



RÉGIONS
DE FRANCE

6 PROPOSITIONS

*pour redonner des capacités
financières aux Régions
et Collectivités régionales
d'Outre-Mer*

MARS 2017

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	3
--------------------	---

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Des collectivités aux statuts et compétences particulières	5
Un modèle de financement fragile reposant sur une fiscalité spécifique	6

DES PARTICULARITÉS NÉCESSITANT DES CAPACITÉS FINANCIÈRES RENFORCÉES

Un contexte socio-économique appelant une intervention publique forte	11
Des besoins d'investissement massifs sur les 20 prochaines années	13
Le rôle pivot de ces collectivités dans l'action publique des territoires	14
L'impasse financière des collectivités territoriales uniques	16

6 PROPOSITIONS

Autonomie fiscale ou autonomie financière, un positionnement à deux niveaux	19
Synthèse des propositions	20
Proposition n°1 Inclure la dotation générale de décentralisation des Collectivités régionales d'Outre-Mer dans l'échange dotations/TVA	21
Proposition n°2 Doublé le plafond de l'octroi de mer régional de 2,5% à 5%	22
Proposition n°3 Étendre l'octroi de mer régional au champ des services	24
Proposition n°4 Affecter une partie du produit annuel de la taxe carbone	26
Proposition n°5 Bénéficier de retours fiscaux liés à l'activité touristique	28
Proposition n°6 Faire la transparence sur les prix des carburants	30

AVANT-PROPOS

PHILIPPE RICHERT,

Président de Régions de France

Les propositions de Régions de France dans le cadre de l'élection présidentielle sont une base commune, partagée par toutes les Régions. Elles ouvrent aussi des chantiers, qui sont et seront précisés au cas par cas. C'est l'objet de ces six propositions financières pour les Collectivités régionales d'Outre-Mer.

Plus que jamais nous sommes persuadés que le développement et l'essor de notre pays viendra des territoires et des collectivités. C'est peut-être encore plus vrai dans les Outre-Mer. Car l'éloignement structurel et les particularités institutionnelles font de ces Collectivités régionales les piliers de l'action publique. Leur donner les moyens d'agir est une absolue nécessité. La refonte tant attendue du modèle de financement des Régions, à travers le doublement de la part de Cotisation valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2017 et l'octroi d'une fraction de TVA en 2018, ne répond pas à toutes les difficultés ultra-marines.

La Commission Outre-Mer de Régions de France, sous le pilotage d'Alfred Marie-Jeanne, a conduit un travail consensuel visant à proposer des évolutions fiscales et financières spécifiques à ces territoires, certaines de court-terme, d'autres à plus long terme. C'est un travail riche et utile. N'oublions jamais que les Outre-Mer sont aussi un laboratoire institutionnel pour la France. Je me félicite de ce travail et porterai au nom de Régions de France ces propositions avec force. ●

ALFRED MARIE-JEANNE,

Président de la Collectivité territoriale de Martinique,

Président de la Commission Outre-Mer de Régions de France

Les Outre-Mer sont une diversité et une richesse encore trop mal appréhendée par les pouvoirs publics. Ce sont pourtant des territoires innovants, dynamiques, d'avant-garde sur le plan institutionnel, et qui doivent faire face à une complexité forte, liée à l'éloignement, au développement, à la nécessaire vigilance écologique. Reconnaître les Outre-Mer, c'est reconnaître leurs spécificités. C'est leur donner les moyens d'y faire face, sans paternalisme, et en toute responsabilité.

C'est pour cela que nous avons, de façon collective, travaillé pour formuler des propositions financières et fiscales que nous souhaitons porter dans le débat présidentiel. Toutes ces propositions ont été validées par les Collectivités régionales d'Outre-Mer. Elles sont raisonnables et nécessaires, et permettront à nos collectivités d'être véritablement des collectivités motrices de nos territoires. Le temps des échappatoires est fini. Je remercie Régions de France de porter au nom de toutes les Régions cette déclinaison de la plateforme présidentielle. ●



ÉLÉMENTS *de contexte*

DES COLLECTIVITÉS AUX STATUTS ET COMPÉTENCES PARTICULIÈRES

Les Collectivités régionales d'Outre-Mer sont composées d'acteurs institutionnels aux statuts juridiques disparates :

- ▶ Deux Conseils régionaux : la Guadeloupe et la Réunion;
- ▶ Deux Collectivités uniques (fusion Département-Région) : la Martinique et la Guyane;
- ▶ Un Département exerçant certaines compétences régionales : Mayotte.

