

Synthèse

du **Rapport public thématique**

novembre 2013

L'autonomie fiscale en outre-mer

Nouvelle-Calédonie

Polynésie française

Saint-Barthélemy

Saint-Martin

Saint-Pierre-et-Miquelon

Wallis-et-Futuna

■ **Avertissement**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes. Seul le rapport engage la Cour des comptes. Les réponses des administrations et des collectivités concernées figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Une fiscalité et des contextes atypiques	7
2 Une fiscalité insuffisamment adaptée aux besoins des territoires	15
3 Les voies d'une fiscalité plus performante	21
Conclusion	25
Orientations et recommandations	27

Introduction

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, et, d'autre part, les cinq collectivités – la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna soumises à un régime juridique spécifique en application de l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie dont le régime particulier est fixé par le titre XIII de la Constitution (articles 76 et 77).

L'autonomie dont ces six territoires disposent correspond, pour chacun, à des réalités institutionnelles différentes et à des compétences plus ou moins étendues.

Elle est large en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, collectivités compétentes sur la totalité du champ des politiques publiques, y compris la définition et la gestion du système de protection sociale. Son périmètre est plus réduit à Wallis-et-Futuna ou à Saint-Pierre-et-Miquelon. Dans les deux anciennes communes guadeloupéennes, érigées en 2007 en collectivités d'outre-mer, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, les compétences exercées sont l'addition de celles auparavant dévolues à la commune, au département et à la région.

L'exercice de la compétence fiscale est confié aux assemblées délibérantes respectives de ces collectivités d'outre-mer.

L'autonomie fiscale s'étend de la création d'impôts (élaboration de la législation) aux modalités d'administration (contrôle, contentieux, recouvrement). Elle n'est, en principe, limitée que par des règles de droit pour lesquelles il n'existe pas de possibilité de transfert (lois de souveraineté, décision du 12 juillet 2004 sur la Polynésie française). Même le droit de l'Union européenne n'y joue qu'un rôle marginal : une seule collectivité, Saint-Martin, est soumise, en tant que région ultrapériphérique (RUP), au droit communautaire, les autres n'entretenant que des relations spéciales d'association dans le cadre du statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM).

Toutefois, l'autonomie fiscale n'est pas exclusive de tout soutien de l'État, sous la forme de dotations, notamment en compensation des transferts de compétence, de subventions ou de participations financières, ou qu'il s'agisse de mises à disposition d'agents ou de services (éducation, services fiscaux, douanes).

Ce régime d'autonomie permet aux collectivités d'outre-mer de fixer le montant de leurs dépenses publiques dans le cadre de leur statut respectif et des compétences exercées, et d'y associer le niveau des prélèvements fiscaux nécessaires. À Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, cet exercice est rendu plus difficile car elles disposent de marges de manoeuvre plus réduites, notamment en matière de dépenses sociales. Cette autonomie est également soumise à l'obligation de respecter les règles d'équilibre budgétaire imposées par la loi.

Le présent rapport comporte trois chapitres. Le premier constate les difficultés d'exercice de la compétence fiscale des collectivités concernées dans le cadre de contextes budgétaires généralement tendus.

Le deuxième s'attache à examiner l'adéquation de l'emploi du levier fiscal aux besoins des territoires. Le dernier chapitre explore les voies d'une fiscalité plus performante dans le respect des compétences propres des collectivités examinées. ■

Cour des comptes

1 Une fiscalité et des contextes atypiques

Les prélèvements obligatoires, bien que sensiblement inférieurs à ceux de la France métropolitaine, ont atteint dans certains territoires des niveaux non négligeables.

Sauf dans le cas particulier de Wallis-et-Futuna, la fiscalité occupe une place déterminante dans le financement budgétaire, les dotations de l'État n'intervenant qu'à la marge.

La recherche du desserrement des contraintes financières plus ou moins fortes qui pèsent sur les collectivités, à l'exception de Saint-Barthélemy, doit tenir compte de ce paramètre essentiel.

