



CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES DE GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE
CHAMBRES TERRITORIALES DES COMPTES DE SAINT-MARTIN, SAINT-BARTHELEMY

Le Président

Pointe-à-Pitre, le 23 avril 2013

CONFIDENTIEL

CRC/JCP/BD/GREFFE/N° 2013-0424

RECOMMANDE AVEC A.R.

P.J : Une annexe

Madame la Présidente,

La chambre a inscrit à son programme 2012 l'examen de la gestion de la collectivité d'Outre-Mer de Saint-Martin à partir de la date de sa création, le 15 juillet 2007. Par lettre en date du 16 avril 2012, le président de la chambre en a informé M. Alain RICHARDSON, alors président de la collectivité.

Dans sa séance des 24 janvier et 7 février 2013, la chambre a arrêté le présent rapport d'observations définitives. Ce rapport d'observations est accompagné de la réponse de M. RICHARDSON parvenue le 12 mars 2013 et de celle de M. Louis-Constant FLEMING, ancien ordonnateur, parvenue le 22 mars 2013, dont vous trouverez ci-joint l'exemplaire définitif.

Dès lors que vous avez été élue présidente du conseil territorial de la collectivité le 17 avril 2013, l'ensemble doit désormais être communiqué par vos soins à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

.../...

Mme Aline HANSON
Présidente du conseil territorial de la
COM de Saint-Martin
Hôtel de la Collectivité
Marigot – B.P. 374
97054 SAINT-MARTIN CEDEX

En vertu de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le rapport d'observations deviendra communicable aux tiers dès qu'aura eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception. En conséquence, je vous serais obligé de bien vouloir me faire connaître la date de cette réunion.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président,

B. DIRINGER

**CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES
DE SAINT-MARTIN**

Annexe à la lettre n° 0424 du 23 avril 2013

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DE LA COLLECTIVITE D'OUTRE-MER
DE SAINT-MARTIN**

A compter du 15 juillet 2007

Ordonnateurs :

- M. Louis-Constant FLEMING, du 15 juillet 2007 au 25 juillet 2008,
- M. Frantz GUMBS, du 7 août 2008 au 30 mars 2012
- M. Alain RICHARDSON, à compter du 1^{er} avril 2012

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme 2012 l'examen de la gestion de la collectivité d'Outre-Mer de Saint-Martin à partir de la date de sa création, le 15 juillet 2007. Par lettre en date du 16 avril 2012, le président de la chambre en a informé M. Alain RICHARDSON, président de la collectivité, ainsi que MM, Louis-Constant FLEMING et Frantz GUMBS, anciens ordonnateurs. Les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés le 5 octobre 2012 avec M. FLEMING et le 8 octobre 2012 avec M. RICHARDSON et M. GUMBS.

Lors de sa séance du 16 octobre 2012, la chambre a arrêté ses observations provisoires qui ont été notifiées le 29 octobre à M. FLEMING, le 30 octobre à M. RICHARDSON et le 4 décembre à M. GUMBS (deuxième envoi).

La réponse de M. Alain RICHARDSON est parvenue au greffe de la chambre, le 14 décembre 2012, celle de M. Louis-Constant FLEMING, le 17 décembre et celle de M. Frantz GUMBS le 1^{er} février 2013. M. FLEMING a été entendu par la chambre, à sa demande, le 24 janvier 2013.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté le 24 janvier et le 7 février 2013 le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué par lettre du 14 février 2013 à M. RICHARDSON, président en fonctions ainsi qu'aux précédents ordonnateurs pour les parties les concernant. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.

Les réponses suivantes ont été enregistrées :

- *M. Alain RICHARDSON, par courrier du 8 mars 2013 enregistré au greffe le 11 mars 2013 ;*
- *M. Louis-Constant FLEMING, par courrier du 14 mars 2013 enregistré au greffe le 22 mars 2013 ;*

Ce rapport devra être communiqué par le président à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande et mis en ligne sur le site internet des juridictions financières www.ccomptes.fr.

SOMMAIRE

1. PRESENTATION.....	8
2. LE CADRE INSTITUTIONNEL.....	9
2.1. DU REFERENDUM DU 7 DECEMBRE 2003 A LA LOI ORGANIQUE DU 21 FEVRIER 2007	9
2.2. LA CREATION DE LA COLLECTIVITE D'OUTRE-MER DE SAINT-MARTIN	9
2.3. LA PRESENCE DE L'ETAT	11
2.4. LA SITUATION DE SAINT-MARTIN A L'EGARD DE L'EUROPE.....	12
3. LA SITUATION FINANCIERE DE LA COLLECTIVITE	12
3.1. LA SITUATION AVANT LA CREATION DE LA COLLECTIVITE D'OUTRE-MER.....	12
3.2. LA SITUATION FINANCIERE DE LA COM SE DEGRADE.....	13
3.3. DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT EN NETTE PROGRESSION, CONSEQUENCE DES TRANSFERTS DE COMPETENCES.....	15
3.4. DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT INSUFFISANTES POUR FAIRE FACE AUX NOUVELLES COMPETENCES.....	16
3.4.1. <i>La part prépondérante de la fiscalité dans les recettes</i>	16
3.4.2. <i>Une dotation globale de compensation en discussion</i>	17
3.5. LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS : DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT LIMITEES PAR DES RECETTES INSUFFISANTES	19
3.5.1. <i>Les recettes d'investissement</i>	19
3.5.2. <i>Les dépenses d'investissement</i>	19
3.5.3. <i>Le financement propre disponible se réduit</i>	20
3.5.4. <i>Un encours de dette qui a brusquement progressé en 2010</i>	20
3.6. LE FONDS DE ROULEMENT, LE BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT ET LA TRESORERIE	21
3.6.1. <i>Une différence entre le résultat global cumulé et le fonds de roulement</i>	21
3.6.2. <i>Un besoin en fonds de roulement en constante progression</i>	21
3.6.3. <i>Un important déficit de trésorerie</i>	22
4. LA COMPETENCE FISCALE.....	25
4.1. LE REGIME FISCAL DEROGATOIRE AVANT 2007	25
4.2. LES DOMAINES DE COMPETENCE CONSERVES PAR L'ETAT	26
4.3. LE CADRE FINANCIER ET ECONOMIQUE DE LA COMPETENCE FISCALE	27
4.3.1. <i>Les comptes des secteurs public et privé</i>	27
4.3.2. <i>L'évaluation du produit intérieur brut</i>	29
4.4. LA STRUCTURE DE LA FISCALITE.....	29
4.4.1. <i>Le système fiscal adopté à Saint-Martin</i>	29
4.4.1.1. Les impôts abrogés	31
4.4.1.2. Les impôts directs d'Etat maintenus.....	31
4.4.1.3. Les impôts locaux transférés	32
4.4.1.4. Les impôts créés	33
4.4.2. <i>Les dispositifs de défiscalisation</i>	35
5. LA CONTRIBUTION DE LA FISCALITE AU FINANCEMENT DE LA COLLECTIVITE : UN DISPOSITIF PEU PERFORMANT.....	36
5.1. DES RECETTES FISCALES INSUFFISANTES ET MAL RECOUVREES	36
5.1.1. <i>Des recettes fiscales qui stagnent</i>	37
5.1.2. <i>Le faible rendement de l'impôt</i>	39
5.2. LES CAUSES DE CETTE RELATIVE INEFFICACITE : LES DIFFICULTES EN MATIERE D'ASSIETTE, DE RECOUVREMENT ET DE CONTROLE	40
5.2.1. <i>En matière d'assiette</i>	40
5.2.2. <i>En matière de recouvrement</i>	40
5.2.3. <i>En matière de contrôle fiscal</i>	41

5.3.	LES CONSEQUENCES DE CES DIFFICULTES	42
5.3.1.	<i>Les contraintes affectant le service fiscal.....</i>	42
5.3.2.	<i>Les tensions issues de ces difficultés</i>	42
	<i>Toutefois, un nouveau plan d'action a été signé le 11 décembre 2012, tenant compte des actions restant à réaliser.....</i>	43
6.	LES MESURES DE REDRESSEMENT POSSIBLES	44
6.1.	L'AMELIORATION DU DISPOSITIF FISCAL POUR L'ACCROISSEMENT DES RESSOURCES FISCALES.....	44
6.1.1.	<i>Les améliorations au plan de l'organisation et de l'assiette, du recouvrement et des contrôles.</i>	44
6.1.2.	<i>L'amélioration des ressources par une plus grande cohérence du dispositif et l'augmentation des taux</i>	46
6.2.	L'URGENCE D'UN PLAN DE RESTRUCTURATION DES FINANCES	47
6.2.1.	<i>Les différents diagnostics sur la situation financière de Saint-Martin.....</i>	47
6.2.2.	<i>L'urgence d'un plan de restructuration</i>	48

SYNTHESE

- La dégradation de la situation financière de la collectivité et ses causes

La situation financière de Saint-Martin, déjà dégradée depuis 1995 en tant que commune, ne s'est pas améliorée depuis son accession au statut de collectivité d'outre-mer, qui lui impose d'exercer les compétences dévolues aux communes, aux départements et aux régions, ainsi que certaines compétences de l'Etat, notamment en matière de fiscalité.

Dès 2008, au lendemain de la promulgation de la loi organique lui ayant conféré un nouveau statut, la situation de la collectivité s'est à nouveau détériorée tant sur le plan budgétaire que sur celui de la trésorerie, devenue négative au point d'atteindre un déficit de 42 M€ au 30 juin 2012.

Les causes de cette situation sont diverses :

- La perte de la recette de l'octroi de mer, la mise en place de la nouvelle fiscalité, qui n'est plus comme auparavant versée par douzièmes sur le budget de la collectivité, mais en fonction des encaissements effectifs, ainsi que l'accroissement des dépenses générées par le transfert des compétences, ont conduit à une détérioration de la situation financière qui a contraint l'Etat à accorder à Saint-Martin des avances de trésorerie remboursables afin de soulager les difficultés de la collectivité.
- Face à cette situation, les recettes fiscales se révèlent insuffisantes et mal recouvrées. L'absence de période de transition et l'impréparation, notamment au plan fiscal, du changement statutaire donnant lieu à des interprétations différentes de la part de l'Etat et de la collectivité, notamment sur la mise en œuvre de la compétence de source (qui a été mise en œuvre par la loi du 25 janvier 2010), a eu des conséquences sur l'étendue de l'assiette des impôts. Les décisions prises par la collectivité, dans le cadre de son autonomie fiscale (suppression ou modification de l'assiette ou création de certains impôts) ont entraîné l'abandon de certaines procédures nationales et la réalisation, avec beaucoup de difficultés, de procédures spécifiques pour la collectivité dont la performance en matière de recouvrement reste perfectible.
- L'absence de fiabilité des bases de données recensant les entreprises et les particuliers, l'incivisme fiscal et les problèmes liés à l'adressage, la quasi absence de contrôles sur place constituent des facteurs aggravants que l'organisation et le fonctionnement du service fiscal ne permettent pas de résoudre.

- Le redressement de la collectivité ne peut s'opérer que de façon progressive, par des actions concertées et multiples

L'ampleur des difficultés auxquelles la collectivité de Saint-Martin se trouve confrontée commande l'adoption de mesures urgentes, associées à la mise en place de réformes structurelles étalées dans le temps.

Certaines de ces mesures sont du ressort de la collectivité, alors que d'autres relèvent d'un nécessaire accompagnement de l'Etat.

Sur le plan des dépenses :

Des mesures d'économie peuvent être prises dans la gestion des ressources humaines, notamment par un rééquilibrage des catégories, en privilégiant le recrutement de personnels de cadre A, qui serait gagé par des départs de personnels de catégorie C.

L'évolution des dépenses d'aide sociale (RSA, APA), non maîtrisées par la collectivité, devrait faire l'objet d'une expertise afin d'en contrôler le bien-fondé, ainsi que d'une action concertée avec la partie hollandaise de l'île, accueillant vraisemblablement des salariés par ailleurs bénéficiaires d'aides sociales du côté français.

Sur le plan de l'accroissement des ressources fiscales :

Il conviendrait d'agir simultanément sur l'organisation du service fiscal, sur le taux de rendement des impôts, sur la simplification des dispositifs fiscaux, ainsi que sur une augmentation des taux de certaines impositions.

- L'installation du service fiscal et du service du Trésor public dans une même structure immobilière serait de nature à générer une meilleure productivité des services¹.

- La réalisation d'un système d'informations fiscales, avec la création d'applications informatiques, améliorerait la gestion et le recouvrement des impôts de la collectivité.

- L'actualisation de la base cadastrale permettrait d'accroître l'assiette de la taxe foncière. Sur un plan général, l'actualisation et la fiabilisation des fichiers des entreprises et des contribuables, ainsi que la simplification de certaines impositions augmenteraient le rendement des impôts, tout en assurant une meilleure justice fiscale.

- Une action concertée avec les services postaux afin de fiabiliser la base d'adressage apparaît nécessaire.

- La réalisation par l'Etat de contrôles sur place à intervalles réguliers afin de s'assurer de la correcte application des réglementations et de lutter contre la fraude fiscale doit être mis en place.

- Pour y parvenir, l'élaboration avec l'Etat d'une nouvelle convention de moyens, comportant des objectifs précis et chiffrés, devrait être décidée.

- L'augmentation des taux de certains impôts apparaît inéluctable pour faire face aux charges accrues de la collectivité. Elle devra se faire en connaissance du dispositif fiscal en vigueur dans la partie hollandaise. En effet, l'évolution de la TGCA et de la taxe sur les carburants, par exemple, ne doit pas aboutir à rendre moins attractive l'implantation en partie française.

¹ La DGFIP et la collectivité sont d'accord sur ce point.

Sur le plan du règlement des arriérés et de l'amélioration de la trésorerie :

- Si les mesures précitées permettent à terme de retrouver un autofinancement, l'ampleur du déficit de trésorerie et le volume des dettes impayées nécessitent des mesures d'urgence (avance de trésorerie, emprunt) évoquées notamment dans le projet de plan d'accompagnement pouvant être mis en place avec l'Etat et l'AFD.
- Hormis ce projet, le recouvrement plus régulier de certains impôts notamment par la mensualisation de certains d'entre eux serait de nature à améliorer sensiblement la trésorerie de la collectivité.

Le protocole d'accompagnement financier, signé le 12 décembre 2012 entre l'Etat et la collectivité, et le plan d'action signé le 11 décembre entre la DRFIP et la collectivité formalisent les engagements réciproques sur les différents points évoqués ci-dessus.

THEMES DE CONTROLE

C'est essentiellement la situation financière de la collectivité qui a été examinée et le dispositif fiscal mis en œuvre pour contribuer au financement de celle-ci.

Compte tenu du déficit actuel, ont également été étudiées les solutions envisagées pour un retour à l'équilibre dans les prochaines années.

Le présent examen de la gestion par la chambre entre dans le cadre d'une enquête commune Cour des comptes/chambres territoriales des comptes portant sur l'évaluation de l'exercice de la compétence fiscale par les collectivités régies par l'article 74 de la constitution et la Nouvelle Calédonie. Cette enquête fera l'objet d'une procédure contradictoire spécifique et de la publication d'un rapport particulier.

1. PRESENTATION

Les « Iles du nord » de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy sont situées dans l'arc formé par les petites Antilles à 250 kms au nord de la Guadeloupe et à 240 kms à l'est de Porto Rico.

L'environnement économique de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy est très différent de celui de la Guadeloupe. En effet, cette partie de l'arc antillais se situe dans une zone soumise au poids économique des Etats-Unis. Les Etats et territoires de cette zone, îles Vierges américaines et britanniques, Bahamas, Jamaïque, îles Caïman, Saint-Domingue, Saint-Christophe et Nevis, Antigua et Barbuda se situent dans la « zone dollar ».

Très proches par leur situation géographique, (trente kilomètres les séparent), ces deux îles connaissent cependant des situations très différentes du fait de leur passé, de leur population et de leur situation économique et sociale.

L'île de **Saint-Martin** couvre une superficie de 90 km² environ. Depuis le traité de Concordia du 23 mars 1648, 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. Le traité, toujours en vigueur, assure une libre circulation des biens et des personnes.

La cohabitation avec la partie néerlandaise place Saint-Martin dans une situation concurrentielle difficile à soutenir pour son économie principalement fondée sur le tourisme² et le BTP. Selon une étude réalisée par le CEROM³ en 2005, le PIB par habitant, évalué à 14 500 € est inférieur de 21 % au PIB par habitant de la partie néerlandaise.