Au-delà de cette spécificité institutionnelle, ce que nous appellerons, dans la suite de ce rapport, les Collectivités régionales d'Outre-Mer exercent des compétences particulières au regard de celles des Régions de métropole.

Les Collectivités régionales d'Outre-Mer sont obligatoirement consultées sur :

- ▶ les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation de leur régime législatif et de leur organisation administrative;
- ▶ les propositions d'actes de l'Union européenne concernant leur territoire;
- ▶ les projets d'attribution ou de renouvellement des concessions aéroportuaires les concernant ;
- ▶ possiblement dans le cadre de projets d'accords internationaux conclus entre la République française et les « États voisins » des Collectivités concernées (plus globalement, l'ensemble des compétences reconnues aux Régions d'Outre-Mer dans le champ de la coopération régionale sont fixées aux articles L. 4433-4 à L. 4333-4-8 du CGCT).

Elles disposent également de compétences singulières dont les plus significatives sont les suivantes :

- ▶ Développement économique et aménagement du territoire : élaboration par chaque Région d'un schéma d'aménagement régional (SAR) et faculté d'adoption d'un plan d'actions en faveur de l'économie circulaire; ●●●

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

- ► Compétences en matière de gestion et de conservation des ressources biologiques de la mer (compétences exercées par l'État en métropole) ;
- Association par l'État des Régions d'Outre-Mer à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'inventaire minier ;
- Consultation sur les programmes d'exploitation et les modifications de tarifs soumis par les compagnies françaises à l'approbation de l'État pour les liaisons aériennes et maritimes desservant ces territoires ;
- Gestion des routes nationales (syndicat mixte Région/ Département en Guadeloupe).

Au regard de ces compétences renforcées, le modèle de financement des Collectivités régionales d'Outre-Mer n'apparaît pas plus robuste et mieux doté que celui des Régions de métropole. Au contraire même, puisqu'il nécessite de mobiliser des fiscalités spécifiques pour faire face à la faiblesse structurelle des ressources dont bénéficient les autres Régions.

UN MODÈLE DE FINANCEMENT FRAGILE REPOSANT SUR UNE FISCALITÉ SPÉCIFIQUE

► Une structuration fiscale spécifique pour compenser le faible rendement des impôts de droit commun

Les Collectivités régionales d'Outre-Mer (données 2015 donc sur les anciennes collectivités de Guyane et Martinique) ont un modèle de financement globalement disposant du même équilibre fiscalité / dotations que les Régions métropolitaines.

Tableau 1 : Répartition des recettes réelles de fonctionnement (Comptes administratifs 2015)

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion	Métropole
Impôts et taxes	60%	63%	69%	63%	65%
Dotations et participations	36%	30%	28%	34%	32%

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Pour autant, ce modèle de financement est marqué par le recours à des impôts spécifiques territoriaux pour pallier la faiblesse de rendement des impôts communs à toutes les Régions dans ces territoires. Ainsi la fiscalité économique (CVAE, Cotisation valeur ajoutée des entreprises et IFER, Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux) est près de cinq fois plus faible en rendement (taux identiques pour toute la France) que celle perçue par les Régions de métropole. Elle représente en moyenne 4,7% des recettes de fonctionnement des Régions d'Outre-Mer alors qu'elle est de 21% en moyenne en métropole. Le rendement de la taxe sur les certificats d'immatriculation (ex – carte grise) y est aussi deux à trois fois plus faible malgré des tarifs conformes au tarif moyen national.

