défaillances déclaratives des entreprises est estimé en 2012 à 40 % pour l'impôt sur les sociétés et à 77 % en matière de droit de licence et de contribution des patentes.

La complexité de la règle fiscale, et par là son intelligibilité, sont de nature à limiter dans certaines de ces collectivités le civisme fiscal. Il en est ainsi des nombreuses dérogations et exonérations qui compliquent l'application de l'impôt, par exemple celle de la patente.

Le faible degré de contrôle de l'administration peut également affecter les comportements des contribuables, comme il est précisé ci-après.

3 - Un recouvrement de l'impôt à améliorer

Le recouvrement de l'impôt est lui aussi contrarié par des moyens inadéquats. Ainsi à Saint-Barthélemy, la mise en service de moyens informatiques plus adaptés a aussitôt permis des progrès.

À Saint-Martin, le recouvrement a surtout souffert de la rapidité avec laquelle sont intervenus les changements opérés dans le système fiscal, au point de perturber gravement les services de l'État chargés de la gestion de l'impôt. L'impréparation des mesures a, par exemple, rendu impossible le recouvrement d'une nouvelle taxe sur les véhicules à

⁹⁶ Par ordonnance publiée au *Journal officiel* de la République française du 21 juillet 2013, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de droit civil.

moteur, les services de police ne pouvant dresser procès-verbal, faute de code de nomenclature applicable depuis la suppression de la vignette automobile en métropole. En l'absence de fichiers fiables des entreprises et des contribuables, les bases d'imposition sont mal identifiées. Cette désorganisation rejaillit sur le recouvrement : sur 3 171 entreprises recensées, alors que près de 4 500 seraient en activité, seulement 1 200 acquittent la taxe sur le chiffre d'affaires. Cette désorganisation a aussi rejailli sur le recouvrement. Les taux de recouvrement des impôts sur rôle au terme de deux ans ne dépassent pas 90 % pour l'impôt sur le revenu et 75 % pour la taxe foncière.

En Polynésie française, depuis le 1^{er} octobre 2003, le recouvrement est réparti entre le payeur de la Polynésie (DGFIP), qui assure cette prestation moyennant rétribution du service, et les deux receveurs particuliers, le receveur des impôts et celui de la conservation des hypothèques, agents de la Polynésie. Ces derniers, en tant que comptables secondaires, sont tenus d'agir à l'égard du payeur comme des comptables publics régisseurs selon l'article L. 132-8, dernier alinéa du code général des impôts. Ils doivent notamment émettre un titre pour les créances non recouvrées avant le terme de l'année durant laquelle elles sont nées. Ils sont tenus de présenter, à la clôture de chaque exercice, un état des restes à recouvrer au payeur de la Polynésie française, qui l'annexe au compte de gestion.

Cependant, cette clarification n'a pas encore amélioré le recouvrement. En Polynésie française, le taux de recouvrement à échéance est de l'ordre de 40 % pour l'impôt sur les sociétés, de 38 % pour l'impôt sur les transactions, mais de seulement 5,8 % pour la contribution des patentes. La TVA (régime intérieur) a un taux de recouvrement de 94 %, ce ratio étant de 45 % pour l'impôt foncier.

Enfin, la mauvaise qualité de l'adressage, notamment l'absence de localisation précise des contribuables, entrave fortement le recouvrement des recettes fiscales.

À titre indicatif, il demeurerait 75,4 M€ en restes à recouvrer sur les rôles émis de 2004 à 2009 pour 1 600 M€ en Polynésie française.

À Wallis-et-Futuna, le recouvrement rencontre les mêmes difficultés : peu de personnel, pas d'adresse précise, pas de respect des délais de paiement.

4 - Un contrôle fiscal à renforcer

L'efficacité du contrôle fiscal, contrepartie du caractère déclaratif de nombreux impôts, est souvent mise à mal par le manque de moyens.

Ces insuffisances heurtent parfois les principes fondamentaux garantis par la Constitution (égalité devant les charges publiques, contribution proportionnelle aux facultés contributives).

En Nouvelle-Calédonie, le taux de contrôle fiscal⁹⁷ demeure faible malgré la création, depuis 2010, de 21 postes supplémentaires affectés à la direction des services fiscaux. En 2011, le taux a été de 3,77 % pour les particuliers, et de 3,78 % pour les professionnels (5,8 % sur les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés).

En Polynésie française, les niveaux de contrôle ne sont pas meilleurs car, avec seulement cinq agents de catégorie A, la section de contrôle fiscal externe ne peut pas aisément remplir la totalité de ses missions. Cependant, depuis 2009, le détachement temporaire d'un inspecteur principal de la direction générale des finances publiques a conduit à une augmentation des droits rappelés et des pénalités. De même, en 2011, le renfort temporaire de quatre vérificateurs et d'un inspecteur principal s'est traduit par le doublement du nombre de contrôles et une multiplication par dix des droits rappelés.

Tableau n° 15 : contrôle fiscal externe (CFE) en Polynésie française de 2007 à 2011 (en nombre et en €)

	2007	2008	2009	2010	2011
CFE engagés	33	26	45	33	77
CFE clôturés	33	26	31	39	32
Droits rappelés	1 937 613	1 416 613	6 174 481	11 812 809	19 686 968
Moyenne des droits	58 176	54 491	199 177	302 893	615 218
Pénalités sur rappelés	607 210	439 907	3 302 520	8 905 955	9 971 274

Sources : direction des impôts et des contributions publiques de Polynésie française

⁹⁷ Tenant compte à la fois des opérations de contrôle sur pièces et de contrôle sur place (contrôle fiscal externe).

Plus généralement, les moyens déployés dans la plupart des collectivités d'outre-mer ne permettent pas de garantir une lutte efficace contre la fraude fiscale⁹⁸ en assurant un contrôle dissuasif.

En effet, le respect des normes fiscales s'est avéré particulièrement difficile à contrôler, en raison de textes souvent lacunaires, de codes touffus, avec un nombre important d'exonérations et de dérogations.

Enfin, le système fiscal à Wallis-et-Futuna ne comprend aucune sanction pénale. La Nouvelle-Calédonie, qui a longtemps été dans ce cas, vient, par une loi du pays du 30 mai 2013, d'instaurer des sanctions pénales pour certaines infractions fiscales.

À Saint-Barthélemy, aucune convention de gestion n'a été signée avec l'État, malgré les sollicitations de la collectivité depuis 2008. Les moyens consacrés à l'administration fiscale sont restés modiques : un agent de catégorie A et un agent de catégorie C. Depuis 2007, aucun contrôle sur le terrain n'a été organisé, à l'exception d'une vérification portant sur la taxe de séjour. De la même manière, la gestion de la procédure déclarative applicable au droit de quai n'a de fait débuté qu'en 2011 avec la nomination d'un agent des douanes affecté à cette tâche.

À Saint-Martin, s'il existe bien une convention de gestion passée avec l'État, le contrôle est resté limité et les résultats n'ont pas été à la hauteur des engagements. Les modifications intervenues dans la fiscalité de l'île, autant que l'adoption tardive d'un livre des procédures fiscales, intervenue en juin 2010, soit trois ans après la reconnaissance de l'autonomie fiscale, expliquent en partie cette situation. La collectivité estime, quant à elle, que cette absence de livre de procédures fiscales qui lui soit propre n'a pas constitué un obstacle juridique. Mais de fait les contrôles ont été peu nombreux. En décembre 2011, une mission de contrôle de la direction régionale des finances publiques (DRFIP) de Guadeloupe a constaté l'ampleur de la dérive, en documentant avec

⁹⁸ Selon les dispositions de l'article 1741 du code général des impôts, « sans préjudice des dispositions particulières relatées dans la présente codification, quiconque s'est frauduleusement soustrait ou a tenté de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel des impôts visés dans la présente codification, soit qu'il ait volontairement omis de faire sa déclaration dans les délais prescrits, soit qu'il ait volontairement dissimulé une part des sommes sujettes à l'impôt, soit qu'il ait organisé son insolvabilité ou mis obstacle par d'autres manœuvres au recouvrement de l'impôt, soit en agissant de toute autre manière frauduleuse, est passible, indépendamment des sanctions fiscales applicables, d'une amende de 500 000 € et d'un emprisonnement de cinq ans... ».

précision la sous-évaluation systématique des revenus des particuliers et des entreprises. En réaction, les élus de l'île ont suspendu le paiement de la prestation de service en raison de la médiocrité des résultats, et exprimé leur intention de renégocier la convention de gestion.

La politique de lutte contre la fraude fiscale connaît dans les six collectivités des lacunes et mériterait d'être renforcée. En effet, une telle situation remet en cause le caractère équitable de la répartition de la charge des impôts et des taxes entre contribuables, d'autant plus que les politiques fiscales offrent à certains contribuables des positions privilégiées. Elle n'est bien évidemment pas sans incidence sur le niveau de civisme fiscal qui peut être observé.

C - Une coopération fiscale à maintenir ou amplifier

Le système fiscal de Wallis-et-Futuna, frappé d'obsolescence et reposant sur une assiette limitée, celui de Saint-Martin, relativement réduit, et celui de Saint-Barthélemy, réfractaire par principe à toute imposition des revenus des particuliers et des entreprises, présentent des caractéristiques qui les distinguent du reste des collectivités de la République.

Pour des raisons assurément différentes, ces trois collectivités constituent des zones où la contribution aux charges publiques est d'un niveau bien inférieur aux autres collectivités (Polynésie française et Nouvelle-Calédonie ou Saint-Pierre-et-Miquelon).

Les critères retenus par l'OCDE pour qualifier les États ou territoires non coopératifs sont : des impôts faibles, un régime fiscal peu transparent et une absence d'échange de renseignements. Les territoires examinés en réunissent un tout au plus, ce qui ne suffit pas pour les ranger dans la catégorie des paradis fiscaux, d'autant plus qu'aucun de ces territoires ne se refuse à l'entraide judiciaire.