² Pour mémoire, le nombre de croisiéristes accueillis en partie hollandaise était de 1400 000 alors qu'il était de 10 000 à Saint-Martin en 2007 (étude 2008 sur le tourisme outre-mer réalisé par le département de la stratégie, de la prospective, de l'évaluation et des statistiques)

Les chiffres 2011 sont respectivement de 1 600 000 et de 15 000 (source, IEDOM, Saint-Martin 2011)

³ CEROM, Document de travail n°2, octobre 2005

En 2009, la population saint-martinoise comptait 37 461 habitants, soit une hausse de 2,9 % par an depuis 1999, bien moindre que la progression élevée observée dans les années 1980 (17 %).

Elle est issue des populations européennes et africaines venues des îles proches. Cosmopolite, Saint-Martin compte une communauté étrangère évaluée à 35,3% en 2009 (dont près de la moitié sont des ressortissants Haïtiens), les flux migratoires expliquant la forte croissance démographique. Les jeunes de moins de vingt ans représentent 37 % de la population.

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).⁴

2. LE CADRE INSTITUTIONNEL

2.1. Du référendum du 7 décembre 2003 à la loi organique du 21 février 2007

Dès octobre 1996, le conseil général de la Guadeloupe avait donné un avis favorable à l'évolution statutaire de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy 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 et « le projet de création d'une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution » fût approuvé par respectivement 95,51 % et 76,17 % des suffrages exprimés par les électeurs de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

2.2. La création de la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin

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, rattachées au département de la Guadeloupe, deux nouvelles collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution. La création de ces deux collectivités est effective depuis le 15 juillet 2007, date de la première réunion des deux conseils territoriaux nouvellement élus.

Depuis cette date et conformément à l'article LO.6314-3 du CGCT, la collectivité est compétente pour fixer les règles applicables, y compris dans le domaine de la loi, pour les matières suivantes :

⁴ « Les politiques économiques en matière d'emploi sont très éloignées l'une de l'autre : d'une part, des réglementations très libérales, coté hollandais, (salaire minimum aux environs de 600 euros) qui favorisent l'embauche ; d'autre part, une rémunération et une protection plus forte du travailleur à Saint-Martin (SMIC national) assorties d'un « traitement social » du chômage (indemnisation, soutiens directs et indirects de l'emploi) » (source : IEDOM, rapport annuel 2011, Saint-Martin)

1° Impôts ; droit ; taxes ; cadastre
2° Urbanisme ; construction ; habitation ; logement ⁵
3° Circulation routière et transports routiers ; desserte maritime d'intérêt territorial ; immatriculation des navires ; création aménagement et exploitation des ports maritimes, à l'exception du régime du travail
4° Voirie, droit domanial et des biens de la collectivité
5° Accès au travail des étrangers
6° Energie ⁶
7° Tourisme
8° Création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité

L'État n'est donc plus compétent dans ces matières (toutefois, l'Etat a gardé certaines compétences dans le domaine fiscal analysées au paragraphe n°4 du présent rapport). Il en résulte, d'une part, que les lois et règlements intervenant dans ces matières ne sont pas applicables de plein droit à Saint-Martin et, d'autre part, que la transposition des directives communautaires en droit interne incombe à la collectivité.

Dans les autres domaines, à l'exception de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, les lois et règlements s'appliquent de plein droit dans la collectivité. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant à son organisation particulière.

Les dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans la collectivité antérieurement au 15 juillet 2007 le demeurent jusqu'à leur modification éventuelle par l'Etat ou lorsqu'elles relèvent de sa compétence, par la collectivité. L'ensemble de la réglementation, précédemment en vigueur en Guadeloupe continue ainsi de s'appliquer.

Les institutions de la collectivité

Les institutions de la collectivité sont composées du conseil territorial⁷, du conseil exécutif et du président, autorité exécutive devant l'assemblée, élu pour 5 ans.

Le conseil économique, social et culturel est investi de pouvoirs consultatifs. Il est consulté par le conseil territorial sur la répartition et l'utilisation des crédits de l'Etat destinés à des investissements intéressant la collectivité, sur la préparation du plan d'aménagement et de développement durable, ainsi que sur les orientations générales du projet de budget de la collectivité. A son initiative, il peut donner son avis sur tout projet de délibération en matière économique, sociale ou culturelle. Dans les mêmes domaines, le représentant de l'Etat peut demander son avis.

Le conseil territorial exerce les compétences antérieurement dévolues à la commune, au département et à la région de Guadeloupe, ainsi que celles que l'Etat lui a transférées. Il est consulté obligatoirement sur les projets de lois, d'ordonnance et de décret qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à la collectivité (article LO 6313-3 du CGCT).

⁵ A compter du 1^{er} avril 2012 pour Saint-Martin

⁶ A compter du 1^{er} avril 2012 pour Saint-Martin

⁷ Le conseil territorial compte 23 membres élus pour 5 ans

Saint-Martin et Saint-Barthélemy disposent de leur propre député à l'Assemblée nationale depuis les élections législatives de 2012. Chacune des deux collectivités est représentée au Sénat depuis le renouvellement de 2008.

2.3. La présence de l'Etat

Jusqu'en 2007, l'organisation administrative des îles du nord était celle d'un arrondissement du département de la Guadeloupe.

La création des deux collectivités s'est accompagnée d'un renforcement de la présence de l'Etat et deux décrets publiés en juillet 2009 en précisent l'organisation.

Le décret n° 2009-906 du 24 juillet 2009, relatif aux pouvoirs du représentant de l'Etat, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, définit les pouvoirs du représentant de l'Etat et organise une large délégation au profit du préfet délégué. Ainsi, le préfet de Guadeloupe reste le représentant de l'Etat à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, mais le préfet délégué assure la direction effective des services.

L'autorité du préfet délégué ne fait pas obstacle au maintien des liens avec les directions départementales des services de l'Etat en Guadeloupe. En fait, si les agents sont mis à disposition, leur carrière demeure gérée par leur direction pour l'avancement, la rémunération et les nominations.

Il revient au préfet de Guadeloupe de fixer le nombre et la qualité des agents affectés par chaque administration à la délégation, les nominations étant toutefois soumises à une validation préalable du préfet délégué.

Le décret n°2009-907 du 24 juillet 2009 relatif aux services de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin complète le décret relatif aux pouvoirs du représentant de l'Etat, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat.

Le texte institue la préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin en précisant :

- que les attributions précédemment dévolues aux antennes déconcentrées des administrations civiles de l'Etat seront désormais exercées par les services de la préfecture.
- qu'il demeure possible, à la demande du préfet délégué, de recourir aux services des administrations civiles de l'Etat en Guadeloupe, soit parce qu'elles n'ont pas d'implantation sur l'une ou l'autre des deux îles, soit parce que certaines missions exigent une expertise ou une compétence spécifique.

La préfecture est installée à Saint-Martin, un guichet étant par ailleurs créé à Saint-Barthélemy. La délégation est composée des services qui étaient placés sous l'autorité du représentant de l'Etat et implantés dans l'une au moins des collectivités à la date d'entrée en vigueur du décret.

La structure s'organise autour de cinq pôles, dont un pôle réglementation et un pôle cohésion sociale.

2.4. La situation de Saint-Martin à l'égard de l'Europe

Antérieurement à 2007, les communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy bénéficiaient du statut de régions ultrapériphériques (RUP) au même titre que les autres communes du département de la Guadeloupe, dont elles dépendaient.

Ce statut, reconnu par l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne précise que « *Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes...*

Les mesures visées portent notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'Etat, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union. »

Sous réserve du respect des adaptations justifiées, l'ensemble du droit communautaire s'applique à ces territoires.

En raison de son statut d'avant 2007, la collectivité de Saint-Martin a été placée au sein des RUP. A ce titre, elle reste éligible aux fonds communautaires, en particulier à l'objectif « convergence » correspondant aux RUP dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne des PIB de l'Union européenne.

Ainsi, pour la période de 2007 à 2013, Saint-Martin a bénéficié, notamment au titre du fonds européen de développement régional (FEDER), d'une enveloppe de subvention de 26,35 M€. Saint-Martin a souhaité être maintenue au sein des RUP.

3. LA SITUATION FINANCIERE DE LA COLLECTIVITE

3.1. La situation avant la création de la collectivité d'outre-mer

Si la situation financière de la commune de Saint-Martin a été déficitaire de 1995 à 2005, cela résultait essentiellement du déficit du service des eaux, imputable « aux tarifs de vente qui ont été délibérément fixés à un montant inférieur au prix de revient⁸ » et « à la mauvaise organisation du recouvrement des impayés » (cf. avis de la chambre régionale des comptes du 27 juin 2006 sur le compte administratif 2005). Le déficit du service des eaux arrêté dans l'avis précité était de 14,5M€ fin 2005.

⁸ A Saint-Martin, île sèche, la ressource en eau provient de la désalinisation de l'eau de mer, qui a un coût de production élevé. La commune avait choisi de compenser la différence entre le prix de vente aux Saint-Martinois et son coût de production, trois fois supérieur. Jusqu'en 1998, le conseil régional de la Guadeloupe accordait une subvention permettant d'équilibrer les comptes de la régie des eaux de Saint-Martin (budget annexe). La suppression de cette subvention de 2,28M€ en 1998 a accentué la crise financière de la commune.

Par délibération du 7 mars 2006, le conseil municipal a décidé de créer une régie autonome, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, afin d'assurer la gestion du service de l'eau et de l'assainissement. Les statuts de cette régie autonome ont été déposés le 21 juin 2006

Ainsi, le déficit du service de l'eau a été intégralement transféré à la régie autonome (Etablissement des Eaux et de l'Assainissement de Saint-Martin) qui ne l'a toujours pas résorbé à ce jour⁹.

Grâce à cette opération, fin 2006, les comptes de la commune présentaient au compte administratif un solde positif de 21 131 074€ (réalisations et reports) et de 19 644 625€ (en prenant en compte les restes à réaliser).

En millions €	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006**
résultat	-9,58	-10,4	-2,34	-4,20	-1,53	-8,72	-16,47	-18,9	-15,3	+19,6

** commune seule

3.2. La situation financière de la COM se dégrade

Cependant depuis 2008, la situation de la collectivité s'est à nouveau dégradée. En 2009, le fonds de roulement (résultat comptable cumulé) connaît une forte diminution, passant de 24M€ à 6M€. Si depuis 2010, ce dernier semble stabilisé, le fait marquant est la dégradation du résultat de la section de fonctionnement qui a quasiment disparu, passant de près de 20M€ fin 2008 à 0,65M€ fin 2011.

Résultat cumulé	2007	2008	2009	2010	2011
Résultat fonctionnement	15 883 062	19 782 216	2 164 385	2 075 022	658 855
Résultat investissement	2 400 495	4 446 018	3 642 919	5 792 382	5 952 827
Résultat total comptable	18 619 007	24 228 234	5 807 304	7 867 404	6 611 682
Résultat global y compris les restes à réaliser	18 619 007	24 228 234	5 807 304	7 867 404	6 611 682

Cette dégradation traduit un effet de ciseaux qui se mesure également par l'évolution de la CAF (capacité d'autofinancement) que l'on peut calculer :

- A partir du résultat :

	2007	2008	2009	2010	2011
Résultat annuel section fonctionnement	11 063 153	14 511 258	-12 478 762	- 89 362	- 2 683 539
CAF brute **	11 450 468	14 889 157	-11 533 229	832 451	- 1 445 960
Remboursement capital de la dette	1 590 965	2 601 751	1 976 665	4 092 962	2 495 680
CAF nette	9 859 503	12 287 406	-13 509 884	-3 260 511	-3 941 640

** CAF brute = résultat net de fonctionnement + amortissements (68) – reprises sur amortissements (78) – quote-part des subventions d'investissement transférée au résultat (777)

⁹ Fin 2011, le déficit global, bien que réduit, s'élevait toujours à 6,2M€ en dépit d'une dotation de 3M€ versée par la collectivité. Cette situation obère les possibilités de financement de l'établissement public qui ne peut recourir à l'emprunt.

Toutefois en 2010, suite à un audit qui a mis en évidence le prix excessif de l'eau, l'établissement public a entrepris des négociations avec la Générale des eaux visant à la diminution du prix. Un avenant au contrat de la délégation de service public a été conclu le 4 juin 2012 : la baisse de la facture pour un consommateur moyen est de 17% et pour les gros consommateurs (hôtels) de 30%.

- A partir de l'excédent brut de gestion :

DETERMINATION DE LA CAF						
		2007	2008	2009	2010	2011
	PRODUITS DE GESTION courantes					
70	produits des services et domaine	1 608 590	328 051	313 747	307 134	373 835
731	contributions directes		5 082 017	12 904 834	37 535 642	15 029 227
73	autres impôts et taxes (sauf 731)	34 996 334	44 368 428	31 092 496	37 192 843	44 118 527
<i>ss total</i> 73		34 996 334	49 450 445	43 997 330	74 728 485	59 147 754
74	dotations, subventions, participations	8 050 623	16 832 656	10 141 842	10 454 052	13 116 277
75	autres produits de gestion courante	3 349 635	558 026	639 381	266 235	470 058
O13	atténuation de charges (sauf 6031 et 6611)	329 428	284 904	1 022 329	2 290 913	1 074 354
O15	RMI				46 678	
O16	allocation personnalisée d'autonomie			340 000	383 694	339 820
O17	RSA				0	427 206
	Sous Total	48 334 610	67 454 082	56 454 629	88 477 191	74 949 304
	CHARGES DE GESTION courantes					
O11	charges à caractère général	9 274 548	11 184 996	14 677 293	13 253 207	15 800 943
O12	charges de personnel	19 793 147	19 759 140	23 649 525	26 625 237	29 007 161
65	autres charges de gestion courante	8 069 649	14 365 075	24 645 218	18 889 414	18 523 022
6586	frais de fonctionnement Groupes d'élus		28 735	110 912	70 083	32 827
O14	atténuation de produits					
O15	RMI		4 679 771	4 662 252	4 643 750	1 497 076
O16	APA			903 337	915 829	1 012 814
O17	RSA					10 728 167
	Sous Total	37 137 344	50 017 717	68 648 537	64 397 520	76 602 010
	EXCEDENT BRUT DE FONCTIONNEMENT	11 197 266	17 436 365	-12 193 908	24 079 671	-1 652 706
	produits financiers	261 870	1 021 333	1 276 667	2 604 570	1 889 590
	charges financières	559 018	950 705	702 236	619 199	970 762
	produits exceptionnels	1 296 212	213 884	446 280	276 125	347 162
	charges exceptionnelles	745 862	1 931 721	360 032	3 690 116	259 243
	reprise sur provisions					9 500 000
	dotation aux amortissements	387 315	377 899	964 133	921 813	1 237 579
	dotation aux provisions		900 000	0	21 800 000	10 300 000
	RESULTAT DE L'EXERCICE	11 063 153	14 511 257	-12 497 362	-70 762	-2 683 538
	CAF BRUTE	11 450 468	14 889 156	-11 533 229	851 051	-1 445 959
	amortissement capital annuité	1 590 965	2 601 751	1 976 655	4 092 962	2 495 680
	CAF NETTE	9 859 503	12 287 405	-13 509 884	-3 241 911	-3 941 639

L'année 2010 correspond à un changement de méthode comptable et n'est pas significative.

Jusqu'en 2009, les recettes fiscales ont été inscrites pour leur montant recouvré.

En 2010, ont été inscrits les rôles de l'impôt sur le revenu et de la taxe foncière pour les exercices 2009 et 2010 (IR et TF), ce qui explique l'augmentation importante des recettes. Ainsi, les recettes sont égales au montant des rôles pour l'IR et la TF (tous les autres impôts sont déclaratifs), en conformité avec le principe de sincérité de la comptabilité publique, et selon le même principe 21,8M€ ont été portés en provisions pour compenser le non recouvrement de ces rôles en 2010. En 2011, une reprise de provision a été constatée correspondant aux encaissements pendant l'exercice 2011 des impôts dus au titre des rôles 2009 et 2010.

Tous les ans, il y aura donc désormais constitution de provisions pour neutraliser le montant non recouvré afférent aux rôles pris en charge dans l'année et il y aura une reprise de provision pour constater les recettes afférentes à des rôles pris en charge les années précédentes.

En dépit de l'année 2010 qu'il convient de neutraliser, dès 2009 la situation devient critique.

Depuis cette année-là en effet, il n'y a plus de capacité d'autofinancement disponible pour financer les équipements et, signe d'une plus forte dégradation, le solde brut d'exploitation devient négatif.