**Tableau 2 : Rendement comparé des impôts communs
(Comptes administratifs 2015)**

En % recettes	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion	Métropole
CVAE	3,8%	3,9%	4,2%	4%	18,5%
IFER	0,8%	1%	0,9%	0,8%	2,9%
Cartes grises	3,2%	2,8%	2,8%	4,2%	9,1%

Pour compenser la faiblesse des impôts directs classiques, des impôts spécifiques ont été mis en place. Ces derniers représentent en moyenne 70% des ressources fiscales des Collectivités régionales d'Outre-Mer, par le biais de deux taxes : une taxe sur les carburants et un octroi de mer régional (OMR).

**Tableau 3 : Poids des impôts spécifiques
(Comptes administratifs 2015)**

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion	Métropole
% des impôts spécifiques	77%	79%	60%	64%	N/A
Dont taxe sur carburants	31%	33%	22%	36%	N/A
Dont OMR	44%	45%	36%	27%	N/A



ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

●●● La Taxe spéciale sur les carburants (TSC) se substitue à la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicable sur le territoire métropolitain. Ces tarifs sont fixés par les Collectivités régionales d'Outre-Mer dans la limite des tarifs métropolitains applicables aux mêmes hydrocarbures. Les tarifs de taxe sur les carburants appliqués dans les Outre-Mer sont inférieurs de 15% à 48% à ceux de métropole sur le gazole et de 9% à 25% sur le sans-plomb*.

En proportion, la TSC perçue par les Collectivités régionales d'Outre-Mer est très proche de celle de la TICPE perçue par les Régions de métropole : en 2015, la TSC représente 20% des recettes de fonctionnement dans les Outre-Mer et la TICPE 18,4% de ces recettes en métropole. Notons que le produit de la TSC ne profite pas qu'aux collectivités régionales. Une répartition s'opère entre les Régions, Départements, Communes et EPCI en fonction des dépenses sur le réseau routier et les transports publics notamment.

En ce qui concerne l'octroi de mer, les Régions ne perçoivent que le droit additionnel soit l'octroi de mer régional. Elles fixent néanmoins les taux et exonérations de l'octroi de mer de 1^{er} niveau, lequel est une ressource revenant aux Communes (et au Département de Guyane avant 2017).

► Un effort de péréquation qui reste faible

Les Collectivités régionales d'Outre-Mer ne disposent pas de plus de dotations que les autres Régions d'Outre-Mer, contrairement à une croyance commune laissant à penser que l'État déploie un effort financier majoré dans ces territoires. Ainsi, comme indiqué dans le tableau 1, la part des dotations est proche de 32% à l'instar de la métropole.

Au niveau de la péréquation, un effort est effectué mais il reste très sensible tant au niveau de la Dotation générale de fonctionnement (DGF), que de la CVAE. Ainsi, alors que les recettes réelles de fonctionnement des Collectivités régionales d'Outre-Mer représentaient 5,1% des recettes de fonctionnement des Régions en 2015, elles percevaient 8,5% de la DGF péréquation et 8,6% de la péréquation CVAE. Autrement dit, par rapport à une attribution de 5,1% conforme à

leur poids budgétaire, l'effort réel de péréquation est de 3,4 % des recettes réelles de fonctionnement soit 8,75 M€.

► Un impact limité en outre-mer de l'attribution aux Régions d'une fraction de TVA à compter de 2018

La Loi de Finances pour 2017 prévoit qu'en 2018 les Collectivités régionales bénéficieront d'une fraction de TVA en lieu et place de leur Dotation globale de fonctionnement (DGF – part forfaitaire et part péréquation) ou, pour la seule Corse n'ayant plus de DGF, de sa Dotation globale de décentralisation.

Or il se trouve que les Collectivités régionales d'Outre-Mer ont une DGF très faible puisqu'elle ne représente que 41,4 M€ (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion), soit 0,9 % de la DGF des Régions alors que ces mêmes collectivités représentent 5,1 % des recettes de fonctionnement des Régions. A contrario, leur poids dans la Dotation globale de décentralisation, utilisé comme vecteur de compensation des transferts de compétence en lieu et place de la TICPE en métropole, est surpondéré, étant donné qu'il s'élève à 16 % de l'ensemble de la DGD des Régions.