De plus, ces collectivités ont passé des conventions d'échange de renseignements avec l'État et, pour certains, avec d'autres pays, dans le but de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale. Cette situation ne prévaut toutefois que depuis peu.

Un seul territoire, Wallis-et-Futuna, n'a signé aucune convention fiscale d'échange de renseignements et applique une fiscalité plutôt faible (prélèvements obligatoires de 16 %). Cette situation résulte, pour l'essentiel, de l'inadaptation de son système fiscal, qui en l'état, n'est pas en mesure de lui apporter des recettes suffisantes.

Saint-Barthélemy se trouve dans une position particulière car la collectivité n'a pas signé avec l'État de convention de prévention des doubles impositions, même si elle a signé le 14 septembre 2010 une convention d'échange d'informations fiscales.

Statut fiscal de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy

L'île de Saint-Barthélemy est, depuis 1648, une terre française, à l'exception de la période de 1784 à 1878 où elle a appartenu à la Suède.

L'île de Saint-Martin est partagée entre la France et les Pays-Bas depuis le traité de Concordia de 1648.

De ce passé, les deux îles ont acquis des franchises fiscales auxquelles elles n'ont jamais voulu renoncer. Leur rattachement, en qualité de communes, au département de Guadeloupe en 1946 n'a pas mis fin à leur particularisme, les décrets d'application ayant maintenu leur statut fiscal dérogatoire « jusqu'à une date qui sera fixée par décret ».

Ainsi, les habitants des deux îles n'ont pas été assujettis à l'octroi de mer ; la TVA n'était pas applicable et les impôts sur le revenu pas appliqués.

Le régime douanier dérogatoire a finalement été admis par l'Union européenne comme une pratique coutumière.

Des décisions du Conseil d'État avaient pourtant confirmé, dès 1983, l'application, dans les deux îles, des impôts directs locaux, puis, en 1985, des impôts nationaux. Les habitants de Saint-Martin s'étaient inclinés et avaient acquitté leurs impôts nationaux et locaux, alors que ceux de Saint-Barthélemy avaient persisté dans leur attitude de refus, obtenant, d'une part, l'absence de poursuites pour défaut de déclaration, et, d'autre part, l'annulation de fait de leurs impositions locales, par le vote systématique de taux zéro.

En choisissant le statut de collectivité d'outre-mer, créé par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, Saint-Martin et Saint-Barthélemy ont vu leur autonomie fiscale confirmée par les lois organiques du 21 février 2007. Désormais, ce pouvoir de lever l'impôt les laisse libres, et responsables, tant du montant des prélèvements fiscaux que de leurs dépenses publiques. La faiblesse de la fiscalité sur ces territoires avait créé des conditions potentiellement propices à l'évasion et à la fraude fiscale, auxquelles les lois organiques ont répondu.

Des conditions spéciales de domiciliation fiscale ont ainsi été imposées aux non-résidents. Pour les personnes physiques, s'applique une clause de résidence ou d'exercice professionnel d'au moins cinq ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Pour les personnes morales, les entités doivent avoir établi leur siège de direction depuis au moins cinq ans, ou bien être contrôlées par des personnes physiques résidentes à Saint-Barthélemy.

En outre, il leur a été fait obligation de signer avec l'État des accords d'échange d'informations fiscales et des conventions de prévention des doubles impositions. Des accords d'échange de renseignements fiscaux sans restriction sont entrés en vigueur le 21 avril 2011 à Saint-Barthélemy et 1^{er} mai 2011 à Saint-Martin. Seul Saint-Martin a signé le 21 décembre 2010 la convention en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales. La collectivité de Saint-Barthélemy estime, tout en réaffirmant son intention de signer une telle convention, que la plupart des cas de doubles impositions sont déjà réglés par le système du crédit d'impôt généralisé « égal à l'impôt effectivement acquitté à raison de ces revenus dans l'autre territoire », introduit par la loi organique du 25 février 2010, puis codifié à l'article LO 6214-4 du code général des collectivités territoriales.

Les derniers progrès ont été accomplis récemment avec l'alignement, en 2011, de la Polynésie française sur l'attitude de coopération des autres collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie. Désormais, les relations conventionnelles offrent la possibilité à l'État de contrôler sur place, selon des modalités concertées, d'une part, la réalité des opérations bénéficiant d'une défiscalisation en métropole et, d'autre part, la situation des personnes installées dans ces territoires, sans y être domiciliées fiscalement. Ainsi, la France est-elle en mesure de répondre à la demande d'États tiers sur la situation fiscale des contribuables qui résident dans ces territoires.

II - Un système fiscal à faire évoluer

En fonction des situations particulières des collectivités, la révision des paramètres de la fiscalité pourrait prendre plus ou moins d'ampleur.

Dans certains territoires, il peut ne s'agir que de mesures fiscales tendant à accroître le rendement des impôts et des taxes existants.

Ainsi, à Saint-Pierre-et-Miquelon, les mesures pourraient tendre vers la simplification de la tarification douanière, en vue notamment d'aboutir à une taxe unique à l'importation. L'augmentation des redevances et la révision des taxes foncières pourraient être envisagées pour répondre aux besoins de financement du territoire. En outre, bien que la décision suppose une demande préalable des communes de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade, l'instauration d'une taxe d'habitation pourrait leur apporter des recettes nouvelles.

Dans les autres territoires, les possibilités, à législation constante, ne permettent pas d'assurer les financements nécessaires à la collectivité dans des conditions satisfaisantes.

Pour la plupart d'entre-elles, sauf à Saint-Barthélemy, il s'agirait d'abord de retrouver des marges fiscales plus importantes et moins dépendantes des cycles économiques. C'est le cas de la Polynésie française et, dans une moindre mesure, de la Nouvelle-Calédonie et de ses provinces.

Cependant, compte tenu du niveau des prélèvements obligatoires déjà atteint dans ces collectivités, cette amélioration des marges de manœuvre nécessiterait une réforme fiscale de plus grande envergure. Celle-ci ne devrait pas laisser de côté le financement obligatoire de la protection sociale, lorsque cette responsabilité incombe à la collectivité.

Dans ces territoires, en effet, une fiscalité tirée des ressources propres de ces collectivités pourrait s'avérer d'un poids excessif pour leur économie.

Avec des niveaux de prélèvements qui se situent à seulement dix points des taux métropolitains dans les collectivités qui assument la responsabilité de la protection sociale, tout accroissement de la fiscalité doit être décidé avec précaution.

C'est la raison pour laquelle une réforme fiscale d'envergure, introduisant, selon les territoires et les situations, une imposition supplémentaire des revenus des particuliers ou substituant la TVA à des droits de douanes, ne devrait pas être différée. Elle devrait cependant tenir compte du niveau de pression fiscale initiale pour ne pas obérer l'économie du territoire.

En Nouvelle-Calédonie, depuis plus de deux décennies⁹⁹, des études et des projets de réforme tendant à faire évoluer l'imposition indirecte et à renforcer l'imposition de revenus ont été menés. En 2011, le congrès a même voté une délibération demandant au gouvernement d'engager sans délai une réforme de la fiscalité directe et indirecte, portant notamment sur la contribution des secteurs miniers et métallurgiques. Dans ce cadre, le gouvernement a transmis au congrès de la Nouvelle-Calédonie quatre dispositions fiscales majeures relatives à la

⁹⁹ En 1996 le congrès a notamment créé une commission spéciale pour l'évolution de la fiscalité en précisant dans l'exposé des motifs que les modifications successives apportées tenaient compte de situations conjoncturelles « qui se traduisent par des exonérations et réductions multiples que l'on n'arrive plus aujourd'hui vraiment ni à mesurer, ni à maîtriser ».

révision du barème de l'impôt sur le revenu, à la suppression de cinq niches fiscales, à l'augmentation de la fiscalité applicable aux revenus de capitaux et à la taxe générale sur les activités. L'entrée en vigueur de cette dernière est fixée au 1^{er} juillet 2014.

De même, en Polynésie française, de très récentes mesures fiscales visant à l'amélioration rapide du rendement ont été adoptées en juillet 2013¹⁰⁰. Il est prévu notamment l'augmentation des taux de la contribution sociale territoriale (CST) et du taux intermédiaire de la TVA de 10 à 14 %, une diminution de cinq points du taux de l'impôt sur les sociétés, ainsi que sa majoration temporaire sur trois exercices. Ce premier train de mesures ne doit cependant pas retarder les réformes de fond que la collectivité aurait intérêt à apporter pour rendre son système fiscal moins sensible à la conjoncture, et plus équitable.

La logique de la révision fiscale à Wallis-et-Futuna est totalement différente. Il s'agit d'intégrer la modernisation du système fiscal dans le cadre d'une actualisation du statut institutionnel. De ce point de vue, la création d'un impôt sur le revenu figure parmi les pistes à expertiser, afin de redonner au territoire des marges de manœuvre budgétaires, et au-delà de contribuer à son développement économique.

En tout état de cause, la Cour et les chambres territoriales estiment que les réformes fiscales, selon des modalités adaptées à chaque collectivité, devraient avoir pour but une plus grande cohérence entre les différents objectifs de l'impôt.

Dans cette optique, ces réformes fiscales pourraient s'articuler autour de trois axes principaux, afin de répondre avec la plus grande efficacité possible aux objectifs de rendement, de soutien à l'économie et d'équité fiscale.

Le premier axe correspondant à l'amélioration du rendement fiscal consisterait en une meilleure connaissance des assiettes taxables (revenu, capital, consommation), ce qui à terme en permettrait l'élargissement.

Le deuxième axe pourrait tendre à accroître l'équité fiscale par une augmentation des impôts directs sur les particuliers et sur les entreprises, selon des modalités adaptées à chaque territoire et à l'état de développement de son administration fiscale.

Le troisième axe, concomitant au second, consisterait en une baisse raisonnée de la fiscalité indirecte, notamment des droits et taxes protégeant les situations de monopole.