3.3. Des dépenses de fonctionnement en nette progression, conséquence des transferts de compétences

o Structure

En 2011, les principaux postes de dépenses concernent la masse salariale qui représente 38% du total des dépenses de gestion courante, hors frais financiers, amortissement et provisions, (soit 788€ par habitant), les charges dites à caractère général pour 21% (429€/hab), les autres charges de gestion courante pour 24% (504€/hab) et enfin les dépenses à caractère social pour 17 % (360€/hab).

Les autres charges de gestion courante (18,5M€) concernent essentiellement les transferts sociaux (70% du chapitre) dont la subvention à la caisse territoriale des œuvres scolaires est le poste le plus important (7,4M€). Les autres dépenses du chapitre sont constituées par les subventions à l'office du tourisme (2,2M€), aux associations (2,15M€), par les dépenses du service d'incendie et de secours géré par le département (refacturation de 0,7M€) et les indemnités des élus et des membres du conseil économique et social (0,74M€).

o Evolution

Les nouvelles compétences transférées à la collectivité ont provoqué naturellement une forte croissance des dépenses de gestion courante, plus 105% (hors dépenses financières et amortissements et provisions) pour la période 2007 à 2011.

Evolution de la section de fonctionnement depuis 2007 (en millions d'euros)

	CA 2007	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	Evolution 2007/2011
Recettes recouvrées	50	69	58	61	69	+ 38%
Dépenses	38	53	70	69	78	+ 105 %

Ce constat est cependant à nuancer en fonction de la nature des dépenses.

L'accroissement des charges générales a été contenu au cours des trois dernières années¹⁰.

En revanche, les dépenses cumulées du RMI, RSA et APA sont passées de 4,68M€ en 2008 à 13,24M€ en 2011. Le RSA (10,7M€) est versé aux bénéficiaires par la caisse d'allocations familiales (CAF) et refacturé à la collectivité qui n'a aucun moyen d'en maîtriser la forte progression.

Les autres charges de gestion courante connaissent la plus forte augmentation sur la période, plus 130%. La subvention à la caisse des œuvres scolaires est passée de 2,6M€ en 2007 à 7,4M€ en 2011, soit plus 190%.

L'augmentation des dépenses de personnel a été de 46,5% sur la période, correspondant à l'évolution des effectifs de 510 à 720 agents, résultant essentiellement des transferts d'agents en relation avec les transferts des compétences à la collectivité. Selon la collectivité, cet effectif est cependant insuffisant pour faire face aux besoins de la population et surtout, elle déplore le sous encadrement (8% de cadre A et 8% de cadre B) qui ne permet pas de répondre au mieux à la mise en œuvre de ses nouvelles missions.

Il est vrai que le rapport « dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement » reste faible, 37%, représentant 774€ par habitant alors que la collectivité assure des compétences départementales et régionales (la moyenne de la strate des communes de 20 à 50 000 habitants était de 783€/hab. en 2010).

Au final, il apparaît que le niveau des dépenses par habitant est en cohérence avec la taille de la collectivité et les compétences exercées par celle-ci¹¹ :

	COM de Saint-Martin CA 2011	Total (commune + département + régions) d'outre-mer
Dépenses réelles de fonctionnement / population	2078€	2853€

3.4. Des recettes de fonctionnement insuffisantes pour faire face aux nouvelles compétences

3.4.1. La part prépondérante de la fiscalité dans les recettes

o La structure des recettes en 2011

Selon les données du compte de gestion 2011, la fiscalité représente 79% des recettes de gestion courante (hors produits financiers et reprises sur provisions), répartie quasi par moitié entre les impôts directs (IR, IS et taxe foncière soit 51%) et indirects (dont droits de mutation pour 14%, TGCA pour 10,7%, patentes pour 6% et taxe sur les carburants pour 7,6%).

¹⁰ Le contrat de ramassage des ordures ménagères (5,5M€), la formation professionnelle (1,4M€) et le transport scolaire (1,3M€) représentent plus de la moitié des charges à caractère général.

¹¹ Faute de ratio adapté, le ratio « dépenses réelles de fonctionnement/population » a été comparé aux dépenses cumulées des communes, départements et régions d'outre-mer.

La taxe foncière (14,2M€), l'impôt sur les sociétés (11,1M€), les droits de mutation (8,4M€) et la taxe générale sur le chiffre d'affaires (6,3M€) représentent 68% de la fiscalité.

Les autres recettes de gestion sont essentiellement les dotations, soit 18,5% du total des recettes, constituées par la DGF et les dotations RMI, APA et RSA. La dotation globale de fonctionnement (12,1M€) représente 90% des dotations.

Enfin, les atténuations de charges (1,4% : participation de l'Etat à la rémunération des contrats aidés) et les produits des services (redevance d'occupation du domaine public et loyers), comme les autres produits de gestion courante (1,1%) complètent les recettes.

Hors les produits de gestion courante, il est à noter que les dividendes versés par la SEMSAMAR représentent près de 1,9M€ en 2011 (produits financiers).

○ **Leur évolution**

Globalement les produits de gestion courante ont augmenté de 55% pour la période 2007 à 2011 et de 38% si l'on ne retient que les recettes recouvrées, soit une évolution bien plus faible que celle des dépenses, 105%.

Il en résulte un effet de ciseaux qui a détérioré la capacité d'autofinancement (CAF), devenue négative depuis 2009.

Dès lors, le besoin de financement pour payer les dépenses d'investissement ne peut être couvert que par le recours à l'emprunt.

3.4.2. Une dotation globale de compensation en discussion

Conformément aux dispositions de l'article LO 6371-5 du CGCT et de l'article 104 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificatives pour 2007, le financement de la compensation des compétences transférées à la collectivité de Saint-Martin s'opère par un transfert de fiscalité, tant de l'Etat que du département et de la région Guadeloupe, complété si nécessaire par l'attribution d'une dotation spécifique qui doit assurer la neutralité financière des transferts de charges et de ressources : la dotation globale de compensation (DGC).

Ainsi, à la différence des autres COM, l'accès à l'autonomie fiscale pour Saint-Martin s'est effectué dans le cadre du transfert de l'ensemble des compétences, tant en dépenses qu'en recettes. Cela s'est notamment traduit pour la collectivité par un montant des charges transférées inférieur à celui des recettes. En effet, ces dernières, s'agissant des recettes fiscales ont été estimées en référence au produit antérieurement perçu par l'Etat, la région, le département et la commune sur le territoire concerné.

Le différentiel global résultant de l'application de ces modalités a conduit à la détermination d'une dotation de compensation de transfert de charges, négative et pérenne, que la collectivité doit désormais verser annuellement à l'Etat.

Le montant de la DGC de Saint-Martin a fait l'objet d'un arrêté du 22 avril 2011 fixant un montant négatif de 634 126€.

Il est à noter que le décompte définitif de la DGC intervient près de 4 ans après la création de la collectivité et qu'il a donné lieu à plusieurs calculs, à des acomptes prévisionnels et à des reversements, ce qui a accentué l'instabilité et le peu de visibilité concernant les recettes de la collectivité.¹²

La collectivité a contesté cet arrêté devant le Conseil d'Etat par requête du 5 juillet 2011, au motif, notamment que l'Etat n'a pas compensé toutes les charges de l'ancienne commune dont le budget était équilibré grâce notamment à la perception de l'octroi de mer (10,3M€ en 2007 et 11,5M€ en 2008), cette recette ayant disparu en 2009.

En fait, l'article 6 du projet de la loi de finances rectificative pour 2008 prévoyait que l'octroi de mer serait réparti pour trois ans entre les communes de la Guadeloupe et la collectivité de Saint-Martin. Le montant attribué à Saint-Martin devait être égal à celui perçu par la collectivité en 2008, puis devait être diminué de 10% en 2009, 40% en 2010 et 70% en 2011. Cette disposition avait pour objet de faire bénéficier la collectivité, pendant trois ans, d'une partie des ressources provenant de la perception de l'octroi de mer en Guadeloupe.

Le Conseil Constitutionnel dans sa décision n°2008-574 DC du 29 décembre 2008 a déclaré cette disposition non conforme à la constitution, dans la mesure où « la répartition du produit de l'octroi de mer entre collectivités territoriales, n'est pas au nombre des modalités de compensation de charges dont l'article LO.6371-5 du code général des collectivités territoriales énonce la liste limitative ». La loi promulguée n'a pas donc retenu ces dispositions.

Le montant de la DGC, en application de l'ordonnance n°2010-686 du 24 juin 2010 portant extension à la collectivité de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA, a été abondé de 2 470 883€ à compter du 1^{er} janvier 2011 pour compenser ladite généralisation du RSA à Saint-Martin.

En 2012, la dotation sera également réévaluée pour tenir compte du transfert des compétences dans les domaines du logement social, de la résorption de l'habitat insalubre et de l'énergie en application de l'article LO 6314-3-II du CGCT.

Le procès-verbal de la commission consultative d'évaluation des charges, réunie le 14 février 2012, met déjà en évidence le fait que les périodes de référence fixées par le décret du 26 décembre 2007 pour le calcul des transferts (pour mémoire : dépenses de fonctionnement de l'année 2006 et moyenne des dépenses d'investissement de la décennie 1997-2006) apparaissent désormais inadaptées.

¹² Ainsi en 2008 a été versée une compensation prévisionnelle de 4,647M€. Cependant, le premier calcul a fixé le montant de la DGC à 280 968€. La récupération du trop-perçu a été étalée sur 2 ans, 2009 et 2010 pour un montant annuel de 2,092M€ imputé sur le montant de la DGF (loi n°2008-1443 du 30 décembre 2008- art.6 (V)). A la demande du département, concernant le calcul de la compensation du transfert du SDIS, un nouveau calcul a été effectué pour aboutir à la DGC négative avec cette fois-ci un trop perçu de 2,788M€ à répartir sur les exercices 2011 et 2012, en l'imputant sur le montant même de la DGC (1 393 592€). En 2013, les opérations de régularisation étant terminées, la DGC devrait s'élever à 3,970M€ en tenant compte des dotations pour les nouveaux transferts (RSA en 2011 et logement, urbanisme et énergie en 2012, encore faut-il préciser que pour ces derniers la compensation n'est encore que prévisionnelle).

3.5. Le financement des investissements : des dépenses d'investissement limitées par des recettes insuffisantes

3.5.1. Les recettes d'investissement

En 2011, les recettes d'investissement sont constituées de dotation pour 22% (essentiellement le reversement du FCTVA¹³), de subventions pour 38% (dont la dotation pour constructions scolaires), des amortissements pour 6%, et enfin, d'emprunts pour 33%.

chapitre	libellé	CA 2007	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	% tot rec 2011
10	dotations	1 190 221	1 067 579	4 187 234	3 893 512	4 316 165	21,95
	DGE	0	45 600	34 998	35 939	134 936	0,69
	FCTVA	1 088 455	855 951	4 025 183	3 245 365	3 780 016	19,22
	TLE	101 766				396 720	2,02
	autres dotations		166 028	127 053	612 208	4 493	0,02
1068	excédents de fonct. Capitalisés	13 355 054	10 612 105	5 140 945	0	0	0,00
13	subventions investissement	5 765 281	8 377 739	10 074 569	8 481 067	7 564 286	38,47
	Etat	1 453	2 115 610	2 189 150	5 493 680	3 883 829	19,75
	Région	1 007 894	1 429 470	1 419 272	0	0	0,00
	Département	247 500	75 000	0	0	0	0,00
	FEDER		1 101 531	3 809 545	291 897	937 113	4,77
	Dotation globale construct. Scol.		2 470 689	2 653 706	2 685 550	2 695 016	13,71
	autres	104 082	1 185 439	2 896	9 940	48 328	0,25
	autres subvention sur construction	4 404 352	0	0	0		0,00
16	emprunts	0	0	0	22 300 000	6 500 000	33,06
21	cession	0	0	2 083 957	258 528	44 514	0,23
o40	transfert section	387 315	377 899	564 134	921 813	1 237 579	6,29
	total recettes investissement	20 697 871	20 435 322	22 050 839	35 854 920	19 662 544	100,00

3.5.2. Les dépenses d'investissement

Les dépenses réelles d'équipement (comptes 20 à 23) de la COM, qui assure les compétences de la commune, du département et de la région ne sont que de 444€ par habitant en 2011 alors que la moyenne pour les communes de la strate de 20 à 50 000habitants est de 395€/habitant (612€/hab. pour la moyenne « commune/département/région » d'outre-mer¹⁴). Un effort d'équipement a été réalisé en 2010, vite enrayé par la dégradation financière de la collectivité.

chapitre		2007	2008	2009	2010	2011
16	remboursement des emprunts	1 590 965	2 601 751	1 976 655	4 092 962	2 495 679
18	compte de liaison		-	-		
20,21,23	dépenses d'équipement	14 310 961	12 425 084	17 768 087	26 469 659	16 338 874
204	subventions versées	2 351 546	3 362 963	3 194 097	3 142 837	588 542
27	autres immobilis. financières	3 000 000				
	total dépenses équipement	21 253 472	18 389 798	22 938 839	33 705 458	19 423 095
					34	

¹³ Le FCTVA est en réalité une subvention dans la mesure où la TVA a été supprimée

¹⁴ Faute de ratio adapté, le ratio « dépenses réelles de fonctionnement/population » a été comparé aux dépenses cumulées des communes, départements et régions d'outre-mer.

3.5.3. Le financement propre disponible se réduit

La capacité d'autofinancement a permis jusqu'en 2008 de financer les équipements sans recourir à l'emprunt. A compter de 2009, l'absence de CAF entraîne un besoin de financement qui sera couvert cette année-là par une forte diminution du fonds de roulement et par l'emprunt en 2010 et 2011.

	2007	2008	2009	2010	2011
capacité d'autofinancement disponible	9 859 502	12 287 406	-13 509 884	-3 260 511	-3 941 640
dotations dont FCTVA	1 190 221	1 067 579	4 187 234	3 893 512	4 316 165
subventions	5 765 281	8 377 739	10 074 569	8 481 067	7 564 286
produits des cessions et remboursement des créances			1 789 334	258 528	44 514
financement propre disponible	16 815 004	21 732 724	2 541 253	9 372 596	7 983 325
dépenses totales d'investissement hors emprunt	19 662 507	15 788 047	20 962 184	29 612 496	16 927 416
besoin ou capacité de financement après remboursement de la dette	2 847 503	-5 944 677	18 420 931	20 239 900	8 944 091
emprunts nouveaux de l'année				22 300 000	6 500 000
variation du fonds de roulement	-2 847 503	5 944 677	-18 420 931	2 060 100	-2 444 091
fonds de roulement	18 283 558	24 228 235	5 807 304	7 867 404	5 423 313¹⁵

3.5.4. Un encours de dette qui a brusquement progressé en 2010

De 2007 à 2009, la collectivité n'a pas eu recours à l'emprunt, si bien que l'encours de sa dette à la fin de l'année 2009 était inférieur à 10M€. Fin 2011, celui-ci a été multiplié par trois (29M€), la collectivité ayant recouru à l'emprunt (22M€) pour faire face à une remise à niveau de ses équipements publics. L'encours, qui représente une dette par habitant de 782€, reste en dessous de la moyenne de la strate des communes de 20 à 50 000 habitants (1065€ en 2010) ou de la moyenne « commune/département/région d'outre-mer » (1 777€/hab).

Ce n'est pas l'importance de la dette qui pose difficulté, c'est bien l'incapacité de la collectivité à se désendetter puisque la capacité brute est négative en 2011.

	2007	2008	2009	2010	2011
Encours de la dette	14 455 409	11 872 624	9 895 968	28 103 006	29 315 261

¹⁵ Le fonds de roulement fin 2011 est de 6 611 682€ = fonds de roulement du budget général (5 423 313€) + intégration du résultat du budget annexe de l'aéroport (1 189 369€)

3.6. Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

3.6.1. Une différence entre le résultat global cumulé et le fonds de roulement

Le fonds de roulement est la différence entre le total des financements à long terme (fonds propres + provisions pour risques et charges + dettes à long terme) et l'actif net immobilisé.

Il correspond également au résultat comptable cumulé.

Depuis 2008, le compte de gestion de la collectivité fait apparaître une différence entre les deux modes de calcul à cause des écritures passées lors de la transformation du budget annexe de l'eau en établissement public.

La régularisation des écritures comptables a enfin été réalisée sur le compte de gestion 2011.