La mesure d'échange DGF/TVA aura donc un impact très limité pour ces Collectivités régionales d'Outre-Mer, sauf si le dispositif évolue d'ici là pour prévoir un alignement sur la Corse.

Le modèle de financement des Collectivités régionales d'Outre-Mer n'est donc pas plus performant que celui des Régions de métropole. Il appelle une rénovation pour leur permettre d'assumer leurs compétences d'autant plus que ces collectivités doivent faire face à des spécificités locales nécessitant un renforcement de leurs interventions.

* Sénateur G. Patient, *Rapport sur les pistes de réforme des finances des Collectivités locales, Départements et Régions d'outre-mer*, août 2014.



DES PARTICULARITÉS
*nécessitant des
capacités financières
renforcées*

DES PARTICULARITÉS NÉCESSITANT DES CAPACITÉS FINANCIÈRES RENFORCÉES

UN CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE APPELANT UNE INTERVENTION PUBLIQUE FORTE

La situation sociale et économique dans les Outre-Mer est bien moins favorable que celle des territoires métropolitains. Si le dynamisme économique tend à suivre celui de la métropole en termes de taux de croissance économique, la richesse par habitant dans ces territoires est en moyenne égale à 54 % de celle de la métropole (17 500 euros contre 32 550 euros).

Tableau 4 : PIB par habitant

Guadeloupe	Guyane	Martinique	Mayotte	La Réunion	Métropole
20 427	16 210	22 687	8 047	20 198	32 559

Ce niveau d'activité économique moindre se traduit par un niveau d'emploi de la population active bien plus faible qu'en métropole, le niveau de chômage étant en moyenne 2,4 fois plus élevé (2,1 fois pour les 15-24 ans).

Tableau 5 : Taux de chômage

Guadeloupe	Guyane	Martinique	Mayotte	La Réunion	Métropole
23,7%	21,9%	19,4%	23,6%	28,2%	9,8%

Conséquence directe de cette situation économique plus dégradée, le taux d'allocataires du RSA (hors Mayotte) dans ces territoires est trois fois supérieur à la moyenne métropolitaine.

**Tableau 6 : Taux d'allocataires du RSA
dans la population totale**

Guadeloupe	Guyane	Martinique	Mayotte	La Réunion	Métropole
13%	10%	12%	3%	14%	4%



DES PARTICULARITÉS NÉCESSITANT DES CAPACITÉS FINANCIÈRES RENFORCÉES

●●● En outre, du fait notamment du caractère insulaire et de l'éloignement par rapport à la métropole, ces économies se caractérisent par une dépendance aux importations, le taux de couverture exportations / importations étant en moyenne de 10% dans les Outre-Mer contre 94% en métropole. Il en résulte également une structure de prix plus élevée, alors même que les conditions économiques des habitants y sont moins favorables, faisant de la lutte contre la vie chère une priorité.

Tableau 7 : Surcoût moyen des prix de l'alimentaire par rapport à la métropole

Guadeloupe	Guyane	Martinique	Mayotte	La Réunion	Métropole
33%	34%	38%	19%	27%	s.o.

Ce contexte socio-économique exacerbe le besoin de soutien par les autorités publiques, notamment au niveau de la prise en charge des allocations de solidarité, mais aussi au niveau des compétences régionales en matière de développement économique, de formation et d'enseignement. Les dépenses consenties par les Collectivités régionales d'Outre-Mer sont en moyenne presque deux fois plus élevées qu'en métropole (en euros/habitants).

Tableau 8 : Dépenses/habitant (Comptes administratifs 2015)

€/hab	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion	Métropole
Formation et apprentissage	147€	96€	138€	137€	81€
Enseignement	153€	162€	152€	181€	94€
Action économique	102€	61€	122€	78€	33€

DES PARTICULARITÉS NÉCESSITANT DES CAPACITÉS FINANCIÈRES RENFORCÉES

DES BESOINS D'INVESTISSEMENT MASSIFS SUR LES 20 PROCHAINES ANNÉES

Les Collectivités régionales d'Outre-Mer doivent en outre faire face à des besoins d'investissements massifs dans leurs territoires sur les 20 prochaines années, bien que différenciés dans leur nature selon les collectivités.