Des taux de prélèvements obligatoires inégaux mais significatifs

En dépit des difficultés constatées en matière de production régulière et rapide des principaux agrégats macroéconomiques, le niveau des prélèvements obligatoires a pu être estimé par la Cour et les chambres territoriales des comptes.

Une fiscalité et des contextes atypiques

Tableau n° 1 : niveaux estimés des prélèvements obligatoires à partir des données disponibles (M€ et en %)

	Nouvelle-Calédonie	Polynésie française	Saint-Barthélemy	Saint-Martin	Saint-Pierre-et-Miquelon	Wallis-et-Futuna
Collectivités centrales (a) ¹	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

Les taux de prélèvements obligatoires, inégaux, varient beaucoup selon les territoires.

Wallis-et-Futuna et Saint-Martin connaissent des taux faibles, pour des raisons différentes. Cette faiblesse relative s'explique à Wallis-et-Futuna par des dépenses publiques réduites, de surcroît financées aux trois quarts par l'État, alors qu'à Saint-Martin, elle

résulte notamment de la concurrence fiscale avec la partie hollandaise de l'île, Sint Maarten.

À l'opposé, les taux de prélèvements obligatoires dans les quatre autres collectivités sont beaucoup plus significatifs, de l'ordre de 30 % et plus. Les taux les plus élevés concernent la Polynésie française (36 %) et la Nouvelle-Calédonie (33 %), territoires les plus

¹ Ce terme est entendu pour désigner les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, au sens institutionnel.

Une fiscalité et des contextes atypiques

peuplés et exerçant les compétences les plus étendues.

En outre, ces prélèvements obligatoires se répartissent, dans des proportions variables selon les niveaux de territoires. En moyenne, la collectivité centrale en consomme 52 %, les administrations de sécurité sociale 44 %. Les autres administrations publiques, dont les collectivités infra-territoriales, principalement les communes, se partagent 4 % des prélèvements.

Cette ventilation varie cependant beaucoup d'une collectivité à l'autre. Par exemple, si l'échelon infra-territorial est inexistant à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, il représente 15 % des prélèvements à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le niveau de prélèvements est, sauf exceptions, significatif, tout en restant sensiblement inférieur à ceux de la France métropolitaine.

Ainsi, pour la période 2007-2012, les prélèvements obligatoires en France métropolitaine ont représenté de 42 % à 45 % du PIB, avec une moyenne de 43,3 %. L'écart avec les six collectivités étudiées est donc de l'ordre de 10 à 15 points.

En outre, alors que la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, exercent la compétence en matière de protection sociale, le poids des prélèvements sociaux opérés est inférieur d'environ 10 points à celui constaté au niveau métropolitain.

Toutefois, cette mise en perspective doit rester prudente, la comparaison des prélèvements obligatoires étant par définition indissociable du niveau des dépenses publiques, lui-même traduisant des préférences collectives.

Une fiscalité et des contextes atypiques

Tableau n° 2 : prélèvements obligatoires nationaux en 2012
(en Md€ et en % du PIB)

	En Md€	En % du PIB
État ²	275	13,5
Organismes divers d'administration centrale	17	0,8
Administrations de sécurité sociale ³	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 2012

Une source déterminante du financement des dépenses publiques

La fiscalité apporte environ 80 % des recettes réelles de fonctionnement du budget des collectivités centrales. Cette source de financement, en tous points déterminante, est complétée par

des dotations de droit commun, comme la dotation globale de fonctionnement (DGF), des participations spécifiques et des mises à disposition gratuites de personnel.

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

² Dédutions faite de transferts fiscaux de l'État aux collectivités locales et à la sécurité sociale et des impôts dus non recouvrables.

³ Dédution faites des cotisations dues non recouvrables.