3.6.2. Un besoin en fonds de roulement en constante progression

Le besoin en fonds de roulement (BFR), qui est la différence entre les créances (ce qui est dû à la collectivité) et les dettes à court terme (ce que doit la collectivité), est en constante progression.

Les créances sont très importantes notamment celles sur l'Etat d'un montant de 37 177 405€ en 2011, ainsi que les dettes vis-à-vis des fournisseurs, soit 19 371 147€ pour la même année.

Besoin en fonds de roulement	2007	2008	2009	2010	2011
dettes à court terme					
provisions sur comptes de stocks					
fournisseurs	1 497 808	8 492 657	8 176 621	7 397 575	9 686 554
personnels et autres comptes rattachés			23 705		
sécurité sociale et autres organismes sociaux	116 157	64 493		6 366	80 945
Etat et autres collectivités publiques	461 630			608 700	348 700
dettes envers budgets annexes	522 637		2 609 843		
autres comptes créditeurs	2 283 155	673 478	2 370 591	3 325 383	3 729 363
fournisseurs d'immobilisations	3 039 399	1 330 307	2 031 002	12 600 876	9 684 593
lignes trésorerie			8 000 000	7 500 000	14 640 000
recettes à régulariser	11 690	170 464	26 709 170	13 162 476	9 819 365
total du passif à court terme	7 932 476	10 731 399	49 920 932	44 601 376	47 989 520

Créances

comptes de stocks					
redevables et comptes rattachés	8 494 351	15 197 486	17 694 686	15 603 097	21 729 711
créances sur l'Etat et les collectivités		1 354 032	9 581 818	35 411 585	37 177 405
autres créances	2 652 877	3 500 900	2 460 780	1 716 327	5 617 079
opérations pour compte de tiers (créances)	457 819	457 819	457 819	457 819	457 819
avance de trésorerie	260 697	260 697	260 697	260 697	260 697
charges à répartir					243 918
dépenses à régulariser	9 824 995	785 065	5 052 048	6 875 276	11 883 745
total de l'actif circulant	21 690 739	21 555 999	35 507 848	60 324 801	77 370 374

besoin en fonds de roulement	13 758 263	10 824 600	-14 413 084	15 723 425	29 380 854
------------------------------	------------	------------	-------------	------------	------------

Il ressort également du tableau ci-dessus que les opérations de recettes et de dépenses ne sont pas effectuées avec diligence. En 2009, 2010 et 2011 les soldes du compte « recettes à régulariser » étaient respectivement de 26 709 170€, 13 162 476€ et 9 819 365€, ceux des « dépenses à régulariser » de 5 052 048€, 6 875 276€ et 11 883 745€.

Il résulte de cette situation que le besoin en fonds de roulement est particulièrement important, ce qui entraîne un niveau de trésorerie très faible.

3.6.3. Un important déficit de trésorerie

La faiblesse de la trésorerie ne permet pas à la collectivité de faire face à ses engagements financiers.

Les difficultés de trésorerie résultent principalement de la mise en place de la nouvelle fiscalité puisque l'Etat ne verse plus chaque mois, comme par le passé, un douzième du produit de la fiscalité votée pour les produits locaux. Désormais, ce sont les sommes réellement payées par les contribuables qui contribuent à alimenter la trésorerie. Par ailleurs, la collectivité a perdu les recettes d'octroi de mer que percevait auparavant la commune, de l'ordre de 11,5M€.

Le rapport sénatorial n° 329 du 10 mai 2005 (mission du 9 au 14 décembre 2004) relatif aux conditions de mise en œuvre et aux conséquences de l'évolution statutaire de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin faisait pourtant mention de cette perte ¹⁶(page 48).

Pour faire face à ses besoins de trésorerie, la collectivité a recours à des avances remboursables de l'Etat (avance de 12 150 000€ accordée au mois d'août 2011 et remboursable mensuellement dès le mois de septembre), à une ligne de trésorerie et au report de paiement de certains mandats, voire à l'absence de prise en charge de certaines dépenses. Au 31 décembre 2011, le déficit de trésorerie était supérieur à 40M€ soit 40% du budget global, fonctionnement et investissement, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous.

Ce déficit de trésorerie ne peut perdurer, d'autant qu'il génère des frais importants, s'agissant des intérêts de la ligne de trésorerie ou des intérêts moratoires qui devraient être versés aux fournisseurs.

Etat de la trésorerie	Au 31 décembre 2011	Au 30 juin 2012
Compte 515	1 594 241	1 566 605
Avance remboursable Etat	10 140 000	4 800 000
Ligne trésorerie collectivité	4 500 000	0
Trésorerie disponible (A)	-13 045 759	-3 233 395
Mandaté non payé		
Autres dépenses d'invest .		1 405 833
Dépenses de fonctionnement	8 013 000	2 453 278
Dettes RSA/CAF	8 331 000	14 736 287
Dép. investiss. SEMSAMAR	6 512 000	14 690 497
Total mandaté non payé (B)	22 856 000	33 285 895
Non engagé non mandaté		
Factures diverses	1 307 852	
Dettes heures supplémentaires	100 000	
Dettes SDIS 2011	300 000	
Dettes convention DRFIP	2 400 000	2 800 000
Dettes conseil général 971	1 160 000	
Dettes CG 971 (conv.1/02/08)	1 239 000	2 579 753
Total non engagé (C)	6 506 852	5 379 753
Besoin de trésorerie A-B-C	-42 408 611	-41 899 043

¹⁶ « Les représentants et les services du conseil régional de la Guadeloupe ont souligné devant vos rapporteurs que l'évolution statutaire entraînerait pour Saint-Martin, la perte des recettes importantes provenant de la part du produit de l'octroi de mer reversé par la région à l'actuelle commune, soit près de 10 millions d'euros par an »

Synthèse sur l'analyse financière

Alors que la situation de la commune de Saint-Martin était déficitaire de façon récurrente depuis 1995, l'externalisation du déficit du budget annexe de la régie des eaux vers le nouvel établissement public créé en 2006 a permis à celle-ci de retrouver un résultat excédentaire de 21M€ fin 2006.

Toutefois, depuis sa création en juillet 2007, la situation de la COM se dégrade à cause d'un effet de ciseaux résultant d'une augmentation des dépenses plus rapide que celle des recettes.

La progression des dépenses est la conséquence du transfert des compétences de la région et du département vers la collectivité. Il s'agit de dépenses liées aux services rendus à la population et à l'application de la législation, notamment sociale, sur laquelle la collectivité ne dispose d'aucune marge de manœuvre.

Cette situation résulte en fait de l'insuffisance des recettes fiscales (le total des impôts recouverts passe de 49M€ en 2008 à 51M€ en 2011), de la perte de l'octroi de mer (11,5M€ perçus en 2008) et du solde négatif de la dotation de compensation.

Depuis 2009, la capacité d'autofinancement nette est négative et cette évolution a eu pour effet de diminuer fortement le fonds de roulement en 2009.

Compte tenu de la dégradation de ce dernier, la collectivité, qui en 2010 a voulu procéder à une première remise à niveau de ses équipements publics, a dû recourir massivement à l'emprunt.

La perte, du fait de l'autonomie fiscale de la collectivité, des avances mensuelles de l'Etat correspondant au produit des impôts votés, et les retards du recouvrement des impôts provoquent un déficit de trésorerie très important. Le recours à des avances remboursables de l'Etat et à une ligne de trésorerie ne suffit pas à faire face aux obligations financières. C'est en ne payant pas ses fournisseurs, notamment la SEM dans laquelle elle est majoritaire, et certains créanciers (Etat, département et caisse d'allocations familiales) qu'elle parvient à assurer les autres dépenses, notamment les salaires.

Dès lors que 80% des produits de gestion courante proviennent de la fiscalité, il convient d'examiner les mesures qui ont été prises lors de la création de la COM et les ajustements ultérieurs destinés à permettre le rétablissement de la situation financière.

4. LA COMPETENCE FISCALE

4.1. Le régime fiscal dérogatoire avant 2007

Dans la situation qui prévalait avant 2007, la commune de Saint-Martin, rattachée au département de la Guadeloupe, bénéficiait d'une exonération douanière et fiscale en raison de son statut de port franc adopté le 11 février 1850 par le Conseil privé de la Guadeloupe approuvant un arrêté qui «*concède à la dépendance de Saint-Martin de nouvelles immunités commerciales, ainsi que des faveurs nouvelles pour encourager l'exploitation de ses salines*».

En 1946, la départementalisation aurait dû amener l'application dans la totalité des communes des départements d'outre-mer de la réglementation métropolitaine, notamment en matière douanière et fiscale. Or, les décrets d'application ont prévus, pour Saint-Martin comme pour Saint-Barthélemy, le maintien de leur régime juridique spécifique¹⁷.

Prévues à l'origine pour n'être que provisoires, ces dispositions dérogatoires ont été maintenues en vigueur et ont donné lieu à une situation imprécise, confuse et ambiguë:

- Considérée par les autorités européennes comme « une pratique coutumière » l'exonération des **droits de douane** dans les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy a été reconnue par le code des douanes communautaires¹⁸.
- De même, les habitants des deux îles n'ont pas été assujettis à l'**octroi de mer**¹⁹, alors que les deux communes bénéficiaient des ressources de cette taxe.
- Se fondant sur le décret de 1948 maintenant en vigueur le régime particulier relatif aux contributions indirectes, l'administration fiscale en a déduit que **la TVA** n'était pas applicable dans ces communes, alors que parallèlement elles perçoivent les versements du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Seule la perception de la TVA en matière immobilière a été mise en œuvre après la décision du Conseil d'Etat du 29 juillet 2005²⁰.
- Une décision du Conseil d'Etat de mai 1983 a confirmé l'application **des impôts directs locaux** (taxe d'habitation, foncier bâti, foncier non bâti et taxe professionnelle) dans les îles du nord. Cependant, alors que ces impôts ont été perçus à Saint-Martin, le conseil municipal de Saint-Barthélemy s'y est opposé en votant chaque année des taux zéro.

¹⁷ Le décret n° 47-2390 du 27 décembre 1947 maintient « jusqu'à une date qui sera fixée par décret » le régime particulier qui s'applique en matière de commerce et de douane.

Le décret n° 48-563 du 30 mars 1948 maintient « provisoirement en vigueur » le régime particulier en matière d'impôts directs.

Le décret n° 48-540 du 30 mars 1948 maintient en vigueur la législation et la réglementation relatives aux contributions indirectes.

¹⁸ 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.

¹⁹ Article 51 de la loi n° 2004-639 relative à l'octroi de mer.

²⁰ Conseil d'Etat, 29 juillet 2005, Sté Gestion et Capital : le juge fiscal n'a pas considéré que le décret du 30 mars 1948 avait pour effet d'exclure Saint-Martin du champ d'application des taxes sur le chiffre d'affaires, et admis que la circonstance que l'administration s'abstienne de percevoir la TVA dans ce territoire était sans incidence sur le droit du redevable de déduire la TVA ayant grevé une opération imposable.

- Alors que l'administration fiscale considérait, sur la base du décret de mars 1948 qui maintenait provisoirement en vigueur le régime particulier applicable aux deux îles en matière d'impôts directs (absence d'imposition), le Conseil d'Etat a décidé dans deux arrêts du 22 mars 1985 et du 14 juin 1989, que **l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés** devaient être regardés comme applicables.

Les habitants de Saint-Martin ont accepté le paiement de ces impôts. Ceux de Saint-Barthélemy ont obtenu de l'administration de n'être pas poursuivis pour défaut de déclaration, dans l'attente d'une solution globale.

- La loi d'orientation de l'outre-mer du 13 décembre 2000 a introduit d'autres dérogations au plan fiscal pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin en leur permettant de percevoir directement la taxe spéciale de consommation sur les carburants (et d'en fixer le taux dans la limite d'un plafond), le reversement de ladite taxe par la région étant supprimée.

Ces dispositions renforçaient le caractère dérogatoire du dispositif fiscal local.

Ce contexte fiscal n'a pas contribué à faire prendre conscience aux contribuables de l'utilité de l'impôt et de la nécessité de faire preuve d'un certain civisme fiscal. Les taux effectifs de recouvrement constatés étaient historiquement faibles à Saint-Martin, 62,5% pour l'année 2005 contre 80% en Guadeloupe²¹, alors que la fiscalité reposait essentiellement sur l'imposition directe.

4.2. Les domaines de compétence conservés par l'Etat

Compétente pour fixer les règles fiscales, la collectivité n'a cependant pas la responsabilité de l'application individuelle de l'impôt et du contrôle fiscal. Selon les dispositions de l'article LO-6314-4 du CGCT, les opérations d'assiette, de contrôle et de recouvrement des impôts, droits et taxes et autres prélèvements sont assurés par des agents de l'Etat dans les conditions prévues par une convention passée entre l'Etat et la collectivité, dite convention de gestion²². Cette convention est totalement distincte de la convention fiscale visant à éliminer les doubles impositions, qui a été signée le 21 décembre 2010²³ comme de l'accord entre l'Etat et la COM, concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, signé le 23 décembre 2009, affirmant la nécessité d'un échange de renseignements efficace en vue d'une bonne application des règles fiscales applicables sur leurs territoires respectifs.

Cette convention de gestion a été conclue le 21 mars 2008 pour une durée de 4 ans. Elle est renouvelable pour une durée égale par tacite reconduction. Elle stipule que *« les opérations d'assiette, de contrôle et de recouvrement des impôts, droits et taxes et autres prélèvements fiscaux, ainsi que la gestion du cadastre, réalisées pour le compte de la collectivité, sont exercées dans le cadre d'une prestation de service »*.

²¹ Source : rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration, décembre 2009 (p.31)

²² Le décret n° 2008-445 du 10 mai 2008 précise que la direction des services fiscaux de la Guadeloupe exerce, le cas échéant avec les services à compétence nationale, les opérations prévues au II de l'article 6314-4 du CGCT : opération d'assiette, de contrôle et de recouvrement.

²³ Convention approuvée par la loi organique n° 2011-416 du 19 avril 2011
CTC de Saint-Martin - rapport à fin d'observations définitives
Collectivité d'outre-mer de Saint-Martin

Cette prestation de service fait l'objet d'une compensation financière, calculée par référence au montant réel des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement supportées par l'administration de l'Etat pour son accomplissement. Cette compensation a été facturée par la DRFIP à 1 391 046 €, pour 2009.

Un projet de nouvelle convention tenant compte des difficultés rencontrées pour la mise en œuvre de la liquidation d'une part et, du recouvrement des impôts d'autre part, élaboré fin 2010 et courant 2011 par les services de l'Etat, a été communiqué à la collectivité le 8 mars 2012. Faute d'accord, celle-ci n'est toujours pas signée.

L'Etat a également conservé sa compétence en matière de fixation et de recouvrement des cotisations sociales et des impositions destinées au financement de la protection sociale et à l'amortissement de la dette sociale (CSG, CRDS, contributions sociales diverses) par analogie avec les règles applicables sur le territoire national. Cette disposition prévue à l'article LO 6314-4 3° du CGCT assure la continuité du système de protection sociale dans la collectivité.

Par ailleurs, l'Etat demeure compétent pour fixer en matière fiscale (comme dans les autres compétences transférées) les règles relatives à la recherche, à la constatation et à la répression des infractions pénales.

Enfin, sans préjudice de l'exercice par la collectivité de sa compétence en matière d'impôts, droits et taxes, l'Etat peut instituer des taxes destinées à être perçues à l'occasion de l'exécution des missions d'intérêt général qui lui incombent dans le cadre de ses compétences (taxe de l'aviation civile, droit de timbre concernant la délivrance de titre de séjour par exemple).

4.3. Le cadre financier et économique de la compétence fiscale

4.3.1. Les comptes des secteurs public et privé

Les recettes et les dépenses du budget de la collectivité ne recouvrent pas l'ensemble des recettes et dépenses publiques concernant le territoire de Saint-Martin.

Si l'Etat ne perçoit plus de taxe concernant la collectivité de Saint-Martin, il assure la rémunération de ses fonctionnaires en poste sur le territoire soit 1400 agents environ dont 678 à l'éducation nationale.

Les recettes fiscales de la CCISM (chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin) sont de 400K€ en 2011.

Les prélèvements sociaux sont encaissés par la CGSS (caisse générale de sécurité sociale).

Il n'est pas aisé de mesurer le poids de la collectivité (entité juridique) dans l'économie globale et de le comparer aux autres organismes publics présents à Saint-Martin dans la mesure où les administrations chargées de l'élaboration des statistiques, l'INSEE et l'IEDOM, ne disposent plus des informations nécessaires ou en disposent de façon très parcellaire.