La Collectivité territoriale de Guyane est confrontée à des problématiques singulières liées à son statut de territoire en rattrapage, caractérisé par une forte démographie (taux de natalité de 26,4% contre 15% en métropole et évolution annuelle de 2,5% de la population alors qu'elle n'est que de 0,5% en métropole) et des besoins de structuration du territoire et de désenclavement pour favoriser son développement. Ainsi la CTG doit investir près de 570 M€ sur 2016-2020, dont 257 M€ dans les collèges et lycées (création nette de 12 collèges et 3 lycées, hors extensions des établissements existants), et 145 M€ en infrastructures de transport, électrification...

La situation d'enclavement intérieur que connaît la Guyane a nécessité la mise en place d'une politique d'accompagnement du transport aérien vers les communes de l'intérieur. Entre 2007 et 2015, le trafic est passé de 32 000 à 54 000 passagers. La Région prend en charge 64% du prix moyen des billets d'avion et l'État 7%. Le coût du dispositif est passé de 4,2 M€ en 2009 à 7,95 M€ en 2015. Depuis 2014, la part de l'État est plafonnée à 1,45 M€ indépendamment de la croissance du trafic. La continuité territoriale intérieure est donc en grande partie laissée à la charge de la CTG.

Si elles ne connaissent pas les mêmes problématiques de développement, les autres Collectivités régionales d'Outre-Mer font face à des besoins forts d'investissement dans leurs territoires sur plusieurs axes : la préparation du vieillissement de la population, les réseaux d'eaux, ●●●

DES PARTICULARITÉS NÉCESSITANT DES CAPACITÉS FINANCIÈRES RENFORCÉES

●●● les réseaux de transport, les équipements publics, scolaires et médicaux. Les Antilles sont notamment confrontées au besoin nécessaire de réduction du risque sismique. La convention cadre du Plan séisme Antilles signée entre l'État et la Région Guadeloupe met en évidence que sur les 604 bâtiments scolaires d'importance de catégorie III appartenant à la Région, 32 % représentant 48 % des surfaces sont totalement à reconstruire car datant d'un temps où les règles sismiques n'existaient pas, ou pas dans les mêmes normes qu'actuellement. D'ores et déjà, la Région s'est lancée dans un premier volet sur 2016-2020 portant sur 96 classes pour 170 M€ TTC pour la cité scolaire de Baimbridge. Un second volet de 150 M€ TTC a également été lancé sur d'autres établissements. De même en Martinique, les efforts en matière sismiques sur les établissements scolaires sont conséquents. Ces investissements contre le risque sismique représentent un effort non soutenable financièrement, que doivent pourtant assumer les Collectivités régionales d'Outre-Mer.

En outre, les besoins de couverture numérique sont conséquents et près de 200 millions d'euros doivent par exemple être consacrés à ce dessein par la Collectivité territoriale de Martinique.

LE RÔLE PIVOT DE CES COLLECTIVITÉS DANS L'ACTION PUBLIQUE DES TERRITOIRES

Les Collectivités régionales d'Outre-Mer ont un rôle majeur dans l'action publique de leurs territoires et le soutien aux collectivités locales de rang inférieur. Pour les nouvelles collectivités uniques, ce rôle majeur est encore renforcé. Cette situation prend essentiellement deux formes : un rôle de soutien clef des territoires et des collectivités de rang inférieur et un rôle d'intervention en lieu et place de l'État territorial.

DES PARTICULARITÉS NÉCESSITANT DES CAPACITÉS FINANCIÈRES RENFORCÉES

Concernant le rôle majeur de soutien financier qu'exercent les Collectivités régionales d'Outre-Mer auprès des collectivités de leurs territoires, il est important de rappeler qu'une relation de dépendance consubstantielle existe, dans la mesure où la Collectivité régionale fixe une partie des ressources des Collectivités de rang inférieur, ce qui n'existe pas ailleurs en métropole. Ainsi la Collectivité régionale fixe les tarifs et exonérations de l'octroi de mer et par ailleurs répartit le produit de la taxe sur les carburants. Il y a donc directement un rôle d'argentier du territoire qu'assument ces Collectivités régionales.