Une fiscalité et des contextes atypiques

Tableau n° 3 : taux de financement des dépenses publiques par les prélèvements obligatoires (en M€ et en %)

	Nouvelle-Calédonie	Polynésie française	Saint-Barthélemy	Saint-Martin	Saint-Pierre-et-Miquelon	Wallis-et-Futuna
Dépenses des administrations publiques locales	1 875	1 057	49	98	25	32
Dépenses des administrations de sécurité sociale	1 152	827	12	85	nd	9
Dépenses de l'État, hors dépenses de transferts (4)	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

Parmi les dotations de l'État, figurent celles versées au titre de la compensation intégrale des charges transférées prévue à l'article 72 de la Constitution.

Les modalités régissant ce type de transferts sont fixées par le statut organique de chaque collectivité, sauf en ce qui concerne Wallis-et-Futuna, en raison de l'ancienneté de son statut. Seuls les montants des dotations de compensation des transferts, intervenus en 2007 à la création des collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, sont actuellement contestés par les collectivités.

Enfin, s'ajoutent à ces financements, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, des mises à disposition gratuites de services et d'agents, certaines des compétences en cause présentant de forts enjeux budgétaires, comme l'éducation. Cette compétence est restée, de fait, financée par l'État à plus de 90 %.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, l'ensemble des mises à disposition, qui n'inclut toutefois pas la compétence en matière d'éducation, correspond à une contribution qui a pu représenter

(4) 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.

Une fiscalité et des contextes atypiques

jusqu'à 17 % des dépenses de fonctionnement de la collectivité.

Au total, les dotations budgétaires versées en 2011 ont constitué une participation de 422 M€ au financement des collectivités en cause.

Au-delà de ces dotations, l'effort global de l'État en faveur de ces territoires est bien plus important. Par exemple, il représentait en Nouvelle-Calédonie, en 2011, une contribution de 1,3 Md€, soit 18 % du PIB et, en Polynésie française, 1,5 Md€, soit un apport au PIB de 34 %.

Des situations financières globalement tendues

Quel que soit le niveau de pression fiscale, les collectivités connaissent, toutes, à des degrés divers de gravité, une situation financière dégradée. Seules y font exception Saint-Barthélemy, dont la situation n'est cependant pas exempte de fragilités, et la Nouvelle-Calédonie, malgré les tensions récemment apparues, notamment en province Sud.

La maîtrise insuffisante des charges de personnel, et une trop grande sensibilité des recettes fiscales aux aléas de la conjoncture économique, ont été à l'origine de ces situations détériorées.

Le poids des charges de personnel a, en effet, entraîné une forte croissance des dépenses de fonctionnement, en leur conférant de surcroît une rigidité difficile à gérer. Cette tendance non vertueuse a particulièrement caractérisé la dégradation de la situation financière de la Polynésie française, et, dans une moindre mesure, celle de la Nouvelle-Calédonie.

La difficulté a, en outre, été accrue par la volatilité des recettes. En effet, la corrélation des produits de la fiscalité indirecte aux cycles économiques ne permet pas toujours de couvrir les dépenses en période de basse conjoncture.

Les difficultés de la Polynésie française, où les impôts indirects représentent plus de 80 % des recettes réelles de fonctionnement, en ont fourni un exemple éloquent.

Une fiscalité et des contextes atypiques

Graphique : contribution des recettes fiscales aux dépenses de fonctionnement en Polynésie française



Source : chambre territoriale des comptes de Polynésie française

À Saint-Martin, la situation difficile provient également d'un décalage des recettes par rapport aux dépenses, accentué lors du transfert des nouvelles compétences et des charges qui en ont résulté.

Saint-Pierre-et-Miquelon a vu ces dernières années sa capacité d'autofinancement se réduire considérablement.

Wallis-et-Futuna, tout en sortant d'un plan de redressement, connaît une situation budgétaire ne lui permettant toujours pas de supporter les investissements dont elle a besoin.

Les effets de ciseaux ont néanmoins eu tendance à se desserrer, les dépenses s'ajustant avec plus ou moins de rapidité aux recettes. Dans certains cas, une action sur le périmètre de la dépense

publique s'avère toutefois indispensable, comme par exemple en Polynésie française.