C'est en interrogeant directement les services ou organismes concernés que le tableau intitulé « comptes du secteur public nets des doubles comptes » figurant **en annexe 1** a pu être établi ; encore n'est-il que partiel.

En effet, depuis la création de ces collectivités, les sources statistiques se sont considérablement réduites.

Ainsi, l'INSEE exclut désormais Saint-Martin des études concernant la région Guadeloupe. Compte tenu du coût de celles-ci et de la population concernée, il n'est pas envisagé d'enquêtes spécifiques comme cela était le cas précédemment (le suivi de l'indice des prix, enquête emplois ou enquête budget des familles, par exemple).²⁴

Seule une actualisation du recensement de la population est réalisée tous les ans grâce à la tenue à jour de la base « logements ».

Cette pénurie d'études statistiques est dommageable car elle prive la collectivité d'informations qui lui seraient pourtant nécessaires pour apprécier, par exemple, l'impact économique et social du système fiscal mis en œuvre, la pression fiscale exercée sur les ménages ou le niveau des prélèvements obligatoires.

Un recensement des informations détenues par les services administratifs de l'Etat et les organismes publics tels que la CCI et la chambre des métiers voire les organismes sociaux (caisse générale de sécurité sociale), apparaît nécessaire pour permettre à la nouvelle collectivité de décider des politiques à mener dans chacun des domaines des compétences transférées.

La CCISM a pris l'initiative de demander à un consultant d'effectuer une mission d'expertise ayant pour objet d'étudier l'opportunité d'installer dans la collectivité un institut territorial de statistiques et d'études économiques (ITSEE).

Par ailleurs, Saint-Martin souhaite pouvoir présenter directement ses programmes opérationnels pour les projets financés par le FEDER et le FSE pour la période 2014-2020.

Pour satisfaire cette demande, qui apparaît légitime compte tenu de son statut actuel, il faudra au préalable que la collectivité obtienne de la Commission européenne l'attribution d'un code NUTS²⁵ de niveau 2 auprès d'EUROSTAT²⁶ afin de la différencier de la région Guadeloupe dont elle est actuellement une subdivision.

Une structure souple, l'observatoire économique, social et environnemental de Saint-Martin, devrait préfigurer, dès 2012, le futur ITSEE.

Compte tenu de la situation financière de la collectivité, une étude comparative entre la mise en place d'un service de statistiques et la passation d'un marché, voire d'un partenariat avec un organisme existant, permettrait d'optimiser les coûts.

²⁴ Il existe à Sint-Maarten un service de statistiques de onze agents qui procède notamment à la réalisation d'indice des prix.

²⁵ Nomenclature des unités territoriales statistiques

²⁶ Direction générale de la commission européenne chargée de l'information statistique à l'échelle communautaire

4.3.2. L'évaluation du produit intérieur brut

Alors que le calcul du produit intérieur brut de la Guadeloupe est régulièrement effectué, aucune évaluation du PIB n'avait été réalisée avant 2005. C'est le CEROM (réunissant l'INSEE, l'IEDOM et l'AFD) qui a estimé le PIB des îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy car les données statistiques existantes ne permettant pas un calcul selon les procédures habituelles.

Cette estimation a été conçue à partir des données de l'année 1999 et aucune nouvelle étude n'a été réalisée depuis.

Le PIB de Saint-Martin a alors été évalué à 14 500€ par habitant, soit un niveau inférieur de 39% à la moyenne métropolitaine et de 21% au PIB de la partie néerlandaise et sensiblement égal à celui de la Guadeloupe.

Une nouvelle estimation a été sollicitée par les responsables de la COM et par le préfet délégué, mais aucune réponse n'a été apportée à ce jour.

Il est toutefois urgent que ce travail soit effectué notamment au regard du seuil de 75% du PIB communautaire moyen au-delà duquel les fonds européens ne sont plus accordés.

- 1- Dans l'immédiat, la chambre recommande de passer avec les services ou les établissements publics concernés de l'Etat une convention afin de bénéficier d'éléments statistiques relatifs à la collectivité de Saint-Martin (notamment pour le calcul du PIB), avant la création éventuelle d'un institut territorial de statistiques et d'études économiques.

4.4. La structure de la fiscalité

4.4.1. Le système fiscal adopté à Saint-Martin

Dès l'entrée en vigueur de la loi organique et en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article LO 6313-4 du CGCT, le conseil territorial a pris, le 1^{er} août 2007, une délibération précisant que les impôts, droits et taxes du dispositif national étaient applicables à Saint-Martin « dans les conditions où ils étaient appliqués sur le territoire de la commune de Saint-Martin » avant l'entrée en vigueur de la loi organique, les franchises existantes n'étant pas ainsi remises en cause.

La collectivité a ensuite pris une série de délibérations (la première datant du 21 novembre 2007) venant amender les dispositions du code général des impôts national.

Pour codifier l'ensemble de celles-ci, afin de disposer d'un recueil complet et autonome retraçant sa réglementation fiscale, le conseil territorial a adopté un code général des impôts par une série de délibérations des 4 juin et 24 septembre 2009.²⁷

Un livre des procédures fiscales est venu compléter ce code en juin 2010²⁸.

²⁷ Délibérations du conseil territorial n° 19-2-2009 du 4 juin et n° 22-1bis 2009, 22-2-2009, 22-3bis-2009, 22-4bis-2009 et 22-5bis-2009 du 24 septembre 2009

²⁸ Délibération du conseil territorial n° 29-5-2010 du 24 juin 2010

Dans ce contexte de transition, l'article 01-II de ce code prévoit toutefois que les dispositions réglementaires prévues par les annexes I à IV du code général des impôts de l'Etat dans leur rédaction en vigueur au 15 juillet 2007 demeurent applicables dans la collectivité de Saint-Martin en tant que règles fiscales de la collectivité lorsqu'elles ont pour objet l'application de dispositions de lois fiscales antérieures à la date précitée et qui n'ont pas été abrogées ou modifiées par une délibération du conseil territorial.

- La règle des cinq ans

En vue de prévenir le risque de délocalisation de contribuables vers Saint-Martin, la loi organique a subordonné la reconnaissance d'une domiciliation à Saint-Martin à la condition d'y avoir résidé pendant cinq ans, ou dans le cas des sociétés, d'y avoir installé le siège de leur direction effective depuis cinq ans au moins.

Cette disposition ne s'appliquait qu'à l'égard des personnes physiques ou morales ayant précédemment leur domicile fiscal dans un département de métropole ou d'outre-mer. Dans un premier temps, ces règles de territorialité ont été interprétées de façon restrictive et interdisaient à la collectivité d'imposer les revenus trouvant leur source sur son territoire, réalisés par des personnes domiciliées ou réputées l'être dans un département de métropole ou d'outre-mer.

Compte tenu des pertes de ressources fiscales que cette interprétation pouvait engendrer, la loi organique n°2010-92 du 25 janvier 2010 a mis un terme à cette restriction et a reconnu à la collectivité le droit d'imposer les revenus réalisés à Saint-Martin par des personnes physiques ou morales domiciliées en métropole ou dans un DOM, ou à Saint-Martin depuis moins de cinq ans. L'article LO.6314-4 du CGCT permet, depuis 2010, à la collectivité d'appréhender la totalité des revenus trouvant leur source sur son territoire.²⁹

Ainsi, deux systèmes se superposent actuellement en fonction de la date d'arrivée dans la collectivité. Afin d'éviter les phénomènes de doubles impositions et de clarifier la répartition des compétences fiscales entre l'Etat et la collectivité de Saint-Martin, une « convention en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales »³⁰ a été signée le 21 décembre 2010 et ratifiée par une nouvelle loi organique du 19 avril 2011. Ces nouvelles dispositions s'appliquent à compter de l'année 2010.

Préalablement à cette convention, un accord « concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale », signé le 23 décembre 2009, actait la volonté de l'Etat et de la collectivité de collaborer en vue d'une bonne application des règles fiscales sur leurs territoires respectifs.

²⁹ Elles permettent ainsi par exemple à la collectivité de percevoir l'impôt sur le revenu des fonctionnaires de l'Etat en poste à Saint-Martin et de taxer à l'IS les résultats des sociétés ayant leur siège en métropole ou dans les DOM et exerçant leur activité à Saint-Martin via un établissement (banque, opérateurs téléphoniques...).

³⁰ Depuis 2012, cette convention connaît une mise en œuvre effective, puisque quatre demandes de la DGFIP concernant des sociétés Saint-Martinoises ont été faites (qui seront d'ailleurs instruites par les services de l'Etat chargés des contrôles), par contre aucune demande n'a été faite par la collectivité.

Dans sa réponse, le sénateur FLEMING souligne que c'est à la demande de la collectivité que cette évolution législative a été réalisée car l'écart d'interprétation représentait un enjeu financier significatif.

Selon lui, une cause déterminante des difficultés financières rencontrées par la collectivité tient à « *l'impréparation, notamment sur le plan financier, du changement statutaire dont la traduction législative ne s'est pourtant manifestée que plusieurs années (loi organique du 21 février 2007) après qu'il ait été, dans le principe, décidé (référendum du 7 décembre 2003).* »

Il ajoute que le « *désaccord sur la consistance même de la compétence transférée excluait une mise en place diligente des conditions de la relation Etat-Collectivité en matière fiscale* ».

Il illustre cette « *impréparation du changement statutaire* » par plusieurs exemples : la signature tardive de la convention de gestion le 10 mars 2008, le règlement purement « *amiable* » de l'affectation des impôts en 2007, l'absence de période de transition pour la suppression des douzièmes, les difficultés à identifier et à affecter certains impôts notamment ceux collectés par la direction des grandes entreprises, le manque d'anticipation des contraintes informatiques et la tardiveté de l'évaluation des charges transférées.

4.4.1.1. Les impôts abrogés

Dans le cadre de son autonomie fiscale, la collectivité a dès le 21 novembre 2007 mis en place un nouveau dispositif fiscal par une série de délibérations codifiées en 2009.

Plusieurs taxes et impôts existants ont été abrogés ou modifiés : baisse de l'impôt sur les sociétés, réduction de l'impôt sur le revenu, suppression de l'impôt sur la fortune. Par délibération du 24 avril 2008, la TVA (qui n'était pas appliquée) mais également la TVA sur les plus-values immobilières a été supprimée.

D'autres impositions ont également été abrogées : la taxe sur les salaires, la redevance télévision, l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés. (Pour des raisons techniques la taxe d'habitation sera abandonnée en 2009).

Ces décisions prises quelques mois après la création de la collectivité, n'ont pu faire l'objet d'études de faisabilité et de projections prospectives en collaboration avec les services de l'Etat chargés du recouvrement.

Actuellement, l'essentiel de la fiscalité de la collectivité repose sur sept impôts : l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la taxe foncière, la TGCA (taxe générale sur le chiffre d'affaires), la taxe sur les carburants, le droit de licence et la contribution des patentes, enfin les droits de mutation et d'enregistrement. Ils représentent 88% des recettes fiscales.

4.4.1.2. Les impôts directs d'Etat maintenus

- L'impôt sur le revenu

Il s'agit d'un impôt annuel qui s'applique, selon un barème progressif identique à celui de la métropole, à l'ensemble des revenus du foyer fiscal.

Cependant, le régime d'imposition applicable diffère selon que l'impôt est dû par les contribuables domiciliés à Saint-Martin, ou par des contribuables qui n'y sont pas fiscalement domiciliés. Les contribuables non domiciliés dans la collectivité ne supportent l'impôt que sur les revenus ayant leur source à Saint-Martin.

Pour les contribuables domiciliés à Saint-Martin, l'impôt brut donne lieu à une réduction de 40 %, dans la limite de 6 700 €, supérieure à celle applicable en Guadeloupe (30 % plafonné à 5 100€).

- **L'impôt sur les sociétés**

Le taux de l'impôt sur les sociétés est fixé pour tous les secteurs d'activité à 22,22 %, contre 33,33 % en métropole.

Ce taux est ramené à 10 % dans le cas des bénéfices imposables des PME qui ont réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 7 630 000 €, dans la limite d'un montant de bénéfice imposable de 38 120 €.

- **Autres impôts directs maintenus**

Il s'agit notamment de la taxe d'apprentissage, de la cotisation perçue au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction, ainsi que la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue.

4.4.1.3. Les impôts locaux transférés

Certains impôts directs locaux précédemment en vigueur dans la commune de Saint-Martin ont été supprimés. Il s'agit de la taxe d'habitation en 2009 et de la taxe professionnelle, remplacée par le droit de licence et la contribution des patentes en 2011.

La taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, ainsi que la **taxe d'enlèvement des ordures ménagères** (devenue en 2012 la taxe de gestion des ordures ménagères) ont été maintenues.

Une taxe territoriale d'équipement s'applique aux autorisations de construire, reconstruire et agrandir des immeubles de toute nature. Son taux a été fixé à 4 % de la valeur de l'ensemble immobilier. Cette taxe d'urbanisme unique a simplifié le dispositif préexistant qui comprenait la taxe pour le financement des dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (au profit des départements), la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles et la taxe locale d'équipement.

Une taxe de consommation sur les produits pétroliers a été fixée à 0,06 € par litre d'essence ou de gazole.

Une taxe territoriale sur l'électricité additionne les taxes communale et départementale sur l'électricité.

Une taxe de séjour est perçue au taux de 4 % sur le prix de chaque nuitée auprès des hôtels et autres loueurs professionnels, y compris de bateaux de plaisance.

La taxe sur les locations de véhicules, perçue antérieurement au changement de statut³¹, a été maintenue au taux de 4 % depuis juin 2009.

4.4.1.4. *Les impôts créés*

- **La taxe générale sur le chiffre d'affaires (TGCA)**

La TVA ayant été supprimée, le conseil territorial a créé, en août 2010, une taxe générale sur le chiffre d'affaires qui est due lors de l'encaissement du prix de livraisons de biens corporels et des prestations de services effectuées par un assujetti agissant en tant que tel.

Les assujettis sont les personnes qui effectuent de manière indépendante des activités de producteur, de commerçant ou de prestataires de services, y compris les activités agricoles et celles des professions libérales.

Sont exclus du champ d'application de cette taxe, les importations de biens meubles corporels, quelle qu'en soit l'origine ou la provenance, les livraisons à des assujettis de biens produits à Saint-Martin, ainsi que les marchandises destinées à la revente ou les approvisionnements destinés à être consommés par l'entreprise.

D'un montant de 2 %, la TGCA s'applique au moment de la consommation finale d'un produit ou d'un service.³²

Chaque redevable doit déclarer son existence à l'administration fiscale et déposer mensuellement une déclaration faisant apparaître les opérations réalisées et verser au comptable public le montant de taxe correspondant.

- **Le droit de licence et la contribution des patentes**

Ces impôts ont été créés en remplacement de la taxe professionnelle qui a été supprimée pour des raisons techniques (abandon de la TP en métropole), à partir de l'année 2011.

Un droit de licence, comparable à celui perçu dans la partie hollandaise de l'île, est dû chaque année par les personnes physiques ou morales exerçant une activité professionnelle non salariée.

Il se compose d'un droit fixe d'un montant de 300 € par entreprise, augmenté d'un droit proportionnel qui est fonction de la surface des locaux utilisés pour l'activité professionnelle, soit 5 € par mètre carré de locaux, au-delà d'une superficie de 40 m², dans la limite d'un plafond fixé à 2 500 €.

³¹ Taxe annuelle sur les locations de véhicules créée à l'origine au profit de la commune de Saint-Martin par la loi de finances rectificative du 29 décembre 1989.

³² Par délibération du 31 mai 2012, le taux de la TGCA a été porté à 4% pour les prestations de télécommunication et la fourniture d'électricité.

La patente, qui s'ajoute au droit de licence, a pour base la valeur locative des équipements et biens mobiliers³³, fixée à 13 % du prix de revient ou, pour les professions libérales, à 5 % des recettes professionnelles.

Le montant minimum de cotisation, qui progresse en fonction du chiffre d'affaires (CA), s'établit à 1,50 % de la valeur ajoutée produite par l'entreprise dont le CA est compris entre 6 et 8 M€, jusqu'à 2,25 % de la valeur ajoutée pour les entreprises dont le CA est supérieur à 15 M€. La cotisation est plafonnée à 3 % de la valeur ajoutée.