Au-delà, il est à noter que quasiment aucun projet de collectivités de rang inférieur n'est mené sans une subvention plus que majoritaire de la Collectivité régionale dans ces territoires. Ainsi en Martinique, un programme de soutien aux Collectivités communales de 15 M€ par an a été défini sur 2014-2016 (mais il existait dans une version différente antérieurement). Ce programme peut aller jusqu'à financer 70% des opérations, et 80% pour les communes de moins de 10 000 habitants. En Guyane, la Collectivité unique peut financer jusqu'à près de 100% d'opérations menées par des communes. La Région Guyane avait mis en place un programme appelé « Offre territoriale » destiné à accompagner financièrement et techniquement, si nécessaire, les communes, les EPCI ou autres établissements publics pour un total de 215 opérations. En métropole, les taux de cofinancements régionaux avoisinent en moyenne 30 à 40%, soit près de deux fois moins que dans les Collectivités régionales d'Outre-Mer. Cela tient à la grande difficulté financière dans laquelle se trouvent toutes les Collectivités locales d'Outre-Mer qui se retournent vers les Collectivités régionales garantes du soutien et du développement des territoires. Or ces collectivités n'ont pas les moyens d'assumer ce rôle durablement.

Et ce d'autant plus qu'elles sont de plus en plus appelées à suppléer l'État dans le financement de ses compétences tant sur de grands projets d'infrastructures que sur du ●●●

DES PARTICULARITÉS NÉCESSITANT DES CAPACITÉS FINANCIÈRES RENFORCÉES

●●● fonctionnement courant des services de l'État. Ainsi en matière hospitalière, les Collectivités régionales de Guadeloupe et Martinique ont financé en grande partie l'installation des cyclotrons (13 M€ par exemple pour la Martinique) ainsi que la rénovation des hôpitaux.

Le soutien financier opéré en lieu et place de l'État s'étend même au financement du fonctionnement des services de celui-ci. Ainsi en Guyane, la CTG mobilise 19 agents pour des missions relevant des services de la Direction régionale des finances publiques (DRFIP). Dans le détail, 14 agents sont affectés à la mission de fiabilisation des bases fiscales dont quatre sont mis à disposition du cadastre, du Service des impôts des entreprises (SIE) et du Service des impôts des particuliers (SIP). Le solde est affecté aux missions sur le terrain. Par ailleurs, cinq agents sont mis à disposition du trésorier payeur. La Guadeloupe en a mis deux à disposition du sien. Dans un autre domaine, la Martinique a fourni 19 véhicules d'occasion à la gendarmerie. Cela n'a rien d'anecdotique mais est au contraire le reflet du désengagement financier de l'État dans ces territoires. Les Collectivités régionales et uniques sont donc appelées à prendre cette place d'acteur public de référence, garant et soutien des territoires, aménageur et financeur des grandes infrastructures, qu'elles relèvent ou non de leur champ de compétence.

L'IMPASSE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES UNIQUES

La situation financière des anciennes Régions de Martinique et de Guyane a été grandement mise à mal par la fusion opérée au 1^{er} janvier 2016 avec le Département de leurs territoires. Ces nouvelles Collectivités uniques sont globalement dans une situation d'impasse financière.

Les ratios financiers constatés aux budgets primitifs 2016 sont bien plus dégradés que ceux des anciennes Régions

DES PARTICULARITÉS NÉCESSITANT DES CAPACITÉS FINANCIÈRES RENFORCÉES

Martinique et Guyane en 2015, mettant en exergue le fait que les déséquilibres financiers des Départements conduisent ces Collectivités uniques dans une situation d'impasse financière. Pour la Collectivité de Guyane, la fusion se traduit même par l'assèchement de toute l'épargne que dégagait l'ancienne Région. C'est notamment lié au reste à charge sur les allocations de solidarité, qui a atteint 50,4 millions d'euros en 2015, soit 97% de la dotation générale de fonctionnement perçue cette année-là par le Département (lorsque le ratio moyen en métropole est de 34,48% et de 39,28% pour les Départements d'Outre-Mer).