¹⁰⁰ Loi du Pays n° 2013-21 et 2013-22 du 16 juillet 2013.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les six collectivités connaissent aujourd'hui des tensions de nature budgétaire et financière, susceptibles de s'aggraver, en raison notamment des incertitudes qui pèsent sur le financement d'un secteur infra-territorial en cours de structuration.

La réponse à ces défis ne réside pas uniquement dans la fiscalité. Au-delà de la maîtrise des dépenses, deux voies d'action sont à explorer.

En effet, l'exercice de la compétence fiscale a été rendu plus compliqué par l'insuffisance manifeste des moyens de l'administration de l'impôt, à laquelle il n'est encore que partiellement remédié. Les assiettes taxables restent souvent mal connues, et les obligations déclaratives ne sont pas bien respectées, à l'exception notable de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Aussi, les juridictions financières appellent l'attention sur de nécessaires précautions de mise en œuvre.

En effet, le déploiement de l'autonomie fiscale à Saint-Martin et Saint-Barthélemy apporte des enseignements sur la difficulté qui s'attache au transfert de cette compétence.

Au vu de ces constats, la Cour et les chambres territoriales recommandent aux collectivités d'outre-mer, chacune pour ce qui la concerne, de :

Concernant l'assiette et le recouvrement de l'impôt :

- 4. améliorer la connaissance des assiettes taxables de toute nature (revenu, consommation, patrimoine) ;*
- 5. systématiser les études d'impact préparatoires aux décisions fiscales ;*
- 6. ajuster aux besoins les moyens consacrés à l'administration de l'impôt, notamment ceux affectés à la production de la norme fiscale, au contrôle fiscal et au recouvrement dans les collectivités disposant de leurs moyens administratifs propres. Dans les autres cas, ces questions pourront être traitées dans le cadre des conventions de gestion passées avec l'État.*

De façon générale, et dans le respect des prérogatives fiscales particulières dévolues à ces collectivités, il est suggéré de :

Concernant les mesures fiscales :

- adapter le système fiscal de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ;*
 - poursuivre et approfondir l'action de réforme engagée en Polynésie française en s'appuyant sur les travaux déjà menés dans ce territoire ;*
 - continuer à mettre en œuvre en Nouvelle-Calédonie les réformes fiscales déjà engagées ;*
 - inscrire la modernisation du système fiscal de Wallis-et-Futuna dans le cadre plus large de l'actualisation de son statut.*
-

Conclusion générale

Les collectivités de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna se distinguent des autres collectivités de la République par un exercice autonome de la compétence fiscale. Le pouvoir de créer l'impôt et de conduire la politique fiscale de leur choix se situe au cœur des statuts qui leur ont été reconnus.

Ces collectivités sont toutes singulières, mais elles présentent des similitudes, souvent issues d'un passé commun. À l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, les systèmes fiscaux partagent plusieurs caractéristiques : l'importance d'une fiscalité indirecte héritée de leur histoire propre, ainsi que la relative faiblesse de l'imposition du patrimoine comme des revenus.

L'exercice de la compétence fiscale se heurte à de nombreuses difficultés de gestion, en lien avec la complexité de la matière et le format souvent trop restreint des administrations qui s'y consacrent. De plus, la conciliation des multiples objectifs des politiques fiscales mises en œuvre est délicate.

Ces politiques, assises principalement sur la fiscalité indirecte et multipliant exonérations et niches fiscales, généralement plus accessibles aux titulaires de revenus élevés, nuisent au principe de l'égalité des contribuables devant l'impôt, réduisent le rendement fiscal et compromettent, parfois, les équilibres budgétaires.

Saint-Barthélemy, grâce à la spécificité du tourisme de luxe qui y prédomine, connaît une situation financière confortable, bien que non dénuée de fragilité. En revanche, les cinq autres collectivités se trouvent confrontées, à des degrés divers, à de redoutables défis. Au regard de la double nécessité de l'équilibre budgétaire et des besoins du développement, la détermination des prélèvements fiscaux se révèle délicate, dans des économies fragiles et comptant peu de ressources naturelles, à l'exception du nickel calédonien.

Aussi, la Cour et les chambres territoriales recommandent de ne recourir aux nécessaires adaptations des systèmes fiscaux qu'après un effort de maîtrise des dépenses publiques.

La diversité des situations interdit toute approche uniforme. La modernisation des systèmes fiscaux doit être adaptée à chaque territoire et à l'état de son économie. Selon les contextes, ces mesures fiscales peuvent ainsi aller de simples aménagements techniques à des bouleversements plus profonds.

Récapitulation des recommandations

La Cour et les chambres territoriales des comptes recommandent que les six collectivités, chacune pour ce qui la concerne, le cas échéant avec l'État, s'attachent à :

Concernant l'assiette et le recouvrement de l'impôt :

- améliorer la connaissance des assiettes taxables de toute nature (revenu, consommation, patrimoine) (recommandation n° 4) ;
- systématiser les études d'impact préparatoires aux décisions fiscales (recommandation n° 5) ;
- ajuster aux besoins les moyens consacrés à l'administration de l'impôt, notamment ceux affectés à la production de la norme fiscale, au contrôle fiscal et au recouvrement dans les collectivités disposant de leurs moyens administratifs propres. Dans les autres cas, ces questions pourront être traitées dans le cadre des conventions de gestion passées avec l'État (recommandation n° 6) ;

Concernant les dispositifs fiscaux :

- réexaminer les exonérations fiscales afin d'en apprécier l'efficacité et de trouver les moyens de simplifier le droit applicable (recommandation n° 2) ;
- recentrer les dispositifs locaux de défiscalisation, au profit des projets les plus pertinents et les plus compatibles avec l'équilibre des budgets des collectivités (recommandation n° 3) ;

Concernant l'analyse des systèmes fiscaux :

- renforcer la qualité de la production locale de statistiques économiques et fiscales, notamment en termes de délai de mise à disposition (recommandation n° 1).

De façon plus générale, et dans le respect des prérogatives fiscales particulières dévolues à ces collectivités, il leur est suggéré d'engager une réflexion sur les avantages qu'il pourrait y avoir à :

Concernant les mesures fiscales :

- adapter le système fiscal de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ;
- poursuivre et approfondir l'action de réforme engagée en Polynésie française en s'appuyant sur les travaux déjà menés dans ce territoire ;
- continuer à mettre en œuvre en Nouvelle-Calédonie les réformes fiscales préparées par le gouvernement collégial ;
- inscrire la modernisation du système fiscal de Wallis-et-Futuna dans le cadre plus large de l'actualisation de son statut.

Concernant les structures fiscales :

- assurer une part significative de fiscalité directe dans les prélèvements obligatoires ;
- recourir davantage à l'imposition du patrimoine, en particulier foncier, afin de réduire la sensibilité de leurs recettes fiscales à la conjoncture économique ;
- accroître la part des impôts progressifs dans les prélèvements fiscaux.

Annexes

Annexe n° 1 : fiches monographiques

- Nouvelle-Calédonie
- Polynésie française
- Saint-Barthélemy
- Saint-Martin
- Saint-Pierre-et-Miquelon
- Wallis-et-Futuna

I - La Nouvelle-Calédonie

A - La situation géographique et économique

La Nouvelle-Calédonie, située à proximité du tropique du Capricorne¹⁰¹, a une superficie de 18 575 km² ce qui fait d'elle la troisième île du Pacifique sud. Elle se compose de la Grande-Terre, ainsi que d'une dizaine d'îles, îlots et archipels. Sa zone économique exclusive est d'un peu moins de 1,4 millions de km².



Source : délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM)

Selon le dernier recensement de 2009, le territoire comptait 245 580 habitants, les deux tiers de la population résidant dans le « Grand Nouméa¹⁰² » avec 97 600 habitants pour la seule commune Nouméa.

¹⁰¹ À environ 1 500 km à l'est de l'Australie et à 1 800 km au nord de la Nouvelle-Zélande, à plus de 16 500 km de Paris, 5 000 km de Tahiti et 2 100 km de Wallis-et-Futuna.

¹⁰² Nom du syndicat intercommunal composé des quatre communes les plus peuplées de Nouvelle-Calédonie (Nouméa, Le Mont-Dore, Dumbéa et Païta), qui forment une agglomération de 172 350 habitants.

L'évolution démographique est positive avec une progression de 1,7 % par an sur la période 1996-2009, dont 15 % liés au solde migratoire.

L'économie de Nouvelle-Calédonie repose sur trois piliers : les services (72 % de la valeur ajoutée 2011), les transferts de l'État (de l'ordre de 20 % du PIB) et la production de nickel (7 % de la valeur ajoutée 2011) dont elle est le 4^{ème} producteur mondial¹⁰³.

En 2011, le produit intérieur brut est estimé à 7,1 Md€, contre 3,7 Md€ onze ans plus tôt. Sur la même période, la richesse moyenne par habitant a augmenté de 64 % pour atteindre 28 931 € par habitant en 2011.

Le territoire est confronté à des déséquilibres de développement : inégalités tant géographiques que dans la répartition des revenus, retards de formation de la main d'œuvre locale, économie mono-exportatrice dépendante du nickel et des importations.

B - Les institutions

Découvert en 1774 par James Cook, l'archipel fut déclaré colonie française le 24 septembre 1853. Il devint un territoire d'outre-mer en 1946. Son statut a évolué depuis à de nombreuses reprises. Par la loi du 6 juillet 1998, un titre XIII fut introduit dans la Constitution, portant dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie. Il définit les bases du statut de « Nouvelle-Calédonie ». Collectivité sui-generis, elle se distingue des « collectivités d'outre-mer ».

L'organisation statutaire de la collectivité a été définie par la loi organique du 19 mars 1999. Elle prévoit un transfert progressif des compétences de l'État, hormis pour les compétences régaliennes. Dans les matières législatives transférées, la collectivité peut adopter des « lois du pays ». Est reconnue une citoyenneté calédonienne. Enfin, est prévue une consultation des citoyens en vue de l'accession à la pleine souveraineté entre 2014 et 2019.