Des taxes additionnelles au droit de licence et à la contribution des patentes sont appliquées au profit de la chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin (article 1600 du code des impôts). Un droit additionnel de 100 € s'ajoute au droit fixe de licence. Le droit proportionnel est majoré d'un droit additionnel de 2,81 %.

- **Les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière**

Des droits d'enregistrement se sont substitués à la TVA en matière immobilière, qui a été supprimée par délibération du 24 avril 2008³⁴. Ces droits peuvent être fixes (un droit fixe de 125 € s'applique à tout acte présenté à la formalité de l'enregistrement), proportionnels ou progressifs selon la nature des actes.

Pour les mutations à titre onéreux d'immeubles, le taux de la taxe est de 6 % (augmentation de 2 points par délibération du 31 mai 2012).

- **Le droit de bail**

La collectivité a rétabli à compter du 1^{er} janvier 2009, un droit d'enregistrement sur les baux d'immeubles comparable au droit de bail et à la taxe, additionnelle à celui-ci, que prévoyait jusqu'en 1998 la législation nationale.

Un droit de bail au taux de 3 % du montant du loyer s'applique aux locations de longue durée meublées ou non meublées.

- **Les droits de timbre et de quittance**

Le code des impôts de Saint-Martin prévoit des droits de timbres (délivrance de certains documents) et de quittance (notamment sur les bulletins des jeux exploités par la Française des jeux).

³³ Afin d'éviter la surcharge fiscale des établissements d'hébergement touristique, la nouvelle contribution des patentes de la collectivité ne comporte plus, à la différence de la contribution foncière des entreprises prévue par le code général des impôts de l'Etat, une assiette se référant à la valeur cadastrale des immeubles utilisés pour l'exercice de la profession.

³⁴ Avant 2007 la TVA n'était pas applicable à Saint-Martin sauf en matière immobilière. La suppression par délibération du 24 avril 2008 de la TVA conduisait nécessairement à la modification du champ d'application des droits d'enregistrement. La délibération précitée devait en conséquence définir une fiscalité de l'enregistrement unifiée, comportant la fusion des droits et des taux jusqu'ici prévus au profit de l'Etat, du département et de la commune.

- **La taxe sur les véhicules à moteur**

La collectivité a instauré en 2008 une taxe routière sur les véhicules à moteur immatriculés à Saint-Martin sur le modèle de l'ancienne vignette qui était auparavant perçue au profit des départements.

- **La taxe sur les conventions d'assurance**

Toute convention d'assurance conclue avec un assureur couvrant un risque à Saint-Martin est soumise à une taxe annuelle obligatoire qui comporte des taux variables selon les risques assurés, de 5 à 15 %.

- **La taxe d'embarquement (aéroportuaire)**

Par délibération du 31 mai 2012, une taxe de 10€, dite d'embarquement, a été créée pour les passagers prenant l'avion au départ de l'aéroport de Grand Case (à l'exception de la destination Saint-Barthélemy). Son application est prévue à compter du 1^{er} juillet 2012. Cependant, en l'absence de concertation préalable, cette décision suscite de vives réactions des compagnies aériennes qui menacent de se délocaliser sur l'aéroport de Juliana, en partie hollandaise. Des négociations sont en cours.

4.4.2. Les dispositifs de défiscalisation

La création de la collectivité d'outre-mer a eu pour effet d'exclure les personnes physiques ou morales domiciliées sur le territoire de Saint-Martin, du champ d'application du régime d'aide fiscale aux investissements outre-mer prévu par la législation nationale³⁵.

La collectivité a mis en place ses propres régimes d'aide fiscale aux investissements à Saint-Martin pour les personnes qui y sont domiciliées. La commission européenne a validé ce dispositif le 20 septembre 2010.

En fait deux régimes coexistent, la réglementation fiscale de la COM pour ses résidents (domiciliés depuis plus de 5 ans à Saint-Martin) et la réglementation nationale pour les investissements outre-mer (y compris pour les habitants de Saint-Martin ne remplissant pas la condition de 5 ans de résidence).

Le régime de défiscalisation prévu par la collectivité

Le régime d'aide aux investissements réalisés par des particuliers concerne les investissements dans le secteur du logement (habitation principale et immeuble de location) et les investissements financiers (souscriptions en numéraire au capital de sociétés soumises à l'IS et dont l'activité se situe dans l'un des secteurs éligibles à l'aide fiscale prévue pour certains investissements productifs des entreprises).

³⁵ Ces régimes, lorsqu'ils concernent l'impôt sur le revenu, sont réservés aux contribuables domiciliés en France (au sens fiscal, métropole et DOM). Pour l'impôt sur les sociétés, ce sont les résultats des entreprises exploitées en France (au même sens fiscal).

Il est également prévu une réglementation fiscale d'aide aux investissements productifs réalisés par les entreprises domiciliées à Saint-Martin. Celle-ci est proche de l'aide fiscale aux investissements outre-mer prévus par la loi nationale.

L'aide fiscale est une aide directement accordée à l'entreprise locale, mais n'exclut pas que les investissements utilisés par une société saint-martinoise soient financés par un investisseur extérieur bénéficiant d'un aide fiscale du régime national.

Le code des impôts définit les secteurs d'activité éligibles privilégiant notamment les activités touristique et hôtelières.

In fine, la dépense fiscale pour la collectivité apparaît faible (200K€ en 2010 selon les services fiscaux).

Le régime national de défiscalisation

L'article 15 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) a soumis l'extension du dispositif national de défiscalisation aux territoires à l'obligation pour la collectivité de signer avec l'Etat une convention d'échange d'informations utiles à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Cette convention du 23 décembre 2009 a été validée par la loi organique n°2011-416 du 19 avril 2011.

5. LA CONTRIBUTION DE LA FISCALITE AU FINANCEMENT DE LA COLLECTIVITE : UN DISPOSITIF PEU PERFORMANT

5.1. Des recettes fiscales insuffisantes et mal recouvrées

S'il est incontestable que les décisions en matière de suppression ou de modification des taxes et impôts ont eu des incidences sur les recettes fiscales, les présidents dans leur réponses soulignent que celles-ci n'ont eu qu'un effet limité comme l'avait constaté la mission conjointe IGF/IGA de décembre 2009 (p.18). Dans ce même rapport, la mission soulignait toutefois que « *force est de constater en revanche qu'aucune imposition d'assiette large propre à compenser la disparition de la ressource liée au reversement d'une partie de l'octroi de mer collecté par la région Guadeloupe n'a été instituée* » (la TGCA ne sera mise en place qu'en août 2010).

Les décisions prises par la collectivité, dans le cadre de son autonomie fiscale, ont également eu des répercussions dans le recouvrement des impôts.

Les modifications apportées à l'assiette de l'impôt sur le revenu, par exemple, ont contraint les services de recouvrement à créer un logiciel spécifique³⁶, différent de celui utilisé par les services de l'Etat. Ce logiciel, qui ne permet plus de faire la liaison entre les rôles de l'impôt sur le revenu et ceux de la taxe d'habitation, a conduit la collectivité à supprimer ce dernier impôt en 2009 (délibération du 26 novembre) en concertation avec les services de l'Etat car, alors que le produit de la taxe d'habitation était de 0,9M€ en 2008, le recouvrement n'était plus que de 0,13M€ en 2009.

Ainsi, comme le note le rapport de la mission de la DGFIP effectuée en novembre 2011, la mise en place d'une fiscalité différente de celle en vigueur en métropole a contraint le service local à élaborer de nouveaux imprimés de déclaration pour chacun des impôts.

Aucune des applications informatiques de la DGFIP ne pouvant être utilisée, les opérations d'assiette, de relance, de recouvrement ou de contrôle doivent être effectuées manuellement.

Tel est le cas pour l'impôt sur la consommation, la TGCA, le droit de licence et la contribution des patentes qui, faute d'une application informatique, doivent être traités manuellement.

Autre exemple des difficultés résultant des mesures décidées, la taxe routière sur les véhicules à moteur a dû être suspendue en 2011, les services de police ne pouvant dresser procès-verbal en raison de l'absence de nomenclature (code d'infraction NATINF : numéro codifiant la nature de l'infraction) du fait de la suppression de la vignette automobile en métropole. Le produit de cette taxe, perçue de 2008 à 2010 n'a fait que décroître passant de près de 1M€ à 0,3M€.

La demande présentée auprès du ministère de la Justice pour la création de ce code, alors même que le décret n° 2010-359 du 6 avril 2010 a approuvé la délibération territoriale créant cette sanction pénale, n'a toujours pas abouti.

Les difficultés en matière de développement des applications informatiques semblent en voie de résolution car la collectivité a obtenu en juin 2012 la compétence pour créer, développer et maintenir les procédures informatiques nécessaires à la gestion des impôts et taxes applicables à Saint-Martin. Le processus nécessitera toutefois du temps.

5.1.1. Des recettes fiscales qui stagnent

Au lendemain du changement de statut de Saint-Martin, la perte de l'octroi de mer, qui lui procurait une ressource de 11,5 M€ pour la dernière année, l'arrêt des avances par douzièmes consenties par l'Etat sur le montant des impôts locaux voté et non sur le montant recouvré, la perte de la taxe d'habitation pour des raisons administratives, se devaient d'être compensés par la mise en place d'une fiscalité procurant des ressources suffisantes.

³⁶ Ce logiciel intitulé ISMIR (informatisation Saint-Martinoise de l'IR) ne prévoit cependant pas les procédures de recouvrement et les services doivent utiliser une autre application (DDPAC) prévue au départ pour le recouvrement des produits locaux, or celle-ci est obsolète et peu performante entraînant de nombreuses tâches manuelles.

L'évolution des produits fiscaux recouvrés n'a cependant varié que de 3 % entre 2008 et 2011, passant de 48,97 M€ à 50,71 M€.

IMPOTS RECOUVRES				
en millions d'euros	2008	2009	2010	2011
Taxe foncière et taxe enlèvement ordures ménagères	2,92	5,55	5,6	9
Impôts sur le revenu	8,43	8,74	8,8	9,08
Taxe professionnelle	1,26	7,22	6,5	0,7
Taxe d'habitation	0,9	0,13	0,15	0,12
<i>Sous total: impôts sur rôle</i>	13,51	21,64	21,05	18,9
Droits de mutation	7,12	7,43	8,41	8,42
Taxe générale sur le chiffre d'affaires (TGCA)	0	0	2,08	6,3
Taxe sur les carburants	3,25	3,03	3,69	4,52
licences et patentes	0	0	0	4,01
Impôts sur les sociétés	7,53	7,02	3,12	3,1
Taxe de séjour	1,44	1,3	1,27	1,21
Taxe sur l'électricité	1,09	1,06	1,19	1,2
Taxe sur les contrats d'assurance	0	0,17	0,82	1,13
Droit de bail	0	0,25	0,21	1,07
Cartes grises et permis de construire	0,17	0,22	0,2	0,35
Taxe sur la circulation routière	0,97	0,53	0,37	0,3
taxe sur la location de véhicules	2,36	0,93	0,19	0,2
octroi de mer	11,53	0	0	0
<i>Sous Total: autres impôts</i>	35,46	21,94	21,55	31,81
Total impôts recouvrés	48,97	43,58	42,6	50,71

(ce tableau est élaboré à partir des tableaux figurant en **annexe 2** intitulée « Evolution des produits fiscaux 2008-2011 »)

Les impôts directs locaux (taxe foncière et taxe professionnelle) constituent la première ressource fiscale avec une moyenne de 10,2 M€. La taxe professionnelle a été supprimée en 2011 au profit du droit de licence et de la contribution des patentes dont le rendement est pour le moment inférieur à celui de l'ancienne taxe (4 M€ en 2011 contre 6,5 M€ pour la TP en 2010).

Le produit recouvré de **l'impôt sur le revenu**, deuxième ressource fiscale de la collectivité, stagne autour de 9 M€.

Les droits de mutation et les plus-values immobilières progressent faiblement et atteignent un montant de 8,42 M€ en 2011. Les droits de mutation dont le taux est de 6% (porté à 8% depuis le 1^{er} juillet 2012), présentent cependant un certain potentiel de progression.

La taxe générale sur le chiffre d'affaires, au taux de 2 %, a généré un produit de 6,3 M€ en 2011. La recommandation du doublement du taux de cette taxe proposée par la chambre territoriale des comptes dans son avis sur le compte administratif 2010 n'a pas été suivie par le représentant de l'Etat lors du règlement du budget 2011 (modification partielle en 2012).

L'impôt sur les sociétés a vu son produit divisé par 2,5 entre 2007 et 2011, de 7,53 M€ à 3,1 M€.

La taxe sur les carburants, dont le taux est de 0,06 € par litre, alors qu'il est de 0,30 € dans la partie hollandaise de l'île, contribue au budget pour 4,52 M€. Compte tenu des prix d'approvisionnement, il apparaît que les marges des distributeurs sont très confortables et laissent la place à une négociation permettant de majorer sensiblement cette taxe.

Le produit de **la taxe de séjour**, conditionné par l'activité touristique, est en baisse depuis 2008 de 19 %, de 1,44 à 1,21 M€. Le rendement de cette taxe pourrait être amélioré par un meilleur recouvrement et par la mise en place de contrôles auprès des hôteliers et loueurs professionnels.

La taxe sur les conventions d'assurance, mise en place en 2009, a contribué au budget pour 1,13 M€ en 2011.

La recette sur **le droit de bail** a représenté un montant de 1,07 M€ en 2011. Une partie importante de la base d'imposition pourrait échapper à la collectivité.

Le produit de la **taxe sur la circulation routière** a chuté de 0,97 à 0,30 M€ en raison de l'impossibilité de sanctionner son non-paiement.

La taxe sur la location de véhicules connaît des difficultés de recouvrement. Son produit est passé de 2,36 M€ en 2008 à 0,20 M€ en 2011. La collectivité envisagerait sa suppression et son remplacement par un assujettissement des loueurs à la TGCA.

5.1.2. Le faible rendement de l'impôt

Le tableau ci-dessous fait apparaître les taux de recouvrement par année pour l'impôt sur le revenu et les taxes foncières.

Il met en évidence des taux de recouvrement faibles, surtout la 1^{ère} année. Dans le meilleur des cas, 56% de l'impôt sur le revenu est perçu l'année de l'émission des rôles et le taux reste inférieur à 90%, l'année N+2.

L'émission très tardive des rôles des taxes foncières fait obstacle à la possibilité de recouvrement la première année ; seulement 5% des rôles sont recouverts alors que le montant total est inscrit au budget (avec toutefois des provisions pour non recouvrement en contre partie). En N+2, le total recouvré ne dépasse pas 75%.

Ces taux de recouvrement expliquent en grande partie les difficultés de trésorerie de la collectivité.

Fin 2011, 30 millions d'euros restaient à recouvrer sur l'ensemble des rôles 2009 à 2011.

ANALYSE DU TAUX DE RECOUVREMENT DES IMPOTS SUR ROLE								
impôt	montant	rec 2009	rec 2010	rec 2011	tx année N	tx N+1	tx N+2	solde
IR 2009	10 048 434	4 956 221	3 404 446	573 985	49,32%	83,21%	88,91%	1 113 782
IR 2010	10 479 888		5 268 495	2 445 506	50,28%	73,61%		2 765 887
IR 2011	10 824 876			6 058 774	55,97%			4 766 102
TF 2009	12 818 308	4 131 585	4 722 913	628 742	32,23%	69,08%	73,98%	3 335 068
TF 2010	13 309 889		447 778	7 706 085	3,36%	61,26%		5 156 026
TF 2011	13 614 214			660 636	4,85%			12 953 578
								30 090 443

5.2. Les causes de cette relative inefficacité : les difficultés en matière d'assiette, de recouvrement et de contrôle

5.2.1. En matière d'assiette

Faute de fiabilité des fichiers des entreprises et des contribuables, il est impossible actuellement de déterminer le potentiel fiscal de la collectivité.

Ainsi selon les informations produites dans la réponse du président, sur 5640 entreprises identifiées à la TGCA, seules 4653 sont réellement localisées. Pour autant, seules 800 déclarations (payantes ou non payantes) sont souscrites chaque mois (280 entreprises reversent à elles seules 80% du produit de la taxe)³⁷.

Pour l'impôt sur le revenu (IR), un logiciel spécifique a été écrit, mais cette application locale ne permet pas de suivre de façon fiable l'édition des avis d'imposition des cotisations de CSG/CRDS.

Sur un plan général, le recensement des bases des impositions de la collectivité est encore très incomplet. Ce recensement passe par une rénovation du cadastre qui devait être entreprise en 2011, mais qui aurait été repoussée à fin 2012.