**Tableau 9 : Évolution des ratios financiers
du fait du passage en collectivité unique**

En millions d'euros	BP 2015 Région Guyane	BP 2016 CT Guyane	BP 2015 Région Martinique	BP 2016 CT Martinique
Recettes réelles de fonctionnement	117,5 M€	490,3 M€	246,7 M€	908,7 M€
Dépenses réelles de fonctionnement	104,9 M€	486,9 M€	193 M€	842,3 M€
Épargne brute	12,6 M€	3,4 M€	53,7 M€	66,3 M€
Taux d'épargne brute	10,7%	0,7%	21,8 %	7,3%
Capacité de désendettement	8,7 ans	N.C.	2,5 ans	8,8 ans



6

PROPOSITIONS

*pour redonner des capacités
d'intervention*

Autonomie fiscale ou autonomie financière, un positionnement à deux niveaux

Les Régions et Collectivités uniques d'Outre-Mer ont la volonté d'assumer leurs politiques et leur développement. Elles privilégient donc en priorité la faculté à disposer de ressources financières et fiscales sur lesquelles elles peuvent agir en lieu et place de dotations nationales.

Pour autant, la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), ou encore la part régionale de TVA que les Régions percevront à compter de 2018, mettent en évidence le fait qu'un impôt dynamique même non maîtrisé vaut parfois mieux qu'un impôt maîtrisé mais à faible rendement.

C'est pourquoi les propositions détaillées ci-après mixent ces deux approches pour permettre à ces collectivités de renforcer leurs moyens d'intervention, sans forcément faire reposer toute la charge fiscale sur leurs territoires.

Synthèse des propositions

Exposé sommaire de la proposition	Pouvoir de taux	Produit fiscal estimé	Délai de mise en œuvre *
1. INCLURE LA DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION DES COLLECTIVITÉS RÉGIONALES D'OUTRE-MER DANS L'ÉCHANGE DOTATIONS/TVA	NON	+5 M€ / AN	COURT TERME
2. DOUBLER LE PLAFOND DE L'OCTROI DE MER RÉGIONAL DE 2,5% À 5%	OUI	200-250 M€	COURT TERME
3. ÉTENDRE L'OCTROI DE MER RÉGIONAL AU CHAMP DES SERVICES	OUI	80 À 250 M€ SELON TAUX **	MOYEN TERME
4. AFFECTER UNE PARTIE DU PRODUIT DE LA TAXE CARBONE AUX COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER	NON	250 M€	COURT-MOYEN TERME
5. BÉNÉFICIER DE RETOURS FISCAUX LIÉS À L'ACTIVITÉ TOURISTIQUE	OUI	14 M€	COURT TERME
6. FAIRE LA TRANSPARENCE SUR LES PRIX DES CARBURANTS	NON	S.O.	COURT TERME

* Court terme : inférieur à 2 ans; moyen terme : à horizon 4 ou 5 ans; long terme : au-delà de 5 ans.

** En attente données DGFiP pour simulation affinée.

PROPOSITION 1

Inclure la Dotation générale de décentralisation des Collectivités régionales d'Outre-Mer dans l'échange dotations/TVA

Le principe de l'échange de dotations contre une fraction de TVA est de redynamiser le portefeuille de ressources des Régions en substituant à des dotations dégressives une part de ressource fiscale d'État, certes non maîtrisée, mais au dynamisme avéré.

En effet, la taxe sur la valeur ajoutée a connu depuis 2009 une progression moyenne de +2,7% par an. Pour l'ensemble des Régions, l'échange de la Dotation générale de fonctionnement (DGF) (3,9 Mds€ fin 2017) contre de la TVA devrait a minima rapporter 100 M€ de ressources par an du fait du dynamisme (sur une base de 2,7% de croissance annuelle).

Pour les Collectivités régionales d'Outre-Mer, le dynamisme annuel retiré de la mesure serait limité à 1,7 M€ en raison de leur faible part de DGF.