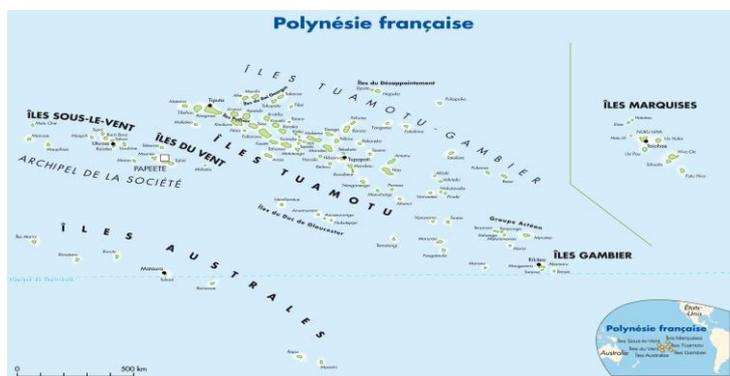
¹⁰³ Selon les données 2009 de l'institut d'émission d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie détiendrait 10 % des ressources mondiales de nickel, lequel représente 95 % des exportations.

Les institutions se composent de sa collectivité centrale dénommée Nouvelle-Calédonie (constituée d'une assemblée délibérante, le Congrès¹⁰⁴, et d'un gouvernement collégial élu par cette assemblée), de trois provinces et de trente-trois communes. L'État est représenté par un Haut-commissaire. Les intérêts locaux sont représentés notamment par le conseil économique et social et par le sénat coutumier.

II - La Polynésie française

A - La situation géographique et économique

La Polynésie française occupe, au centre de l'océan Pacifique, une vaste zone maritime d'une superficie comparable à celle de l'Europe. Elle se compose de 121 îles, dont 76 seulement sont habitées. Au dernier recensement général de la population¹⁰⁵, la Polynésie française compte 268 270 habitants.



Source : délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM)

Ces spécificités géographiques en font à la fois une destination touristique prisée et une économie fortement dépendante et vulnérable.

Depuis la mise en valeur du gisement de phosphate de Makatea en 1911 jusque la fin des années 1950, l'économie a été fondée exclusivement sur l'agriculture et la pêche, l'exportation de phosphate et

¹⁰⁴ Les membres, issus des trois assemblées provinciales, sont élus au suffrage universel indirect.

¹⁰⁵ Source : Institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF), RGP - août 2012.

l'importation de biens de consommation. Dans les années soixante, avec l'installation du Centre d'expérimentation du pacifique (CEP), la Polynésie française est passée d'une « économie de comptoir à une économie de garnison ». À la même date, la construction de l'aéroport international de Tahiti Faa'a a permis l'ouverture de la Polynésie française aux échanges et au tourisme.

L'activité du centre a été pendant 30 ans le moteur de l'économie locale, occupant directement ou indirectement plus de 60 % de la population active. Avec l'arrêt des essais nucléaires en 1996, la collectivité a dû relever le défi du passage à une économie moderne et diversifiée. Pour y parvenir, la Polynésie française a misé sur les secteurs du tourisme, de la perle et de la pêche, et compté sur l'accompagnement financier de l'État.

Mais depuis 2001, la Polynésie française connaît des difficultés d'ordre structurel et conjoncturel qui ont affecté les données fondamentales de son économie. Entre 2008 et 2011, le PIB s'est contracté de près de 10 %, et plafonne à 4,3 Md€ soit 16 000 € par habitant.

B - Les institutions

Les relations entre la France et la Polynésie datent du milieu du 19^{ème} siècle. D'abord placé sous protectorat, Tahiti devint une colonie en 1880, puis un territoire d'outre-mer dans le cadre des Constitutions du 27 octobre 1946 et du 4 octobre 1958. Les lois organiques du 12 juillet 1977, puis du 6 septembre 1984, ont instauré un statut d'autonomie au sein de la République. Puis en opérant de nouveaux transferts de compétences, notamment en matière économique, les lois organiques du 12 avril 1996 et du 27 février 2004 ont encore renforcé l'autonomie.

L'État, dans ce cadre, exerce des compétences d'attribution recentrées sur ses missions régaliennes, et, sur place, le Haut-commissaire en Polynésie française est chargé des intérêts nationaux, du respect des lois et de l'ordre public.

La principale modalité de fonctionnement du statut d'autonomie a consisté à confier une compétence de principe à la Polynésie française. Aussi, la Polynésie française est compétente dans toutes les matières, à l'exception de celles expressément attribuées à l'État par le législateur organique. Elle peut, à travers les actes de l'assemblée de Polynésie française, définir ses propres règlements dans la plupart des domaines, y compris dans les matières qui relèvent du législateur, sous réserves

cependant de respecter les principes généraux inscrits dans les textes formant le bloc constitutionnel et ceux dégagés par la jurisprudence.

Les institutions de Polynésie française sont par conséquent spécifiques. Elles sont constituées du président de Polynésie, du conseil des ministres, de l'assemblée de Polynésie française et du conseil économique, social et culturel. Le pouvoir exécutif est exercé par le conseil des ministres dirigé par le président de Polynésie française. Le cadre réglementaire est issu des délibérations et des lois du pays¹⁰⁶ de l'assemblée de Polynésie française, sous le contrôle du juge administratif. L'exécutif, en la personne du président de Polynésie française, est responsable devant l'assemblée.

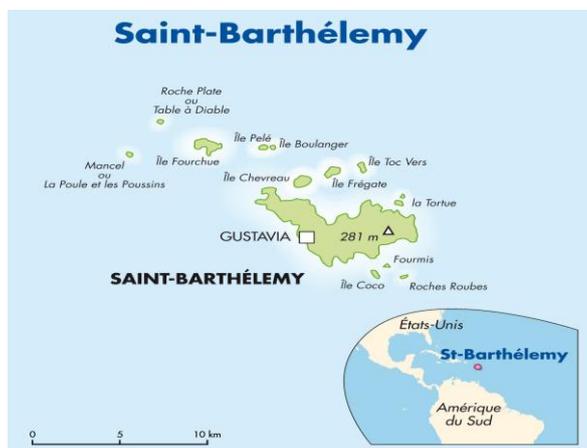
III - Saint-Barthélemy

A - La situation géographique et économique

L'île de Saint-Barthélemy est située à 250 km au nord-ouest de la Guadeloupe, à la charnière des grandes et petites Antilles et au sud des îles Vierges américaines.

D'une superficie de 21 km², Saint-Barthélemy est une île dite sèche, où l'eau est produite par désalinisation. Elle bénéficie d'un climat de type tropical maritime.

¹⁰⁶ Acte réglementaire sous le contrôle spécifique du Conseil d'État.



Source : délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM)

Découverte en 1493 par Christophe Colomb, l'île fut occupée pour la première fois par les Français en 1648, par des marins et paysans bretons et normands. En 1784, elle fut cédée par Louis XVI au roi Gustave III de Suède contre un droit d'entrepôt à Göteborg. Les Suédois feront de Saint-Barthélemy un port franc en 1785. Par le traité du 10 août 1877, l'île est rétrocédée à la France. La loi du 2 mars 1878 rattache Saint-Barthélemy à la Guadeloupe dont elle devient une des communes en 1946.

En 2009, Saint-Barthélemy comptait 8 902 habitants, population en hausse de 30 % par rapport à 1999, soit un taux de croissance annuel de 2,7 % essentiellement dû à un solde migratoire positif (densité de 424 habitants/km²). On observe un vieillissement et une stabilisation de la population (9 072 habitants au 1^{er} janvier 2013). Celle-ci est à forte majorité d'origine européenne et la communauté étrangère (également essentiellement européenne) ne représente que 12 % de la population.

Jusqu'au milieu du XX^e siècle, l'économie de l'île reposait sur l'agriculture, la pêche et l'activité du port franc. Depuis l'acquisition en 1957 d'une propriété par David Rockefeller, l'activité économique s'est tournée résolument vers le tourisme haut de gamme. La clientèle est essentiellement nord-américaine (70 %). L'activité touristique (310 000 touristes) se singularise par une offre d'hébergement sous forme de location de villas, supérieure à l'hôtellerie (respectivement 70 % et 30 %). L'activité de croisière et de plaisance est également importante.

Le tissu économique est orienté vers les activités de services (63,2 % des 4 731 entreprises recensées en 2011), le commerce (16,3 %)

et le secteur du BTP (15,8 %) qui est certes lié à la réalisation d'équipements hôteliers mais aussi fortement soutenu par la commande publique : construction d'une unité de dessalement de l'eau, de stations d'épuration, d'aménagements portuaires, du réseau routier etc. L'industrie, l'agriculture et la production de l'eau et de l'énergie ne représentent que 4,7 %.

Une étude, réalisée en 2005,¹⁰⁷ a évalué le PIB à 26 000 € par habitant, soit 10 % supérieur à la moyenne métropolitaine.

Ce niveau d'activité se traduit par un faible taux de chômage (3,2 % en 2009).

En ce qui concerne le droit communautaire, depuis le 1^{er} janvier 2012, la collectivité a accédé au statut de pays et territoires d'outre-mer (PTOM) qui lui donne la compétence douanière. Les PTOM sont simplement associés à l'Union Européenne, mais ne sont pas soumis à l'application du droit communautaire. Ce statut devrait permettre de faciliter les échanges commerciaux avec les États-Unis.

B - Les institutions

Voir la fiche monographique de la collectivité de Saint-Martin.

IV - Saint-Martin

A - La situation géographique et économique

L'île de Saint-Martin est située dans l'arc formé par les petites Antilles à 250 km au Nord de la Guadeloupe et à 240 km à l'est de Porto-Rico. L'île de Saint-Barthélemy n'est distante que de 25 km au sud-est.

Saint-Martin présente les caractéristiques d'une île sèche où il n'existe pas de rivière permanente.