5.2.2. En matière de recouvrement

Comme évoqué au point 5.1., la mise en place d'une fiscalité différente de celle de métropole a contraint les services fiscaux à élaborer des formulaires de déclaration pour chacun des impôts car les applications informatiques nationales n'étaient pas utilisables.

³⁷ Ces données figurent dans le plan d'action signé le 11 décembre 2012 entre la collectivité et la DRFIP.

Toutes les opérations d'assiette, de relance, de recouvrement et de contrôle doivent être effectuées manuellement et des imprimés doivent être élaborés avec des références au code fiscal de la collectivité.

Les applications métropolitaines prévoient les trois phases de l'émission des rôles, du recouvrement et du contentieux. Cependant, pour la taxe foncière, l'émission trop tardive des rôles (retard d'au moins trois mois par rapport aux dates constatées en métropole) ne permet pas de rentrée fiscale avant l'année suivante, ce qui a un impact certain sur la trésorerie de la collectivité.

A défaut d'outils informatiques adaptés, hormis pour l'IR et la TF, aucune sanction n'est appliquée en cas de défaut de déclaration ou de paiement tardif ou insuffisant. C'est le cas notamment pour la TGCA.

Les taux de recouvrement particulièrement bas s'expliquent certes par les raisons techniques évoquées ci-dessus, mais également par l'incivisme fiscal d'une grande partie des contribuables constaté notamment en matière de souscription des déclarations fiscales dans les délais ou de paiement spontané de l'impôt.³⁸

Ces difficultés de recouvrement se trouvent aggravées par les conditions d'adressage (toutes les voies ne sont pas nommées et la numérotation est à terminer, comme la mise à jour des référentiels topographiques par un travail commun collectivité/Etat) et par les conditions de distribution.

Le système de distribution est imparfait et les services de la poste n'effectuent pas de recherche lorsque les indications figurant sur la boîte à lettres ne correspond pas à celle figurant sur l'enveloppe de l'avis d'imposition. Le service fiscal se trouve confronté à un grand nombre de courriers retournés avec la mention NPAI (n'habite pas à l'adresse indiquée), difficilement exploitables.³⁹

5.2.3. En matière de contrôle fiscal

Les contrôles sur pièces sont difficilement menés compte tenu des difficultés déjà rencontrées par les services fiscaux implantés à Saint-Martin. Les bases de données recensant les entreprises se révèlent peu fiables ce qui ne facilite pas les contrôles en matière d'IS, de TGCA, ou encore de patente.

S'agissant du contrôle dans l'entreprise, il est limité du fait de l'absence de direction de contrôle fiscal (direction spécialisée) compétente sur le territoire de Saint-Martin.

Une mission de contrôle, diligentée par la direction régionale des finances publiques de la Guadeloupe a été effectuée au cours de la première quinzaine de décembre 2011 avec pour objectif « de répondre à la demande des élus locaux qui, confrontés au manque de civisme fiscal de la population saint-martinoise, sollicitent la réalisation d'opérations de contrôle fiscal et d'actions dans le domaine du recouvrement ».

³⁸ Constat fait par la mission DGFIP de novembre 2011.

³⁹ Constat fait par la mission DGFIP de novembre 2011

Les résultats de cette mission, qui a marqué le retour des services de contrôle de la DGFIP à Saint-Martin après plusieurs années d'absence, sont mitigés dans la mesure où ils font clairement apparaître des insuffisances criantes dans la connaissance des contribuables, tant des professionnels et entreprises que des particuliers.

Si de nombreuses situations de défaillances déclaratives et de sous-évaluation systématique des revenus ont pu être constatées à partir des recoupements opérés, le redressement de ces situations s'est révélé plus difficile que prévu.

5.3. Les conséquences de ces difficultés

5.3.1. Les contraintes affectant le service fiscal

L'absence d'outils de recouvrement performants, dans le contexte d'une législation spécifique mouvante et complexe, affecte le rendement des services locaux.

Compte tenu de la progression de la charge de travail et des difficultés de traitement des dossiers avec des outils inadaptés, le service se limite aux opérations de gestion et n'effectue aucun contrôle sur place, cela d'autant plus que l'effectif réel est passé de 10 à 7 agents entre 2009 et 2012.

Compte tenu des outils sommaires mis à leur disposition, les agents ne peuvent que réaliser des opérations de gestion, ce qui oblige le chef de service à prendre directement en charge les opérations de relance et de contrôle fiscal (relance manuelle pour la TGCA par exemple).⁴⁰

Pour pallier ces difficultés, la direction régionale a recruté un adjoint au chef de service et, pour sa part, la collectivité a mis à disposition des agents qui assurent des tâches sous la responsabilité du chef de service.

De surcroît, deux de ces agents ont pu suivre une scolarité d'un an à l'Ecole nationale des finances publiques(en qualité d'auditeurs), les frais étant pris en charge par la collectivité.

5.3.2. Les tensions issues de ces difficultés

Les difficultés recensées ci-dessus combinées, à un déficit structurel, ont amené les responsables de la collectivité à suspendre le paiement des sommes facturées par l'Etat au titre de sa prestation de service au motif notamment, que tout n'était pas mis en œuvre pour cerner l'assiette des impôts, en assurer le recouvrement et exécuter les contrôles nécessaires. Ils déplorent en particulier qu'aucun objectif chiffré n'ait été prévu dans la convention de moyens signée avec l'Etat.

Les services de l'Etat (DRFIP) regrettent pour leur part l'insuffisance de dialogue pour tenir compte de l'inadaptation des outils informatiques et comptables (ce point avait été relevé dans la mission IGF/IGA de décembre 2009, page 36).

⁴⁰ Constat fait par la mission DGFIP de novembre 2011.

Un plan d'action a été conclu le 20 juillet 2011 entre le président de la collectivité et le directeur régional des finances publiques pour améliorer les conditions d'exercice des missions fiscales et cadastrales sur le territoire de Saint-Martin.

Neuf points d'amélioration étaient prévus avec des dates de réalisation s'échelonnant de mai 2011 à fin 2011, sauf pour le recensement des constructions prévu pour la fin du premier trimestre 2012 :

- Assurer la mise en œuvre des deux nouveaux impôts, droit de licence et patente : *Si les déclarations sont bien adressées, le suivi du respect des obligations déclaratives n'est pas assuré (pas de relance), alors que sur un fichier de 4 500 entreprises seules 1400 font une déclaration ;*
- Assurer la mise en œuvre de la compétence de source pour l'impôt sur le revenu : *Si les contribuables sont désormais identifiés et informés (de l'ordre de 2000), un quart seulement ont déposé une déclaration ;*
- La mise à jour du cadastre. *Elle n'est pas réalisée faute de personnel (un seul géomètre) et du retard de la collectivité dans la transmission des permis de construire ;*
- Contrôler l'assiette de la TFPB par le recensement des constructions non taxées : *faute de personnel suffisant les travaux n'ont guère avancé ;*
- Améliorer les conditions d'adressage : *La collectivité a fait appel à un cabinet mais la mission n'est pas terminée ;*
- Améliorer la qualité du fichier des professionnels (TGCA, droit de licence, patente) : *Le mode opératoire pour localiser les entreprises ayant une adresse incertaine avec le concours des agents de la collectivité n'est toujours pas arrêté faute d'accord entre la collectivité et les services de l'Etat ;*
- Engager des opérations de contrôle : *Une mission de contrôle par les services fiscaux a été effectuée en décembre 2011 mais la mise à jour du fichier des entreprises tarde et pour les particuliers, le recoupement avec les fichiers des données sociales au niveau national n'a pas été réalisé*
- Accompagner la collectivité dans le cadre de ses nouvelles attributions ;
- Améliorer la sécurité juridique (codifier les textes applicables en matière de contrôle, de contentieux et de recouvrement) : *travaux effectués.*

In fine, force est de constater qu'en juillet 2012, nombre de ces objectifs ne sont toujours pas atteints. A ce jour aucun bilan de ce plan d'action n'a été réalisé contrairement.

Toutefois, un nouveau plan d'action a été signé le 11 décembre 2012, tenant compte des actions restant à réaliser.

6. LES MESURES DE REDRESSEMENT POSSIBLES

6.1. L'amélioration du dispositif fiscal pour l'accroissement des ressources fiscales

6.1.1. Les améliorations au plan de l'organisation et de l'assiette, du recouvrement et des contrôles

Il conviendrait d'agir simultanément sur l'organisation du service fiscal, sur le taux de rendement des impôts, sur la simplification des dispositifs fiscaux, ainsi que sur une augmentation des taux de certaines impositions.

Au plan de l'organisation

- 2- Pour instituer un réel partenariat entre les services de l'Etat⁴¹ et la collectivité, la chambre recommande l'actualisation de la convention de gestion de 2008 et du plan d'action du 20 juillet 2011 avec la définition d'actions précises, comportant un échéancier, des objectifs quantifiés et des phases d'évaluation.

Ces nouvelles procédures seront plus faciles à mettre en œuvre dès lors qu'un pôle fiscal a été créé au sein de la collectivité.

La collectivité souhaite en effet s'impliquer davantage dans la gestion de l'impôt en prenant en charge la réalisation d'un système d'informations fiscales. Pour y parvenir, un informaticien a été mis à disposition de la collectivité par la DGFIP (remboursement de la rémunération par celle-ci).

La collectivité a également recruté par voie de détachement un cadre des services fiscaux afin de créer un pôle fiscal ayant notamment pour missions :

- La réalisation du système d'informations fiscales : création d'une application informatique pour la gestion et le recouvrement des impôts de la collectivité ;
- Assurer un meilleur suivi avec les services de l'Etat : examen des process mis en œuvre ;
- Mettre en place des relations avec les institutionnels : notaires, experts comptables, organisations socioprofessionnelles ;
- Codification et mise à jour du CGI et du LPF de Saint-Martin.

La mise en place de ce pôle fiscalité devrait être réalisée en deux phases. Dans un premier temps, ce pôle sera chargé, conformément à la loi organique, d'élaborer la norme et les applications informatiques, l'Etat continuant à assurer l'assiette, le recouvrement et le contrôle.

⁴¹ Le regroupement des services de l'Etat, actuellement répartis en trois sites, permettrait d'améliorer le pilotage des missions et d'assurer un meilleur service aux usagers

A terme, la collectivité souhaiterait étendre les attributions de ce pôle fiscal à l'ensemble des missions fiscales de la norme au recouvrement⁴². Ce pôle serait composé d'agents de la collectivité et d'agents de l'Etat détachés. Deux agents ont déjà suivi une formation d'un an à l'école des finances publiques de Clermont Ferrand et cette action sera poursuivie.

La réalisation de ces mesures ne peut cependant être effective qu'au terme de plusieurs années, le président de la collectivité souligne notamment que « *la récupération par la collectivité de l'ensemble des missions fiscales ne pourra être envisagée qu'une fois qu'elle disposera des compétences [techniques] nécessaires en interne* ».

- 3- A terme, comme cela a déjà été évoqué par les responsables de la collectivité, la chambre recommande de concevoir un projet immobilier pour regrouper les différents services des finances publiques afin d'améliorer le pilotage des missions et assurer un meilleur service aux usagers.

En matière d'assiette

L'actualisation de la base cadastrale permettrait d'accroître l'assiette de la taxe foncière.

- 4- Dans le cadre du partenariat instauré, il conviendrait de concevoir les procédures de travail à mener conjointement pour réaliser les travaux de recensement des bases d'imposition : recensement des constructions non taxées (y compris par une transmission régulière des permis de construire), mise à jour du fichier des entreprises (notamment celles ayant une adresse incertaine), localisation des contribuables. La chambre recommande la mise en place de ces procédures.
- 5- Elle recommande également l'instauration de relations formalisées avec les organisations professionnelles (professions libérales, notaires, CCI) visant à l'amélioration des fichiers.

Ces travaux conjoints devraient aboutir à la mise à jour par les services de la DRFIP du fichier des entreprises et des contribuables permettant notamment la mise en œuvre complète de la compétence de source.

En matière de recouvrement

La réalisation et le déploiement du système d'informations fiscales par le pôle fiscal de la collectivité devrait permettre à terme une meilleure efficacité et efficience dans le suivi du recouvrement : relances automatiques des rappels, suppression des tâches manuelles chronophages.

⁴² En ce sens le sénateur de Saint-Martin a d'ailleurs déposé en 2011 un projet de modification de la loi organique visant à prévoir l'extension à la collectivité de la compétence en matière d'assiette, de recouvrement et de contrôle des impôts tout en maintenant [comme pour Saint-Barthélemy] la possibilité d'un accomplissement de ces opérations par les agents de l'Etat, dans le cadre d'une convention. Ce projet n'a pas abouti.

L'édition plus tôt dans l'année de la taxe foncière serait de nature à améliorer le recouvrement de celle-ci et, par voie de conséquence, la trésorerie de la collectivité, comme le serait la mise en place de la mensualisation.

Pour améliorer les taux de recouvrement, la chambre recommande aussi :

- 6- D'achever les travaux liés à l'adressage, déjà prévus dans le plan d'action Etat/collectivité du 21 juillet 2011, avec la mise au point d'une convention avec la Poste devraient assurer d'une part que les plis soient correctement adressés et d'autre part que les courriers renvoyés deviennent l'exception (au même titre que ceux de la CAF par exemple).
- 7- De mettre en œuvre la procédure auprès du ministère de la Justice pour la délivrance du code NATINF par le Ministère de la Justice permettant de réprimer le non-paiement de la taxe routière automobile ce qui serait susceptible d'augmenter très sensiblement les recettes de celle-ci.

En matière de contrôle

Des contrôles réguliers, sur dossiers et sur place, auraient sans aucun doute pour conséquence d'améliorer le recouvrement des impôts et de combattre l'incivisme fiscal.

- 8- A cet effet, la chambre recommande d'inclure dans la convention de gestion entre l'Etat et la collectivité, une extension concernant les services des douanes pour un meilleur contrôle de la taxe sur les carburants et confier à ce service, des missions de contrôle pour certaines autres taxes (notamment taxe de séjour et droit de bail).

Un nouveau plan d'action, annexé au protocole d'accompagnement financier, a été conclu le 11 décembre 2012. Cet accord fixe des objectifs plus précis en termes de moyens, d'actions, de contrôles et de suivi. Il reprend l'essentiel des recommandations susvisées.

6.1.2. L'amélioration des ressources par une plus grande cohérence du dispositif et l'augmentation des taux

- 9- Le taux de recouvrement des impôts pourrait être accru en recherchant une plus grande efficacité du rendement des taxes. Cela passe par une analyse pour chaque taxe du nombre des assujettis, du nombre de déclarations, des recettes par strate qui permettrait de déterminer s'il faut éventuellement instaurer une franchise ou un seuil minimal, voire fusionner certaines taxes. Des pistes de réflexion ont déjà été envisagées : retenue à la source pour l'IR, mensualisation de la taxe foncière, impôt minimal pour tous pour l'impôt sur le revenu, abandon de la taxe sur la location de voiture en intégrant cette activité dans la TGCA, augmentation des taux de TGCA, augmentation de la taxe sur les carburants.... La chambre recommande de mener cette réflexion visant à une meilleure cohérence du dispositif fiscal.

Ces analyses s'appuieront sur les informations statistiques fiscales transmises par les services de l'Etat en application de la convention de gestion du 21 mars 2008 (assiette, transactions immobilières...).

Toute évolution du dispositif, tendant vers une simplification, devra se faire en concertation avec les services de l'Etat pour apprécier les procédures d'assiette, de recouvrement et de contrôle.

En matière de taux

Compte tenu du déficit structurel de la collectivité, le recours à une augmentation de certains impôts ou taxes est à envisager. La chambre territoriale des comptes dans ses avis sur les budgets 2011 et 2012 a d'ailleurs préconisé un doublement du taux de la TGCA pour l'ensemble des activités concernées (alors que la collectivité n'a pris cette mesure que pour les entreprises fournissant de l'électricité et les opérateurs téléphoniques fin mai 2012). La chambre a également préconisé que la collectivité, après étude, se donne les moyens d'accroître les recettes fiscales de la taxe sur les carburants.

Cette hausse des taux ne peut se faire qu'en pleine connaissance du système fiscal en vigueur dans la partie hollandaise, afin de limiter les risques d'une concurrence entre les deux parties de l'île. En effet, compte tenu de son statut de pays et territoire d'Outre-mer (PTOM), celle-ci pourrait appliquer une politique de dumping fiscal, susceptible de provoquer une évasion fiscale au détriment de la collectivité.