Les tensions auxquelles sont confrontées, peu ou prou, ces collectivités requièrent à la fois une amélioration de la maîtrise des dépenses et un redéploiement des recettes fiscales. Au surplus, les acquis en matière d'économies sur la dépense ou les mesures favorisant le rendement fiscal apparaissent fragiles sans réforme ou ajustements des paramètres fiscaux les préservant mieux des retournements de conjoncture.

2 Une fiscalité insuffisamment adaptée aux besoins des territoires

Les systèmes fiscaux des collectivités d'outre-mer sont spécifiques, mais restent marqués par leur passé d'anciens ports francs ou comptoirs.

Malgré leur compétence fiscale, la conciliation des objectifs fondamentaux généralement assignés aux politiques fiscales (rendement budgétaire, soutien au développement économique et contribution à la redistribution sociale) n'est pas bien assurée par les collectivités. De plus, les modalités actuelles de financement du secteur infra-territorial émergent, dans des territoires budgétairement sous tension, sont remises en question.

D'une manière générale, la fiscalité de ces collectivités requiert à tout le moins la recherche d'une meilleure adéquation aux besoins spécifiques des territoires.

Une fiscalité indirecte prédominante

Les impôts indirects représentent en moyenne pondérée 56 % des impositions. D'un territoire à l'autre, cette proportion varie considérablement, s'échelonnant de 96 % à Saint-Barthélemy à 52 % en Nouvelle-

Calédonie et 47 % (en 2011) à Saint-Martin.

Dans certaines collectivités, la fiscalité indirecte est prépondérante. Ainsi, il n'y a quasiment pas d'imposition directe à Saint-Barthélemy ou à Wallis-et-Futuna. En Polynésie française, elle atteint 40 %, et connaît un niveau plus équilibré en Nouvelle-Calédonie et à Saint-Pierre-et-Miquelon (55 %).

Cette prévalence résulte d'une sédimentation historique. Les impôts et taxes indirects modernes, notamment ceux de type TVA, lorsqu'ils existent, n'ont été créés que depuis quelques années. Ainsi, en Polynésie française, la TVA introduite en 1998 apporte désormais 41 % des recettes fiscales. En Nouvelle-Calédonie, la mise en œuvre d'un projet équivalent à la TVA (taxe générale sur les activités) interviendra le 1^{er} juillet 2014.

En outre, aucune des six collectivités n'étant soumise à la politique douanière de l'Union européenne (tarif douanier commun), toutes ont conservé des droits de douane importants.

Les impositions des revenus des particuliers restent globalement plus faibles, et très inégales selon les territoires.

Aucun impôt sur le revenu des personnes physiques n'est perçu à Wallis-et-Futuna, ni à Saint-Barthélemy au-delà de

Une fiscalité insuffisamment adaptée aux besoins des territoires

cinq ans de résidence. Les impositions sociales - contribution sociale généralisée (CSG) ou contribution au redressement de la dette sociale (CRDS) - sont néanmoins perçues à Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

En Polynésie française, existe une forme approchée – la contribution de solidarité territoriale (CST), imposition personnelle qui frappe toutes les formes de revenu des particuliers, à un taux progressif, sans quotient familial. En Nouvelle-Calédonie, un impôt sur le revenu date du début des années 80. Cédulaire, progressif, l'impôt du foyer fiscal tient compte du quotient familial.

Les entreprises font aussi l'objet d'impositions spécifiques. Mais hormis l'imposition à la patente, commune à toutes les collectivités, et les droits de licence, les régimes d'impositions sont très divers.

Ainsi à Saint-Barthélemy, les entreprises sont soumises à une contribution forfaitaire, en lieu et place de l'impôt sur les bénéfices. À Wallis-et-Futuna, seule existe une taxe sur les sociétés sans activité domiciliées sur le territoire. Dans les quatre autres collectivités, ont été mis en place des impôts sur les sociétés (IS), aux taux nominaux variables. S'y ajoutent parfois, notamment en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, des contributions additionnelles. Les activités bancaires ou l'assurance font également dans certains cas l'objet de taxes spécifiques.