L'île de Saint-Martin fut occupée successivement par les Français, les Hollandais et les Espagnols qui l'abandonnèrent. Depuis le traité de Concordia du 23 mars 1648, signé entre les Français et les Hollandais,

¹⁰⁷ Étude du CEROM (comptes économiques rapides de l'outre-mer) associant l'AFD, l'IEDOM et l'INSEE.

l'île est partagée entre la France et les Pays-Bas, la partie néerlandaise (Sint-Maarten, chef-lieu Phillipsburg) occupe le sud de l'île avec une superficie de 34 km², la partie française, au nord (chef-lieu Marigot, mais qui n'est pas administrativement une commune), couvre 53 km². Le traité, toujours en vigueur, assure une libre circulation des biens et des personnes entre les deux parties de l'île.



Source : délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM)

En 2009, Saint-Martin comptait 36 824 habitants, en hausse de 26,5 % par rapport à 1999, soit un taux de croissance annuel de 3,1 %, taux bien inférieur à celui des années 1980 où le solde migratoire était largement positif. La progression semble à présent se stabiliser. On dénombre 38 630 habitants au 1^{er} janvier 2013 (densité de 695 habitants/km²). Saint-Martin compte une communauté étrangère évaluée à 35 % de la population, dont près de la moitié sont des ressortissants haïtiens.

La population de Saint-Martin est jeune (37 % de moins de 20 ans en 2009), ce qui résulte du fort taux d'accroissement naturel.

L'économie de Saint-Martin, grâce notamment aux opportunités résultant de la défiscalisation dans les années 1980, s'est résolument orientée vers le tourisme. Le tissu économique est constitué essentiellement d'entreprises de services, de commerce et du secteur du BTP. L'agriculture, l'exploitation des marais salants et la pêche sont désormais des activités marginales.

La cohabitation avec la partie néerlandaise (réglementation plus libérale, coûts d'exploitation plus faibles, usage le plus courant du dollar américain) place Saint-Martin dans une situation concurrentielle très

difficile à soutenir¹⁰⁸. Selon une étude réalisée par le CEROM¹⁰⁹ en 2005, le PIB par habitant, évalué à 14 500 € est inférieur de 21 % au PIB par habitant de la partie néerlandaise.

Le taux de chômage s'établissait à 26,6 % en 2009, soit deux fois supérieur à celui constaté à Sint-Maarten (12,2 % en 2009).

Au niveau communautaire, la collectivité d'outre-mer (COM) de Saint-Martin est devenue région ultrapériphérique (RUP) par la ratification du traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 (la commune de Saint-Martin bénéficiait déjà de ce statut). À ce titre, elle reste éligible aux fonds communautaires.

B - Les institutions de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

Considérant que le statut communal était inadapté aux caractéristiques de leur île, les représentants de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ont, depuis longtemps, manifesté une volonté d'évolution statutaire. Dès octobre 1996, le conseil général de la Guadeloupe avait donné un avis favorable à celle-ci et des amendements relatifs à une modification du statut des îles du nord avaient été introduits dans le cadre d'un projet de loi intéressant Mayotte. Votés par l'Assemblée nationale, ces amendements ont été rejetés par le Sénat, avant que n'intervienne la dissolution de l'Assemblée nationale en 1997.

Ce n'est qu'en mars 2003 que la révision constitutionnelle a ouvert la voie à la procédure de changement statutaire. Sur proposition du gouvernement, un référendum local fût organisé le 7 décembre 2003 au terme duquel les électeurs des deux îles approuvèrent massivement le changement.

La loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 et la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ont créé, en lieu et place des communes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, deux nouvelles collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution. La création de ces deux

¹⁰⁸ *Sint-Maarten* bénéficie du seul aéroport international et du port en eau profonde permettant d'accueillir les paquebots de croisière (1,6 millions de croisiéristes en 2011).

¹⁰⁹ Comptes économiques rapides pour l'outre-mer (CEROM), Document de travail n° 2, octobre 2005 (Agence française de développement (AFD), Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

collectivités est effective depuis le 15 juillet 2007, date de la première réunion des deux conseils territoriaux nouvellement élus.

Depuis cette date, les collectivités exercent les compétences antérieurement dévolues à la commune, au département et à la région de Guadeloupe, ainsi que celles que l'État leur a transférées, y compris dans le domaine de la loi, pour les matières suivantes : la fiscalité, l'urbanisme, les transports routiers et la desserte maritime d'intérêt territorial, la voirie, l'environnement¹¹⁰, l'accès au travail des étrangers, l'énergie, le tourisme et l'organisation des services de la collectivité.

Dans les autres matières, les lois et règlements s'appliquent de plein droit, mais ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant à l'organisation particulière de la collectivité d'outre-mer.

Les institutions de la collectivité sont composées d'un conseil territorial, d'un conseil exécutif et d'un président, autorité exécutive devant l'assemblée, élu pour 5 ans. Le conseil économique, social et culturel est investi de pouvoirs consultatifs.

La création des deux collectivités s'est accompagnée d'un renforcement de la présence de l'État avec la création d'un préfet délégué. Le préfet de Guadeloupe reste le représentant de l'État à Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, mais le préfet délégué assure la direction effective des services. La préfecture est installée à Saint-Martin et un guichet est implanté à Saint-Barthélemy.

V - Saint-Pierre-et-Miquelon

A - La situation géographique et économique

L'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon est situé dans l'Atlantique nord-ouest à 25 km des côtes de Terre-Neuve, aux abords du golfe du Saint-Laurent, face au Canada et à 4 750 km de Paris. Il est composé de huit îles totalisant 242 km², dont seules deux sont habitées. Saint-Pierre, la plus petite mais la plus peuplée, s'étend sur 26 km² alors que Miquelon-Langlade (216 km²) est en fait constituée de deux îles, reliée par la Dune de Langlade.

¹¹⁰ L'environnement n'a pas été délégué à Saint-Martin.



Source : délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM)

La population totale s'établit à 6 345 habitants (5 707 à Saint-Pierre et 638 à Miquelon). Elle a baissé de 200 habitants entre le recensement de 1999 et celui de 2006.

En 2008, le PIB s'élevait à 172,1 M€ à prix courants. L'économie, jusque dans les années 90, était dominée par la pêche industrielle, secteur depuis en crise, alors qu'aujourd'hui les services administrés, le BTP et le commerce représentent plus des deux tiers de la création de valeur ajoutée. La situation de l'emploi a été modifiée en conséquence, le secteur tertiaire représentant 86 % des emplois en 2006.

B - Les institutions

Les relations entre la France et l'archipel datent du début du XVI^{ème} siècle. Tour à tour colonie française puis anglaise, Saint-Pierre-et-Miquelon devient définitivement français en 1816.

De 1946 à 1976, l'archipel est un territoire d'outre-mer (TOM), avant de devenir département (DOM) puis collectivité territoriale *sui generis* de la République Française par la loi du 11 juin 1985. Depuis 2003, l'archipel est une collectivité d'outre-mer, la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer définissant son statut.

Le conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon est l'assemblée délibérante de la collectivité. Composé de 19 membres¹¹¹, il est renouvelable intégralement tous les six ans. Les autres institutions sont le conseil exécutif (constitué des membres du bureau du conseil général) et le conseil économique, social et culturel.

L'ensemble des dispositions législatives et réglementaires est applicable de plein droit à Saint-Pierre-et-Miquelon, à l'exception de celles intervenant dans les matières relevant de la compétence de la collectivité. À l'instar des départements et régions d'outre-mer (DROM), les lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptation particulière.

Le conseil territorial détient les compétences des départements et des régions métropolitains, à l'exception de celles relatives :

- à la construction, l'entretien général ainsi que le fonctionnement des collèges et des lycées, l'accueil, la restauration et l'hébergement dans ces établissements ;
- à la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion de la voirie classée en route nationale ;
- à la lutte contre les maladies vectorielles ;
- à la police de la circulation sur le domaine de la collectivité;
- aux bibliothèques régionales et bibliothèques de prêt départementales ;
- au financement des moyens des services d'incendie et de secours.

Il est, en revanche, compétent, en matière d'impôts, droits et taxes, cadastre, ainsi que de régime douanier¹¹², d'urbanisme¹¹³, construction, habitation et logement et de création et organisation des services et établissements publics.

Les compétences des communes de l'archipel diffèrent du cadre métropolitain, en matière de lutte contre l'incendie (qui demeure communale) tandis qu'elles prennent une dimension résiduelle en matière d'urbanisme et de fiscalité.

¹¹¹ Répartis au sein des circonscriptions électorales de Saint-Pierre (15 sièges) et de Miquelon-Langlade (4 sièges).

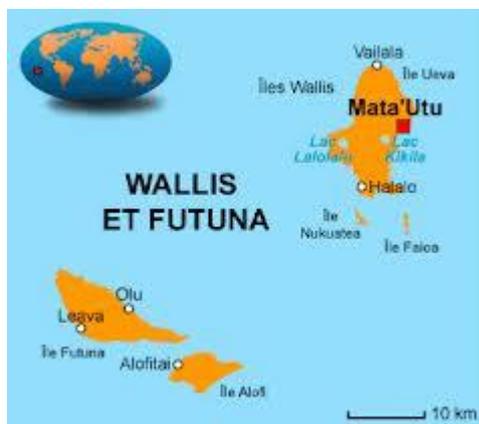
¹¹² À l'exclusion des prohibitions à l'importation et à l'exportation qui relèvent de l'ordre public, des engagements internationaux de la France et des règles relatives à la recherche, à la constatation des infractions pénales et à la procédure contentieuse.

¹¹³ Sauf en matière d'autorisations ou actes relatifs à l'utilisation et à l'occupation du sol concernant les constructions, installations ou travaux réalisés pour le compte de l'État et ses établissements publics.