Il serait d'ailleurs souhaitable de développer une coopération avec les représentants de Sint-Maarten visant à aboutir à des accords en ce domaine. Actuellement, l'accord de coopération signé le 15 février 2012 entre le gouvernement de Sint-Maarten, l'Etat et la collectivité prévoit une collaboration dans les domaines de la sécurité, du développement durable, de la santé, du travail, de l'éducation, du transport des personnes et du développement économique, mais rien n'est prévu au plan fiscal.

- 10- La chambre recommande de conclure avec la partie hollandaise de l'île une convention fiscale afin d'harmoniser les deux dispositifs et limiter les risques d'évasion fiscale vers l'un ou l'autre des territoires.

6.2. L'urgence d'un plan de restructuration des finances

6.2.1. Les différents diagnostics sur la situation financière de Saint-Martin

Dès 2008, la situation de la collectivité s'est dégradée pour aboutir fin 2011 à une CAF nette négative de 3,9 M€ et à un déficit réel de trésorerie 42,4M€ (voir partie analyse financière).

Devant ces difficultés, l'Etat a diligenté deux missions afin d'analyser les problèmes financiers et de trésorerie de la collectivité, identifier leur origine et proposer des solutions.

La première mission, composée d'un inspecteur des finances et d'un inspecteur général de l'administration a rendu son rapport en décembre 2009.

A la demande du ministère du budget, une seconde mission composée de membres de la DGFIP s'est déroulée sur le même objet en novembre 2011. Les conclusions de ces deux premières missions ont conduit la collectivité à mettre en place une taxe sur la consommation, la TGCA. De son côté, l'Etat accordait des avances remboursables.

Néanmoins, ces difficultés s'aggravant, l'Etat a dû consentir de nouvelles avances de trésorerie à la collectivité, et une nouvelle mission, commune entre le ministère de l'outre-mer (DEGEOM) et l'Agence française de développement (AFD) a été chargée de réaliser, en février puis octobre 2012, un diagnostic budgétaire et financier visant à aboutir à un scénario de redressement de la situation budgétaire et financière de Saint-Martin.

Cette étude prospective devait conduire à la signature entre l'Etat et la collectivité d'un protocole d'accompagnement financier, avec pour contrepartie la formulation de propositions que les parties prenantes s'engageraient à mettre en œuvre. Ce projet de protocole n'a pas encore abouti.

Dans son avis du 7 juillet 2011 portant sur le budget primitif 2011, la chambre territoriale des comptes rappelle que le déficit de la collectivité est structurel et qu'il convient d'augmenter de façon pérenne les recettes tout en maîtrisant les dépenses, qu'à ce titre le taux de la TGCA devait être relevé de deux points.

Elle souligne également que ce déséquilibre structurel se double d'un problème aigu de trésorerie résultant notamment du retard d'encaissement de la fiscalité et, qu'en conséquence, il est urgent de mettre en œuvre un dispositif pour une action conjointe de l'Etat et de la COM en vue de l'amélioration de l'assiette et du recouvrement des produits fiscaux.

La chambre réitère les mêmes recommandations dans son avis sur le budget 2012 (hausse des taux) en soulignant que des mesures doivent être prises rapidement pour reconstituer la trésorerie et pour payer les arriérés : les fournisseurs, la CAF, l'Etat et la SEMSAMAR suppléent actuellement l'insuffisance de la trésorerie de la collectivité.

Le diagnostic et les constats réalisés dans le cadre de ces différentes missions se recourent dans une large mesure et sont repris dans le cadre du présent rapport.

6.2.2. L'urgence d'un plan de restructuration

La mission composée de représentants du ministère de l'outre-mer et de l'AFD a élaboré, en avril 2012, un projet de protocole dans le but d'un redressement de la situation budgétaire et financière de Saint-Martin. Ce plan a été actualisé lors d'une nouvelle mission début octobre.

Un projet de plan de restructuration a été élaboré avec pour objectif de rétablir un cycle financier vertueux permettant de dégager une capacité d'autofinancement destinée à couvrir les dépenses d'équipement de la collectivité. Il s'articule autour de préconisations qui devront être adoptées par la collectivité, d'un prêt accordé par l'AFD et d'une avance de l'Etat remboursable sur le long terme. Les engagements de la collectivité et de l'Etat seraient formalisés par la signature d'un protocole d'accompagnement financier.

Une analyse prospective a été réalisée sur 5 ans en prenant des hypothèses d'évolution des recettes et des dépenses, afin de déterminer si au terme de cette période l'équilibre pourrait être atteint.

Les propositions de la mission concernent d'une part les mesures à prendre par la collectivité et d'autre part celles relevant de l'accompagnement de l'Etat.

Les mesures du ressort de la collectivité visent à une maîtrise accrue des dépenses de fonctionnement, notamment sociales⁴³, et à un accroissement sensible des ressources fiscales. L'objectif est de reconstituer une capacité d'autofinancement pérenne pour assurer les besoins d'équipement importants de la collectivité et pour pouvoir recourir de nouveau à l'emprunt.

Selon le projet, l'accompagnement de l'Etat a pour objectif de permettre le paiement des factures impayées et de reconstituer la trésorerie grâce à des avances remboursables et un prêt de restructuration.

Le montant des dettes non payées (plus de 40 M€) affecte aujourd'hui la vie économique de Saint-Martin. La collectivité a les plus grandes difficultés à assurer la paye de ses agents.

En conclusion, le redressement de la situation financière de Saint-Martin doit s'inscrire dans la durée. L'augmentation des recettes fiscales, selon les recommandations énumérées supra, peut permettre à terme de dégager un autofinancement, mais pour faire face aux obligations immédiates (reconstitution de la trésorerie et paiement des dettes) le plan d'accompagnement envisagé apparaît devoir être mis en œuvre rapidement.

Dans sa réponse le président de la collectivité précise que « le protocole d'accompagnement financier » a été signé le 12 décembre 2012 entre l'Etat et la collectivité.

Les préconisations susvisées de la mission ont été reprises dans le document.

⁴³ Une concertation avec les autorités de Sint-Maarten serait nécessaire pour identifier les charges sociales et scolaires des ressortissants de la partie hollandaise qui pèsent sur le budget de la collectivité

RECOMMANDATIONS

- 1- Passer avec les services ou les établissements publics concernés de l'Etat une convention afin de bénéficier d'éléments statistiques concernant la collectivité de Saint-Martin (notamment pour le calcul du PIB), avant la création éventuelle d'un institut territorial de statistiques et d'études économiques.
- 2- Procéder à une actualisation de la convention de gestion de 2008 avec un engagement de l'Etat sur des actions précises, voire des objectifs quantifiés comportant un échéancier et des phases d'évaluation de façon à mettre en place un véritable partenariat entre les services de l'Etat et de la collectivité.
- 3- Concevoir un projet immobilier pour regrouper les différents services des finances publiques afin d'améliorer le pilotage des missions et assurer un meilleur service aux usagers.
- 4- Concevoir des procédures de travail entre les services de l'Etat et ceux de la collectivité afin de réaliser les travaux de recensement des bases des impositions: recensement des constructions non taxées, localisation des entreprises ayant une adresse incertaine, localisation des contribuables.
- 5- Mettre en place des relations formalisées avec les organisations professionnelles (professions libérales, notaires, CCI) visant à l'amélioration du fichier des professionnels afin d'aider les services de l'Etat à la fiabilisation des fichiers des entreprises.
- 6- Achever les travaux liés à l'adressage (nom des voies et numérotation) et conclure une convention avec les services de la poste afin de fiabiliser la distribution du courrier.
- 7- Mettre en œuvre la procédure auprès du ministère de la Justice en vue d'obtenir l'attribution de codes NATINF nécessaires pour sanctionner les infractions fiscales (notamment pour la taxe routière).
- 8- Inclure dans la convention de gestion entre l'Etat et la collectivité, une extension concernant les services des douanes pour un meilleur contrôle de la taxe sur les carburants et confier à ce service, des missions de contrôle pour certaines autres taxes (notamment taxe de séjour et droit de bail).
- 9- Transmettre sans délai l'ensemble des permis de construire afin de permettre aux services fiscaux de procéder à l'évaluation des constructions nouvelles et d'assurer le recouvrement de la taxe territoriale d'équipement.

- 10- Procéder à une révision générale du dispositif fiscal pour rechercher une meilleure efficacité selon des pistes de réflexion déjà envisagées : retenue à la source pour l'IR, mensualisation de la TF, impôt minimal pour tous pour l'IR avec une révision du barème, abandon de la taxe sur la location de voiture en intégrant cette activité dans la TGCA, augmentation des taux de TGCA, augmentation de la taxe sur les carburants....
- 11- Conclure avec la partie hollandaise de l'île une convention fiscale afin d'harmoniser les deux dispositifs et limiter les risques d'évasion fiscale vers l'un ou l'autre des territoires.

ANNEXE 1 en millions de €

		2007	2008	2009	2010	2011
Dépenses des administrations publiques locales (hors doubles comptes)	w	60	71	94	103	98
<i>Dépenses budgétaires de la collectivité</i>		60	71	93	102	97
<i>Dépenses des organismes divers d'administration locale (ODAL) CCISM</i>	nc	nc	nc	1	1	1
Dépenses des organismes de sécurité sociale (hors doubles comptes)	x	nc	nc	75	86	85
Dépenses de l'Etat, hors dépenses de transferts (hors double comptes) 1400 agents(estimation)	y	nc	nc	70	70	70
Dépenses totales des administrations publiques (hors doubles comptes)	z=w+x+y	#VALEUR!	#VALEUR!	239	259	253
Prélèvements obligatoires de la COM	a=b+c		50	44	74	59
Fiscalité directe	b	-	14	14	35	25
Fiscalité indirecte	c		36	30	39	34
Prélèvements obligatoires des collectivités locales infraterritoriales	d	-	-	-	-	-
<i>Impôts et taxes</i>		-	-	-	-	-
Prélèvements obligatoires des ODAL	e	-	-	1	1	1
Prélèvements obligatoires de l'Etat	f	-	-	-	-	-
Prélèvements obligatoires des organismes de sécurité sociale (montants des cotisations)	g	-	-	61	69	83
Prélèvements obligatoires	po=a+d+e+f+g	-	50	106	144	143
PIB	pib	421	421	421	421	421
Taux de prélèvement obligatoire (TPO)	po/pib	0,000	0,119	0,252	0,342	0,340
Fiscalité autonome / dépenses des administrations publiques locales	(a+d+e)/w	0%	70%	48%	73%	61%
Fiscalité autonome / dépenses totales des administrations publiques	(a+d+e)/z	#VALEUR!	#VALEUR!	19%	29%	24%
Financement des compétences exercées localement = prélèvements obligatoires hors Etat / dépenses totales des administrations publiques hors Etat	po-f/z-y	#REF!	#REF!	#REF!	#REF!	#REF!

Comptes du secteur public nets des doubles comptes (exercice 2011)	Organismes publics du territoire						
	Etat	COM	collectivités infra-territoriales	communes	ODAL (CCI...)	Organismes de Sécurité sociale	Total
Fiscalité	0	59					59
En % du PIB (PIB=421)							
En % du total (total recettes publiques = 158)							
Cotisations sociales						83	83
En % du PIB							
En % du total							
Subventions et dotations de l'Etat		15					15
En % du PIB							
En % du total					1		1
Autres recettes (M€)							
En % du PIB							
En % du total							
Total des recettes publiques (M€)	0	74			1	83	158
En % du PIB							
En % du total							
Dépenses publiques (M€) (évaluation 1400 agents)	70	97			1	85	253
En % du PIB							
En % du total							
Solde courant (M€)		1					
En % du PIB							
Investissement (M€) = Formation brute de capital fixe		19					
En % du PIB							
En % du total							
Endettement (M€)	NS	29					
En % du PIB	NS						
En % du total	NS						

EVOLUTION DES PRODUITS FISCAUX DE LA COLLECTIVITE DE SAINT-MARTIN 2008-2011

en M€	2008	2009	2010	2011
impôts émis par voie de rôle				
TF et TEOM				
prévision budgétaire	globalisé	12,50	20,30	14,18
titres émis sur l'exercice	globalisé	5,55	22,01	14,21
rôle principal de l'exercice	12,27	12,73	13,31	13,61
recouvrement sur tous rôles	2,92	5,55	5,60	9,00
TP y compris TP-DGE				
prévision budgétaire	globalisé	9,80	15,51	0,70
titres émis sur l'exercice	globalisé	7,22	15,38	0,70
rôle principal de l'exercice	9,76	10,29	10,46	supprimée
recouvrement sur tous rôles	1,26	7,22	6,50	0,70
TH				
prévision budgétaire	globalisé	3,65	0,00	0,12
titres émis sur l'exercice	globalisé	0,13	0,15	0,12
rôle principal de l'exercice	3,78	supprimée	0,00	0,00
recouvrement sur tous rôles	0,90	0,13	0,15	0,12
Sous total IDL (chap 73)				
prévision budgétaire	15,17	25,95	35,81	15,00
titres émis sur l'exercice	5,08	12,90	37,54	15,03
rôle principal de l'exercice	25,81	23,02	23,77	13,61
recouvrement sur tous rôles	5,08	12,90	12,25	9,82
IR et accessoires				
prévision budgétaire	7,00	10,20	16,80	11,82
titres émis sur l'exercice	8,43	8,74	13,45	10,54
rôle principal de l'exercice	10,23	13,00	9,50	7,72
recouvrement sur tous rôles (rôle 2007 inclus)	8,43	8,74	8,80	9,08

Commentaire : s'agissant des impôts émis par voie de rôles, sont mentionnés non seulement la prévision budgétaire, mais aussi, en réalisation les titres émis sur l'exercice et les exercices antérieurs. Mais ces rôles n'ont été enregistrés dans les comptes de la collectivité qu'à partir de 2010. C'est pourquoi en 2010, afin de régulariser 2008 et 2009, les montants des prévisions ainsi que des titres émis apparaissent comme importants car ils prennent en compte la partie des rôles 2008 et 2009 non recouvrée en plus de la totalité des rôles 2010. Des provisions pour risque de non recouvrement sont inscrites concomitamment en dépenses de fonctionnement à partir de 2010 pour assurer la sincérité du budget. Par ailleurs, les montants recouverts sur chaque exercice proviennent des rôles émis sur l'exercice concerné, mais aussi des rôles émis depuis l'exercice 2008 inclus.

EVOLUTION DES PRODUITS FISCAUX DE LA COLLECTIVITE DE SAINT-MARTIN 2008-2011

en M€	2008	2009	2010	2011
Autres impositions				
droits de mutation				
prévision budgétaire	4,00	9,50	6,85	8,70
recouvrement	7,12	7,43	8,41	8,42
taxe circulation routière				
prévision budgétaire	1,40	1,80	1,00	0,70
recouvrement	0,97	0,53	0,37	0,30
taxe électricité				
prévision budgétaire	0,91	1,10	1,15	1,25
recouvrement	1,09	1,09	1,19	1,20
taxe de séjour				
prévision budgétaire	1,00	1,24	1,30	1,40
recouvrement	1,44	1,30	1,27	1,21
taxe contrats assurance				
prévision budgétaire	0,00	0,10	0,30	0,90
recouvrement	0,00	0,17	0,82	1,13
taxe caburants				
prévision budgétaire	3,30	3,30	3,50	4,20
recouvrement	3,25	3,03	3,69	4,52
octroi de mer				
prévision budgétaire	10,96	0,00	0,00	0,00
recouvrement	11,53	0,00	0,00	0,00
IS				
prévision budgétaire	5,47	6,60	5,85	3,5+1
recouvrement	7,53	7,02	3,12	3,10
TGCA				
prévision budgétaire	0,00	0,00	0,51	6,00
recouvrement	0,00	0,00	2,08	6,30
licences et patentes				
prévision budgétaire	0,00	0,00	0,00	3,88+0,8
recouvrement	0,00	0,00	0,00	4,01
taxe location véhicules				
prévision budgétaire	0,57	1,80	0,15	0,30
recouvrement	2,36	0,93	0,19	0,20
cartes grises et PC				
prévision budgétaire	0,10	0,17	0,13	0,20
recouvrement	0,17	0,22	0,20	0,35
droit de bail				
prévision budgétaire	0,00	0,10	0,50	0,25
recouvrement	0,00	0,25	0,21	1,07
recouvré total en M€				
toutes impositions (chapitres 73 et 731)	48,97	43,61	42,60	50,71