En revanche, quel que soit le territoire, l'imposition du patrimoine est généralement faible.

La détention de patrimoine est faiblement taxée, en raison notamment des nombreuses exonérations instaurées. La taxation porte notamment sur la propriété immobilière, la possession de véhicules, les revenus des capitaux mobiliers. Wallis-et-Futuna connaît le régime d'imposition le moins développé, non sans rapport avec l'état de son tissu économique.

Enfin, si les plus-values échappent largement à la taxation, les transmissions de patrimoine font l'objet de droits d'enregistrement. Leur poids financier dans le budget des collectivités en cause est d'un rapport équivalent à celui de la métropole, voire plus élevé à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy.

Une fiscalité aux objectifs parfois mal articulés

Dans les systèmes fiscaux des collectivités examinées, l'articulation entre les différentes fonctions de l'impôt (rendement fiscal, levier pour le développement et contribution à la redistribution), peut être améliorée.

Ainsi, le rendement fiscal, fonction première de l'impôt, a été réduit par de nombreuses dépenses fiscales.

En Polynésie française, hors prise en compte des éventuelles recettes induites par les investissements, des dépenses fis-

Une fiscalité insuffisamment adaptée aux besoins des territoires

cales liées au dispositif local de défiscalisation ont amputé, entre 2007 et 2011, les produits de l'impôt sur les bénéfices des entreprises de l'ordre d'un tiers. En Nouvelle-Calédonie, des dispositifs analogues ont diminué de 25 % le rendement de l'impôt sur le revenu des particuliers.

En outre, les pertes de recettes ont été accrues par les nombreuses exonérations fiscales ou douanières. Par exemple, en Polynésie française, la seule détaxation des produits pétroliers a coûté 32,7 M€ en 2011.

À Saint-Martin, le rendement fiscal a été réduit par la suppression d'impôt justifiée par le contexte de concurrence fiscale avec la partie hollandaise de l'île, Sint Maarten. Cette politique de modulation fiscale, commencée en 2007, a privé la collectivité de recettes fiscales pourtant nécessaires à son équilibre budgétaire.

La fiscalité a aussi été fréquemment mobilisée au service du développement économique, parfois au risque de réduire sévèrement le rendement fiscal dans le cas des dépenses de défiscalisation.

Le soutien d'un secteur économique particulier par une fiscalité dérogatoire a aussi été pratiqué, notamment en faveur du nickel calédonien.

A contrario, les droits de douane ont pu contribuer à protéger l'économie locale, favorisant alors fortement les recettes fiscales des territoires en cause. Cette politique de protection de l'économie locale est générale. En Nouvelle-Calédonie, comme en Polynésie française ou à Wallis-et-Futuna, existent des taxes et des droits perçus sur les biens importés à des taux élevés. Ces droits constituent toujours une part importante des recettes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

En revanche, la fiscalité a été peu mobilisée au service de la redistribution.

En complément aux prestations sociales, la contribution à la redistribution opérée par le système fiscal reste inégalement et insuffisamment documentée. Il est possible, toutefois, d'apprécier la contribution à la redistribution par le poids relatif des prélèvements progressifs.

Une fiscalité insuffisamment adaptée aux besoins des territoires

Tableau n° 4 : 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 progressifs	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

Au total, hormis à Saint-Pierre-et-Miquelon, la place des impôts progressifs apparaît des plus réduite, avec une proportion de l'ordre de 11 % en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. Ce constat est encore aggravé par l'impact des exonérations, qui peut rendre l'imposition finalement régressive.

Les insuffisances de la fiscalité des collectivités infra-territoriales

Les systèmes fiscaux des collectivités comportant une structure infra-terri-

toriale ne répondent plus totalement aux exigences de financement des compétences exercées. De cette problématique, sont de fait exclues Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Wallis-et-Futuna se trouve également hors contexte puisqu'à l'instar de la Polynésie française d'avant 1971, elle ne connaît encore qu'une organisation en circonscriptions (districts), directement financées par l'État.