VI - Wallis-et-Futuna

A - La situation géographique et économique

Les îles Wallis¹¹⁴ (76 km²) et Futuna (46 km²), distantes de 250 km, se situent au milieu du Pacifique sud, entre l'équateur et le tropique du Capricorne. La Nouvelle-Calédonie est distante de 2 100 km et Papeete se situe à 2 800 km. Les collectivités¹¹⁵ voisines (Fidji, Tonga, Tuvalu, Samoa) sont de culture anglophone.



Source : délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM)

La population a culminé à 14 944 habitants en 2003. Depuis, elle diminue en raison d'un solde migratoire négatif. En 2013, elle peut être évaluée à 12 200 habitants. Mata Utu, capitale du territoire, compte 1 126 habitants.

Les coûts d'acheminements et l'étroitesse des marchés contrarient le développement de l'économie moderne. Le territoire n'est le siège d'aucune activité économique endogène. Le PIB a été évalué en 2005 à

¹¹⁴ Le nom traditionnel de Wallis est Uvéa. Le marin Samuel Wallis ayant découvert l'île en 1767 lui a laissé son nom. Le nom d'Uvéa est utilisé par la population locale et désigne également la circonscription territoriale que forme l'île Wallis au sein du territoire de Wallis-et-Futuna. L'île ne doit pas être confondue avec l'île éponyme située en Nouvelle-Calédonie.

¹¹⁵ Des États indépendants sauf certaines îles restées sous la souveraineté néo-zélandaise (Niue, Tokelau, Îles Cook) ou américaines (Samoa américaines).

150,8 Md€ soit un peu plus de 10 500 € par habitant. La production provient à 75 % des services publics (55 % du PIB) et de la production non marchande familiale (20 % du PIB). L'économie marchande vit des transferts en provenance de l'État et des Wallisiens et Futuniens travaillant en Nouvelle-Calédonie.

B - Les institutions

Les deux îles qui sont le siège de trois royaumes sont devenues à leur demande un protectorat en 1886/87. À la suite du référendum approuvant l'intégration à la République, la loi statutaire leur conférant le statut de territoire d'outre-mer (TOM) sous le nom de « territoire des îles Wallis-et-Futuna » a été promulguée le 29 juillet 1961. Aux termes de l'article 74 de la Constitution révisé en 2003, le territoire aurait dû bénéficier d'un nouveau statut. En raison des résistances locales à l'évolution statutaire, le texte de 1961 est toujours en vigueur.

L'État, représenté par un préfet nommé comme administrateur supérieur, exerce les fonctions régaliennes et finance la santé, l'éducation et la plupart des investissements. Le territoire est représenté par une assemblée territoriale qui délibère et rend des avis, mais dont l'exécutif est confié au préfet comme c'était le cas pour l'ensemble des collectivités locales avant les lois de décentralisation. Ses compétences sont définies par des renvois à des textes anciens et complexes. Les services de proximité sont par trois circonscriptions administratives dirigées par des délégués du préfet.

Le respect de la coutume, garanti par l'article 3 du statut, se traduit par la reconnaissance des ressorts coutumiers territoriaux (les trois royaumes – Uvéa, Alo et Sigave – les trois districts d'Uvéa et les 31 villages traditionnels) et des fonctions des chefs qui les dirigent, lesquels sont rémunérés par le ministère de l'intérieur. Le respect dû à la coutume explique également que les autorités coutumières soient tacitement reconnues compétentes pour gérer et trancher les contentieux concernant les affaires civiles et foncières. Enfin, les autorités coutumières siègent au sein de conseil coutumier auprès du préfet et des délégués chargés des circonscriptions.

Annexe n^o 2 : extraits de la Constitution du 4 octobre 1958

1 - Dispositions relatives aux collectivités territoriales d'outre-mer

Titre XII : Des collectivités territoriales

- Article 72-3

La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton.

- Article 74

Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de

l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;

- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;
- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;
- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante.

2 - Dispositions relatives à la Nouvelle-Calédonie

Titre XIII : Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie

- Article 76

Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au Journal officiel de la République française.

Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988.

Les mesures nécessaires à l'organisation du scrutin sont prises par décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres.

- Article 77

Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre :

- les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;
- les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;
- les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

Les autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi.

Pour la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, le tableau auquel se réfèrent l'accord mentionné à l'article 76 et les articles 188 et 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est le tableau dressé à l'occasion du scrutin prévu audit article 76 et comprenant les personnes non admises à y participer.

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES COLLECTIVITÉS CONCERNÉES

Sommaire

Ministre des outre-mer	123
Président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie	124
Président de la Polynésie française	126
Président du conseil territorial de la collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy	130
Présidente du conseil territorial de la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin	133
Président de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon	135
Préfet, administrateur supérieur et chef du territoire des îles Wallis et Futuna	136

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'économie et des finances et ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget

RÉPONSE DU MINISTRE DES OUTRE-MER

Je souscris de manière générale aux constats dressés par la Cour, en particulier sur la structure des ressources fiscales caractérisée par l'importance de la fiscalité indirecte et la faiblesse relative de l'imposition du patrimoine et des revenus. Je partage également l'idée selon laquelle un effort de maîtrise des dépenses publiques est le corollaire indispensable à une réforme fiscale visant un meilleur rendement et une plus grande justice fiscale.

Enfin, bien que les recommandations de la Cour s'adressent directement aux collectivités compétentes en matière fiscale et non directement à l'État, je vous informe que je les relaierai auprès des collectivités concernées dont l'équilibre financier fait l'objet de toute mon attention.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GOUVERNEMENT DE LA
NOUVELLE-CALÉDONIE**

Par courrier en date du 25 septembre dernier vous avez bien voulu me communiquer le projet de rapport thématique intitulé L'autonomie fiscale outre-mer établi par la Cour des comptes. Vous m'invitez à formuler une réponse aux constats et recommandations formulés que la Cour se propose de publier.

Dans une première réponse aux observations provisoires établies par les rédacteurs du rapport, que je vous avais adressée en date du 1 juillet 2013, je regrettais, d'une manière générale, la tonalité qui ressortait du corps du document, et qui laissait à penser que nos collectivités ultramarines n'ont pas su s'approprier correctement leurs compétences fiscales et que de nombreux progrès seraient à accomplir, en prenant souvent comme référence la situation fiscale de la métropole.

Cette tonalité me semblait tenir au fait que sur chacun des thèmes d'analyse la Cour et les chambre territoriales n'avaient mis en avant que les points de progrès, voire les difficultés, et à aucun moment les avancées qui, s'agissant au moins de la Nouvelle-Calédonie, sont réelles et régulières en matière de gestion fiscale.

Je constate que cette impression générale ne se dégage plus du projet de rapport transmis, et je m'en félicite. J'ai également apprécié que ce projet de rapport distingue dans chacune de ses parties les particularités de la Nouvelle-Calédonie. Je citerai parmi celles-ci : le renforcement des moyens de l'administration fiscale, la qualité de la législation fiscale, soumise pour avis à l'examen préalable du Conseil d'Etat, ainsi que le souci permanent que nous avons de mesurer la qualité de notre système fiscal, que ce soit par la réalisation et la diffusion de rapports d'experts, par la conduite d'évaluations externes ou par la publication de tableaux de bord. Je joins à la présente lettre le dernier rapport d'activité réalisé par notre direction des services fiscaux.

Il n'en demeure pas moins que la Nouvelle-Calédonie considère que les recommandations de la Cour ne lui sont pas applicables dès lors que les mesures préconisées ont déjà été engagées.

Qu'il s'agisse de la production de données statistiques et fiscales, de l'analyse de la dépense fiscale, de la production d'études d'impact préparatoires aux décisions fiscales ou des moyens mis à disposition de l'administration, aucune des recommandations n'est adaptée à la réalité fiscale de la Nouvelle-Calédonie. Il m'apparaît à cet effet nécessaire de préciser à la Cour que :

- chacune des lois du pays à caractère fiscal est ici accompagnée d'une étude d'impact transmise au Conseil d'Etat et au congrès de la Nouvelle-Calédonie ;

- le projet de budget de la Nouvelle-Calédonie est accompagné annuellement d'indicateurs de performance et d'efficience sur l'activité fiscale ;

- un audit de la défiscalisation locale a été commandé et rendu public par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

- les évaluations annuelles des recettes fiscales prévues au budget primitif de la collectivité sont accompagnées d'une évaluation du coût des dépenses fiscales ;

- les effectifs de la direction des services fiscaux ont augmenté de 13% entre 2010 et 2013 ;

- trois volumineux et documentés rapports sur la fiscalité directe et indirecte ont été réalisés entre 2010 et 2012 à la demande du gouvernement par un inspecteur général des finances. Ces rapports ont fait l'objet d'une large publicité.

S'agissant des mesures fiscales sur lesquelles la Cour suggère d'engager la réflexion, je souhaite porter à votre attention le fait que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a approuvé au cours de l'année 2013 quatre dispositions fiscales majeures, actuellement sur le bureau du congrès :

- la révision du barème de l'impôt sur le revenu ;
- la suppression de cinq niches fiscales ;
- l'augmentation de la fiscalité applicable aux revenus de capitaux ;
- la mise en place effective de la taxe générale sur les activités (en substitution de cinq autres taxes).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Il est mis en évidence « un niveau de prélèvements obligatoires relativement élevé », et il est précisé dans le rapport que « (...) l'État assume une part plus ou moins importante des dépenses réalisées localement, soit directement, soit par le versement de dotations de compensation des charges transférées (...). C'est le cas en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie où certaines politiques publiques relevant de ces collectivités sont largement prises en charge financièrement par l'État, notamment le secteur de l'éducation ».

Sur ce point, il y a lieu de relever que s'agissant des investissements pour les équipements scolaires, l'État ne respecte plus ses engagements depuis 2008, alors que la convention éducation entre la Polynésie française et l'État n'a jamais été dénoncée.