Une fiscalité insuffisamment adaptée aux besoins des territoires

Tableau n° 5 : structures infra-territoriales

	Nouvelle-Calédonie	Polynésie française	Saint-Pierre-et-Miquelon	Wallis-et-Futuna
Collectivité 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)	Un syndicat intercommunal	
Communes	33 communes	48 communes	2 communes	

Source : Cour des comptes et chambres territoriales des comptes

La modernisation des territoires concernés se traduit par l'émergence d'un secteur communal de plein exercice. Or les collectivités infra-territoriales de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie évoluent dans un système de financement ne laissant au secteur local que des ressources limitées. À l'inverse, à Saint-Pierre-et-Miquelon, le système existant répond aux besoins du territoire, sous réserve d'aménagements marginaux.

Les systèmes en vigueur en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie entretiennent de nombreuses similitudes. La fiscalité locale y est alimentée par une fiscalité territoriale partagée via un fonds intercommunal de

péréquation (FIP) et des centimes additionnels sur des impôts territoriaux. De manière identique, des centimes additionnels sur les impôts territoriaux complètent les ressources.

Toutefois, en Nouvelle-Calédonie, l'organisation et le financement du secteur infra-territorial en provinces et en communes sont fixés par le statut organique alors que la loi organique relative à la Polynésie française prévoit simplement la possibilité de transférer des impôts aux communes.

Les limites des systèmes existants sont déjà apparues, affectant l'équilibre financier du secteur local.

En Polynésie française, les communes, par obligation de la loi, doivent

Une fiscalité insuffisamment adaptée aux besoins des territoires

assurer un service public environnemental selon un calendrier prévu par le code général des collectivités territoriales, alors que les nouvelles règles de financement des communes n'ont pas été redéfinies.

En Nouvelle-Calédonie, un déficit de financement latent dans les quatre communes du Grand Nouméa s'est traduit par un sous-investissement dans la modernisation des infrastructures de base, notamment dans les réseaux d'assainissement.

3 Les voies d'une fiscalité plus performante

La réponse aux tensions budgétaires et financières qui se manifestent dans les collectivités d'outre-mer, à l'exception signalée de Saint-Barthélemy, n'est pas simple.

L'alourdissement de la fiscalité n'y suffit pas. Une action résolue sur le niveau de la dépense publique parallèlement à une modernisation des administrations fiscales est également nécessaire.

En définitive, afin de dégager les marges de manœuvre dont elles ont besoin, les collectivités ne devraient toutefois pas éluder la révision, plus ou moins profonde selon les territoires, de leurs règles fiscales.

Une administration fiscale à moderniser

L'exercice de la compétence fiscale n'a pas été organisé, ni mis en œuvre de manière identique selon les statuts des collectivités, mais partout des améliorations sont souhaitables.

Deux grands types de fonctionnement peuvent être distingués. Celui des collectivités de taille réduite : Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, où les missions fiscales d'administration de l'impôt sont délé-

guées à l'État, la production de la norme fiscale relevant des collectivités en cause ; et celui des collectivités plus grandes, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, qui remplissent, avec leurs moyens propres, l'essentiel des missions fiscales, les services de la direction locale des finances publiques (DLFiP) ou des douanes, assurant le recouvrement de certaines recettes fiscales et des droits de douanes. Toutefois, par exception, Wallis-et-Futuna malgré sa taille modeste et ses moyens limités, ne confie à l'État que la mission de recouvrement.

Quel que soit le mode d'organisation, l'insuffisance des moyens d'administration de l'impôt a été à l'origine des difficultés de gestion constatées.

La production de la norme fiscale, apanage des autorités locales dans toutes les collectivités, s'est révélée peu satisfaisante. Les collectivités ont éprouvé des difficultés à consacrer des moyens, en nombre et en qualité, adaptés aux enjeux, même si des efforts sont à souligner en Nouvelle-Calédonie. Les cadres normatifs en ont bien souvent pâti. Par exemple, en Polynésie française, la stabilisation du cadre comptable nécessaire au calcul du résultat fiscal n'est intervenue qu'en 2012.