S'agissant de la contribution de l'État, je ferai observer complémentirement qu'elle progresse à un rythme ralenti¹¹⁶, et non sans une décroissance marquée dans certains secteurs pourtant contractualisés, tel que le secteur des transports scolaires :

- 480,2 millions F CFP (4,02 millions €) en 2009 pour 28 152 élèves ;*
- 350 millions de F CFP (2,932 millions €) en 2013 pour 26 555 élèves.*

Soit une diminution de 27,12 % pour ce qui concerne la dotation, alors que dans le même temps le nombre d'élèves transportés diminue de 5,67 % ; une telle diminution de la dotation n'est donc pas corrélée à la baisse du nombre d'élèves transportés.

Pour ce qui concerne la participation de l'État au financement de la protection sociale généralisée, celle-ci a été déterminée par une convention n° 82-94 du 25 novembre 1994 dans le cadre d'une loi d'orientation n° 94-99 du 5 février 1994, puis renouvelée par convention n° 377-99 du 24 novembre 1999. Les conventions ont été renouvelées sur la période 2004 à 2007 hors loi d'orientation. À partir de 2008, l'absence de renouvellement de la convention a mis un terme à la participation de l'État. Si l'on se réfère à la période 1994-2003, le financement moyen annuel apporté à la protection sociale généralisée était en moyenne de 25 millions d'euros par année, ce qui représente un défaut de financement de l'État de l'ordre de 125 millions d'euros (c/v 15 milliards de F CFP) sur la période 2008-2013.

¹¹⁶ Selon les précisions figurant au tableau n° 8, + 2 % de 2011 à 2012 (+ 19 millions €) et + 1 % de 2012 à 2013 (+ 9 millions €).

Dans le même temps, le nombre de ressortissants du régime de solidarité de la Polynésie française s'est accru de plus de 30 %, créant une charge insupportable pour le budget du Pays, la contribution de solidarité territoriale ne pouvant à elle seule couvrir cet accroissement de dépenses.

Je relève également que la ventilation des prélèvements obligatoires entre la collectivité centrale, les organismes sociaux et les autres collectivités, est retracée dans le tableau n° 3 du rapport. Il est précisé « qu'en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, les collectivités infra territoriales et leurs organismes (ODAL) bénéficient essentiellement d'une fiscalité reversée par la collectivité d'outre-mer ».

S'agissant de l'importance des impositions indirectes, il convient de souligner, étant rappelé que « la TVA procure 41 % des ressources fiscales de la collectivité de la Polynésie française », que la TVA peut revêtir, dans une certaine limite, un aspect social. Ainsi, en Polynésie française, les produits de première nécessité, lesquels représentent une part majeure des dépenses des familles modestes, bénéficient d'un taux relativement bas.

Comme l'a remarqué la Cour, mon gouvernement s'est engagé en 2013 dans une réforme fiscale importante, portant sur toutes les impositions. Le taux de la TVA sur les services a été augmenté, les taux sur les tranches de la CST relevés (le taux maximum, sans possibilité de déduction, est de 25 %), et les impôts sur les sociétés modifiés : les sociétés réalisant les chiffres d'affaires les plus importants subissent une surtaxation temporaire, mais le taux moyen portant sur l'ensemble des sociétés est réduit de 5 points. La réforme se poursuivra en 2014, en opérant le démantèlement de l'impôt sur les transactions et en le transformant en un véritable impôt sur les bénéficiaires. La finalité poursuivie restera celle de renforcer la caractéristique cédulaire du système fiscal polynésien, et de repositionner les personnes imposables au sein des champs catégoriels dont elles relèvent, avec un régime d'imposition qui leur sera propre.

Quant à la « modernisation » de l'administration fiscale, elle comportait nécessairement un renforcement des moyens humains affectés au service d'assiette et de législation. Je note que la Cour donne acte à la Polynésie française de ses efforts en la matière en observant que « En Nouvelle-Calédonie comme en Polynésie française, les collectivités ont cependant pris la mesure de cette nécessité en renforçant, depuis 2010, les effectifs de leurs services fiscaux et en mettant en place des outils de contrôle interne et de pilotage ».

La nécessité pressante où est notre collectivité de réduire ses frais de fonctionnement, donc ses effectifs, appelle à présent de rechercher d'autres moyens pour optimiser le rapport entre ce que coûte le service et son « rendement fiscal ». L'effort passera en partie par une relecture des textes fiscaux propre à éliminer des ambiguïtés génératrices de sérieux conflits entre le service et les contribuables ainsi que des redressements propres à

mettre en péril de grandes opérations d'investissement. En effet, d'importants opérateurs en viennent à présent à renoncer au bénéfice du dispositif local de défiscalisation du fait de l'insécurité juridique qui s'est créée, alors même que l'effondrement des recettes fiscales s'explique grandement par la frilosité des investisseurs.

Dans cet ordre d'idées, je souscris entièrement à la formule de la Cour selon laquelle : « La complexité de la règle fiscale, et par là son inintelligibilité, sont de nature à limiter ... le civisme fiscal ».

Dans ce souci de transparence du droit et de sécurité juridique des contribuables, l'introduction en Polynésie française de la procédure du rescrit est fortement envisagée. Ainsi la position prise par l'administration polynésienne dans un cas d'espèce se trouvera-t-elle opposable à cette même administration, comme en métropole, dans un cas identique ultérieur. Complémentairement, une attention toute particulière sera apportée à la prise en compte par le service, actuellement très rare, des avis de la commission territoriale des impôts. Cette dernière appelle un renforcement administratif propre à lui permettre d'effectuer, en toute indépendance, une instruction approfondie des dossiers et de formuler ses avis de manière aussi étayée que possible. Enfin, il y aura lieu que l'autorité hiérarchique dispose d'un tableau de bord du résultat des contentieux, au regard des redressements proposés, et aux stades successifs de la procédure.

Enfin, s'agissant des douanes, il est pris bonne note de l'observation de la relative à l'insuffisance grave de l'encadrement supérieur du service : « Le service des Douanes, mis à disposition par l'État, ne comprenait en 2011 que deux agents de catégorie A pour assurer la maintenance de la réglementation douanière et la gestion des droits ». Il en est résulté que, durablement, la codification de la réglementation douanière n'a plus été assurée, situation qui, au fil du temps, préjudiciait de plus en plus à la limpidité des rapports entre l'administration et le redevable. Toutefois, en 2013, le service a remédié à cette lacune en remettant au gouvernement un projet de code mis à jour.

Par ailleurs, comme le suggère la Cour, une attention toute particulière sera apportée au taux de recouvrement de certaines contributions, médiocre, exception faite, heureusement, de celui afférent à la TVA (94 % selon le rapport) dont le produit représente 41 % du produit global des impositions. Un renforcement des effectifs de contrôle est, sans doute, souhaitable, toutefois, le poids des dépenses de personnel du service, en partie lié au caractère fortement privilégié de la rémunération des agents des contributions, ne saurait être sensiblement accru et l'examen des causes profondes de l'insuffisance du taux de recouvrement observé en ce qui concerne certaines contributions, fera l'objet prioritairement d'un examen attentif.

Je ne saurais conclure ces brèves observations sans manifester l'intérêt profond que j'ai pris aux constatations, analyses et propositions formulées par la Cour quant à la fiscalité polynésienne, d'autant qu'elles s'assortissent de comparaisons tant avec les autres collectivités d'outre-mer qu'avec la métropole. A bien des égards, cette expertise est propre à éclairer et à conforter la démarche de redressement que nous avons entreprise dans une Polynésie française profondément meurtrie par la crise internationale et la déréliction où s'est trouvée plongée sa gouvernance durant la décennie écoulée.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL TERRITORIAL DE
LA COLLECTIVITÉ D'OUTRE-MER DE SAINT-BARTHÉLÉMY**

Je tiens en particulier à mettre l'accent sur la très forte singularité de Saint-Barthélemy au regard de sa situation fiscale et financière.

Cette singularité, relevée à juste titre dans le corps du rapport, n'apparaît toutefois pas toujours aussi clairement dans les titres ou les propositions qui visent parfois indifféremment les six collectivités analysées.

Quelques faits incontestables suffisent à démontrer la situation exceptionnelle de notre île :

- 7. absence de dette, résultat d'une gestion rigoureuse ancienne qui permet aujourd'hui de dégager des excédents chaque année ;*
- 8. absence de dotations ou aides de l'État, à l'exception de deux millions d'euros environ chaque année au titre du FCTVA, dont nous demandons d'ailleurs à ne plus bénéficier dans le cadre de nos discussions avec l'État relatives à la dotation globale de compensation ;*
- 9. des cotisations sociales et autres prélèvements (CSG et CRDS) destinés à financer la protection sociale qui excèdent considérablement les dépenses des organismes de sécurité sociale sur l'île de Saint-Barthélemy (en 2011, la caisse générale de sécurité sociale a encaissé plus de 32 millions d'euros de cotisations contre 12 millions d'euros de remboursements, pensions ou prestations). Le rapport de l'Observatoire régional de santé de Guadeloupe de juillet 2012 est éclairant ;*
- 10. certaines dépenses de l'État sont assumées par la collectivité, par exemple par la mise à disposition d'agents territoriaux ou de logements.*

Cette situation exceptionnelle dans le contexte ultra-marin, mais aussi national, mériterait d'être mieux soulignée. Nos faiblesses ou insuffisances doivent être examinées à l'aune de ces résultats remarquables et non de manière abstraite.

La conclusion générale du rapport relève que « Saint-Barthélemy, grâce à la spécificité du tourisme de luxe qui y prédomine, connaît une situation financière confortable, bien que non dénuée de fragilité ». A moyen ou long terme, un retournement économique est en effet toujours possible et aucune économie ne peut s'en prémunir avec certitude. Je n'en disconviens pas, même si la destination Saint-Barth est désormais très bien établie et sans cesse consolidée par des investissements raisonnés et qualitatifs. Toutefois, à court terme, la seule fragilité est celle que fait peser l'État en réclamant le paiement de la dotation globale de compensation négative.