Les voies d'une fiscalité plus performante

Le manque de moyens est à l'origine de l'évaluation déficiente des bases taxables. Les assiettes fiscales restent mal connues, les cadastres et les fichiers immobiliers ne sont pas actualisés. La responsabilité n'est, au reste, pas toujours imputable aux collectivités : les services de l'État n'ont pas parfois suivi les demandes des collectivités, comme à Saint-Martin ou en Nouvelle-Calédonie.

Les obligations déclaratives sont en général moins contrôlées et moins remplies par les contribuables. La complexité de la règle fiscale, accrue par les nombreuses exonérations et dérogations, ne favorise pas le civisme fiscal.

Le recouvrement de l'impôt a souffert lui aussi de moyens mal adaptés, en particulier d'outils informatiques insuffisants. Une mauvaise qualité de l'adressage a beaucoup pénalisé les performances de recouvrement, notamment en Polynésie française.

L'efficacité du contrôle fiscal et douanier a été amoindrie par le manque de moyens qui lui ont été consacrés dans les trois collectivités qui en avaient la responsabilité, la Polynésie française la Nouvelle-Calédonie jusqu'à une période récente et Wallis-et-Futuna. Pour preuve, la simple affectation temporaire d'agents expérimentés supplémentaires en Polynésie française s'est traduite par le doublement du nombre de contrôles et par la multiplication par dix des droits rappelés.

En l'état, les moyens déployés dans la plupart des collectivités permettent

difficilement de garantir une lutte efficace contre la fraude fiscale en assurant un contrôle dissuasif.

Les conditions dans lesquelles est assurée l'administration de l'impôt mériteraient d'être revues, et des moyens nouveaux d'être alloués afin de garantir un système fiscal plus équitable, luttant résolument contre la fraude fiscale.

Toutefois, les systèmes fiscaux observés ne peuvent globalement conduire à qualifier les territoires concernés de « paradis fiscaux », dans la mesure où aucun d'eux ne se refuse à l'entraide judiciaire et que tous, sauf Wallis-et-Futuna, ont désormais signé des conventions d'échange de renseignements avec l'État.

La coopération fiscale qui s'est ainsi développée serait au minimum à maintenir, et plutôt à amplifier.

Un système fiscal à faire évoluer

En fonction des situations et notamment de l'état du tissu économique des territoires, les systèmes fiscaux doivent d'une manière générale évoluer pour devenir plus efficaces, moins dépendants des cycles économiques et gagner en équité.

Pour ces collectivités, c'est un défi à relever, d'autant plus qu'il ne saurait exister une méthode unique de réforme fiscale, tant les situations sont diverses et contrastées.

Les voies d'une fiscalité plus performante

Quoi qu'il en soit, la révision des paramètres de la fiscalité fait incontestablement partie des solutions susceptibles de lever les contraintes budgétaires auxquelles les collectivités sont confrontées.

Dans la plupart des collectivités, sauf à Saint-Barthélemy, il ne s'agit pas uniquement de retrouver des marges fiscales. La révision fiscale doit aussi tenir compte du niveau de prélèvements obligatoires déjà atteint au regard des dépenses réellement financées. La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie qui ont la charge du système de protection sociale, et dont les taux de prélèvements obligatoires ne sont inférieurs que de dix points au taux métropolitain, sont particulièrement concernées par ce double impératif.

En définitive, une révision des systèmes fiscaux doit être envisagée afin d'apporter des solutions durables aux collectivités concernées.

Selon des modalités adaptées à chaque territoire, ces modifications devraient tendre vers une plus grande

cohérence des objectifs assignés à l'impôt : rendement, soutien à l'économie et équité fiscale.

Dans le cadre de combinaisons chaque fois singulières, l'action devrait en particulier porter sur l'articulation de moyens réévalués avec des normes fiscales clarifiées et simplifiées, sans négliger la lutte contre la fraude fiscale grâce à un contrôle renforcé en ce domaine.

Trois axes pourraient servir de lignes directrices.

Le premier serait l'amélioration du rendement fiscal par une meilleure connaissance des bases taxables.

Le deuxième consisterait à augmenter la part des impôts directs sur les particuliers et sur les entreprises dans le but d'améliorer l'équité fiscale.

Le troisième, mené de pair avec le deuxième, conduirait à limiter la part de la fiscalité indirecte, en commençant par les droits et taxes protégeant les situations de monopole.

Conclusion

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 participe de la prise en compte des intérêts propres de ces collectivités. Cette autonomie fiscale s'exerce dans un champ de compétence spécifique propre à chacune d'elles. Il correspond à l'ensemble des politiques publiques, hors compétences régaliennes, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, alors que son spectre est plus réduit à Wallis-et-Futuna ou à Saint-Pierre-et-Miquelon. À Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, son périmètre englobe les compétences communales originelles auxquelles ont été ajoutées celles du département et de la région de la Guadeloupe.

D'une manière générale, les systèmes fiscaux de ces collectivités d'outre-mer, avec quelques nuances plus marquées à Saint-Pierre-et-Miquelon, partagent plusieurs caractéristiques : la prédominance d'une fiscalité indirecte héritée de leur histoire propre, ainsi que la relative faiblesse de l'imposition du patrimoine comme des revenus.

Les situations financières de ces collectivités sont parfois tendues. Certes, Saint-Barthélemy, grâce au tourisme de luxe, connaît une situation confortable, bien que non dénuée de fragilités. En revanche, les autres collectivités se trouvent confrontées, à des degrés divers, au défi du desserrement des contraintes financières qui s'exercent plus ou moins fortement sur leurs budgets.

Aussi, au regard de la double nécessité de l'équilibre budgétaire et des besoins du développement, la détermination des prélèvements fiscaux est-elle délicate, dans des économies fragiles et comptant peu de ressources naturelles, à l'exception du nickel calédonien.

Par ailleurs, la conciliation des multiples objectifs des politiques fiscales mises en œuvre reste difficile à réaliser. Les systèmes en place, multipliant exonérations et niches fiscales, qui sont généralement plus accessibles aux titulaires de revenus élevés, nuisent au principe de l'égalité des contribuables devant l'impôt. En outre, la fiscalité mobilisée au service du développement économique a parfois conduit, dans le cadre de dispositifs locaux de défiscalisation, à des pertes de recettes qui se sont révélées difficilement supportables pour le budget de la collectivité, par exemple en Polynésie française avant 2010. Au total, les allègements consentis, notamment en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, ou encore à Saint Martin, ont réduit le rendement fiscal et compromis les équilibres budgétaires.

Conclusion

L'exercice de la compétence fiscale se heurte aussi à de nombreuses difficultés de gestion, en lien avec la complexité de la matière et le format trop restreint des administrations qui s'y consacrent, qu'il s'agisse de celles de l'État ou de celles qui relèvent des collectivités. Le manque de moyens en rapport avec les enjeux a conduit, presque invariablement, à constater des pertes d'efficacité et une moindre garantie contre la fraude fiscale pour l'organisation d'un contrôle fiscal dissuasif.

La diversité des situations dans lesquelles se trouvent les collectivités examinées interdit toute approche uniforme. Bien au contraire, la modernisation des systèmes fiscaux, pour être pertinente, doit être adaptée à chaque territoire et à l'état de son économie. Selon les contextes, les mesures de modernisation souhaitables peuvent aller de simples aménagements techniques, comme à Saint-Pierre-et-Miquelon, à des bouleversements plus profonds.

Récapitulatif 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.

Récapitulatif des recommandations

Concernant les structures fiscales :

- assurer une part significative de fiscalité directe dans les prélèvements obligatoires ;
- recourir davantage à l'imposition du patrimoine, en particulier fon-

cier, afin de réduire la sensibilité de leurs recettes fiscales à la conjoncture économique ;

- accroître la part des impôts progressifs dans les prélèvements fiscaux.