Cette dotation représente 20 % de nos recettes de fonctionnement. Elle remet en cause le principe même de l'autonomie fiscale, objet du présent rapport, en imposant à notre collectivité de maintenir un niveau de prélèvements obligatoires égal à celui existant avant 2007.

En outre, le calcul de cette dotation ignore complètement les intérêts propres de la collectivité. En effet, une partie de cette dotation sert indirectement à maintenir le montant de la dotation globale de décentralisation versée à la Guadeloupe alors même que celle-ci a vu diminuer sa population suite à la création de la collectivité de Saint-Barthélemy. En outre, le montant de la DGC ne fluctue pas en fonction des cycles économiques. Si demain les recettes fiscales venaient à diminuer, le poids de la DGC serait encore alourdi et obérerait gravement les marges budgétaires.

Consciente de ce risque, la collectivité a proposé à l'État des mécanismes alternatifs, afin de sortir par le haut de ce contentieux. Outre l'abandon du bénéfice du FCTVA, la collectivité pourrait reverser par exemple un pourcentage annuel de ses recettes fiscales (2 ou 3 %) à l'État. Ces pistes de réflexion n'ont provoqué aucune réaction de l'État. La collectivité n'avait donc pas d'autre choix que d'engager une procédure contentieuse.

Certains passages du rapport appellent enfin les précisions suivantes.

1) L'autonomie fiscale de Saint-Barthélemy n'est pas synonyme d'une absence d'impôt d'État à Saint-Barthélemy. Les non-résidents, c'est-à-dire les personnes physiques et morales ayant moins de cinq années de résidence, demeurent soumis à l'impôt sur le revenu et sur les sociétés. Les revenus de l'épargne sont également taxés. De même, un résident fiscal français réalisant une plus-value immobilière à l'occasion de la vente d'un bien immobilier situé à Saint-Barthélemy acquittera une partie de la taxe sur la plus-value immobilière auprès de l'État. Enfin, il faut rappeler que les cotisations sociales et la CSG-CRDS demeurent applicables à Saint-Barthélemy dans les conditions de droit commun, sans toutefois que les résidents de Saint-Barthélemy puissent bénéficier de tous les dispositifs nationaux d'allègement du coût du travail comme le récent crédit d'impôt compétitivité emploi.

2) Dès février 2008, la collectivité a sollicité la Direction générale des finances publiques afin de conclure une convention de gestion incluant les points suivants :

- la coopération des services fiscaux pour assister la collectivité dans l'application de son code des contributions et de recouvrement de l'ensemble de ses recettes :*
- la création d'un logiciel de gestion et de contrôle comprenant la liste à jour des entreprises établies sur le territoire de la*

collectivité, sur le modèle du logiciel qui a été mis en place pour Saint-Pierre-et-Miquelon ;

- la réalisation d'une mission cadastrale pour la mise à jour du cadastre de Saint-Barthélemy, afin de permettre notamment le contrôle du recouvrement de la taxe des déchets.*

Après une réponse de principe positive de l'État et malgré nos relances, les discussions n'ont jamais démarré, alors même que la collectivité a toujours précisé être prête à rétribuer l'État pour cette coopération.

L'État avait également donné son accord pour la création d'un bureau d'enregistrement à Saint-Barthélemy. Cet engagement est lui aussi resté lettre morte.

3) Un projet de convention fiscale de prévention des doubles impositions était prêt à être signé au début de l'année 2012 en accord avec le ministre du budget de l'époque. Toutefois, les échéances électorales imminentes n'ont pas permis de clore définitivement ce chapitre.

La collectivité de Saint-Barthélemy, s'appuyant sur une situation financière très saine, souhaite ainsi consolider la maîtrise de son autonomie fiscale, seule garante du plein exercice de ses compétences et de sa capacité à investir pour préparer l'avenir. L'intérêt mutuel de l'État et de Saint-Barthélemy commande de préserver cette dynamique vertueuse si singulière.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL TERRITORIAL
DE LA COLLECTIVITÉ D'OUTRE-MER DE SAINT-MARTIN**

Je constate avec satisfaction que ce projet de rapport public tient compte de certaines des observations que j'ai formulées lors des travaux préparatoires à sa rédaction. La plupart des recommandations et suggestions de la Cour recueillent ainsi mon approbation et la collectivité s'attachera, dans la limite de ses compétences, à les mettre en œuvre.

Je souhaite toutefois insister sur le fait que, s'il n'est guère contestable qu'une adaptation du système fiscal saint-martinois en vue d'accroître le rendement des impôts et taxes, combinée à une maîtrise des dépenses publiques, pourrait permettre à la collectivité de résoudre ses difficultés financières et budgétaires, l'efficacité de cette solution est néanmoins subordonnée à plusieurs conditions qui, aujourd'hui, ne sont pas satisfaites.

En premier lieu, il serait indispensable que la collectivité puisse disposer d'une réelle maîtrise sur ses dépenses publiques.

Or, comme la Cour le souligne dans son rapport, ses marges de manœuvre pour agir sur le montant de ces dépenses sont très restreintes, notamment parce qu'elle est tenue de financer des régimes de prestations sociales analogues à ceux applicables en métropole et à l'évidence inadaptés à son territoire.

L'exemple le plus frappant est l'évolution du coût net, après compensation, du RMI (devenu RSA) entre 2008 et 2011 qui est passé de 4,48 M€ à 9,75 M€, soit environ 120 % du produit de l'impôt sur le revenu local. Les données disponibles pour 2013 confirment cette tendance puisque ce coût net peut être estimé à au moins 12 M€ pour environ 3 000 allocataires.

Avec 13 500 foyers non imposables à l'impôt sur le revenu sur 17 000 foyers, un revenu imposable médian de l'ordre de 6 000 € par foyer et une population très jeune, la collectivité va être confrontée à court terme à une impasse budgétaire liée au seul financement de cette politique publique décidée non pas au niveau local mais au niveau national.

Le rétablissement de la situation financière et budgétaire de la collectivité passe ainsi prioritairement par la résolution de ce problème majeur. Je vous informe que j'ai demandé à mes services d'engager des travaux visant à identifier l'ensemble des leviers disponibles pour maîtriser le coût de cette politique sociale, notamment sous l'angle d'une adaptation du dispositif national aux caractéristiques de notre territoire.

En deuxième lieu, la solution suggérée par la Cour concernant l'adaptation du système fiscal saint-martinois en vue d'accroître le

rendement des impôts et taxes nécessiterait de mettre fin aux graves dérèglements constatés dans le cadre de l'exercice, par les services de l'État, des missions fiscales sur le territoire de la collectivité.

Les recommandations de la Cour relatives à l'amélioration de la connaissance des assiettes taxables et, surtout, à l'ajustement aux besoins des moyens consacrés à l'administration de l'impôt sont à cet égard particulièrement opportunes.

Les enjeux sont considérables à l'échelle du territoire et il est à la fois urgent et indispensable que les services de l'État fassent preuve d'une efficacité analogue à celle constatée partout ailleurs sur le territoire national en matière d'assiette, de recouvrement et de contrôle des impôts et taxes.

Il s'agit non seulement de connaître le potentiel fiscal réel du territoire mais aussi de garantir l'autonomie financière de la collectivité sans laquelle il n'y aura pas ou peu de développement économique, de faire respecter les principes d'égalité devant l'impôt et d'égalité devant les charges publiques qui sont gages de justice et de cohésion sociales, de rétablir le civisme fiscal et notamment l'image que peuvent avoir les investisseurs étrangers de notre territoire et, enfin, de rétablir une concurrence saine entre les opérateurs économiques en faisant en sorte en particulier que chacun satisfasse à ses obligations fiscales.

A défaut, il serait illusoire de prendre des mesures pour ajuster les recettes fiscales aux besoins de la collectivité, sauf à faire peser sur les quelques foyers et entreprises à jour de leurs obligations fiscales une charge fiscale qui serait ressentie comme excessive.

La hausse récente du taux de la taxe générale sur le chiffre d'affaires confirme d'ailleurs cette analyse dès lors que les recettes supplémentaires attendues, pourtant évaluées avec précision, ne sont pas au rendez-vous, ce qui met en évidence un affaiblissement du consentement à l'impôt.

Enfin, je vous confirme que, du point de vue de la collectivité, l'une des causes des difficultés actuelles trouve son origine dans une insuffisante compensation des transferts de charges qui, année après année, aggrave la situation budgétaire et financière de la collectivité.

C'est la raison pour laquelle le montant de cette compensation négative est contesté devant le Conseil d'État, étant précisé que la demande de la collectivité va au-delà d'un simple dégrèvement partiel puisqu'il s'agit d'obtenir une dotation de compensation positive.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE
DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON**

*J'ai l'honneur de vous informer que la Collectivité Territoriale de
Saint-Pierre-et-Miquelon ne formulera aucune réponse complémentaire.*

**RÉPONSE DU PRÉFET, ADMINISTRATEUR SUPÉRIEUR ET CHEF
DU TERRITOIRE DES ÎLES WALLIS ET FUTUNA**

Les analyses pertinentes de la Cour n'appellent pas de remarques de ma part, concernant la situation spécifique de Wallis et Futuna, au regard en particulier de son cadre institutionnel, fruit d'un équilibre délicat à préserver entre les compétences des grandes chefferies coutumières et celles du représentant de l'État.

Le rapport, dans son aspect comparatif, met en lumière de façon évidente, à la fois le retard économique de l'archipel et la faiblesse du niveau des prélèvements obligatoires, qui interdisent d'ailleurs aux collectivités, ou à ce qui fait office, d'envisager toute politique d'investissement.

Évidemment, ainsi que le souligne le rapporteur, aucune action de correction n'est possible dans l'état actuel de l'administration fiscale à Wallis et Futuna, réduite à quelques trop rares agents de l'État. Au-delà, le principal frein à l'instauration d'une fiscalité efficace est l'absence de tout droit de propriété qui interdit la constitution d'un cadastre et rend impossible tous les types d'impôts fondés sur l'habitat ou le foncier.