Il est donc proposé de porter un amendement à la plus proche loi de finances ou loi de finances rectificative afin de prévoir que l'échange porte sur la DGF et la Dotation globale de décentralisation pour les Collectivités régionales d'Outre-Mer. Cela permettrait de réinjecter près de 145 M€ de DGD dans l'échange TVA et de permettre aux collectivités régionales de bénéficier d'un dynamisme annuel de près de 5,4 M€. Ces 5,4 M€ représenteraient 4,9% de la dynamique globale retirée par les Régions soit un niveau très proche de leur part dans les ressources régionales en 2015 (5,1%).

PROPOSITION 2

Doubler le plafond de l'octroi de mer régional de 2,5 % à 5 %

En vertu de l'article 37 de la loi de 2004 sur l'octroi de mer, les Conseils régionaux de Guadeloupe et de La Réunion, les Assemblées de Guyane et de Martinique ou le Conseil départemental de Mayotte peuvent instituer, au profit de la Collectivité, un octroi de mer régional ayant la même assiette que l'octroi de mer. Le taux de cet octroi de mer régional ne peut excéder 2,5%. Cet octroi de mer régional s'applique aux mêmes bases fiscales que l'octroi de mer, à savoir les biens meubles produits / transformés sur le territoire des collectivités ou y entrant. Cet octroi de mer régional est dans les faits fortement imbriqué à l'octroi de mer tant en raison d'un besoin de concordance sur les exonérations par exemple, que de leur association dans le respect des règles de différentiel.

Cet octroi de mer régional rapporte environ 260 millions d'euros par an aux Régions d'Outre-Mer et représente en moyenne 34 % des ressources fiscales des anciennes Collectivités régionales.

**Tableau 10 : Produit de l'octroi de mer régional
au compte administratif 2015**

2015	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
En M€	72,3 M€	32,7 M€	63,1 M€	94,8 M€
% recettes fiscales	44%	45%	36%	27%

Cet octroi de mer régional est marqué par un repli constaté depuis plusieurs années du produit encaissé en Guadeloupe et Martinique notamment, Guyane dans une moindre mesure, ce qui fragilise les équilibres financiers sachant le poids de cette ressource dans les budgets de ces collectivités.

**Tableau 11 : Évolution du produit
de l'octroi de mer régional 2011-2015**

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
2011	74,5 M€	31,5 M€	68,8 M€	88,8 M€
2015	72,3 M€	32,7 M€	63,1 M€	94,8 M€
Var. %	-3%	+39%	-8,2%	+6,3%

Aussi est-il proposé de doubler le plafond de l'octroi de mer régional pour le porter de 2,5% à 5%. Cette proposition s'inscrit dans un double mouvement : la Loi relative à l'égalité réelle des Outre-Mer prévoit ce doublement du plafond régional mais il est conditionné à la signature d'un plan de convergence. La Loi de finances rectificative pour 2016 a prévu le doublement de ce plafond, sans condition, pour la seule Collectivité territoriale de Guyane.

Notons que le doublement de ce plafond de l'octroi de mer régional n'offre qu'une latitude supplémentaire aux exécutifs, elle n'est en rien une obligation, et ne bouleverse pas fondamentalement les niveaux d'impositions sur ces territoires.

Pour rappel, le taux actuel moyen d'octroi de mer et la TVA applicable dans ces territoires conduit à un niveau de taxation proche ou inférieur à celui applicable en métropole.

Tableau 12 : Niveaux moyens de taxation

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
Taux moyen d'octroi de mer	7%	15%	8%	4%
Taux moyen d'octroi de mer régional	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
Taux plein de TVA	8,5%	N/A	8,5%	8,5%

Cette mesure ne nécessiterait aucun délai de mise en œuvre et pourrait rapidement offrir une solution à l'impasse financière, notamment des Collectivités territoriales uniques.

PROPOSITION 3

Étendre l'octroi de mer régional au champ des services

L'octroi de mer ne concerne aujourd'hui que les biens importés et les productions locales livrées sur le territoire. L'octroi de mer régional, étant un droit additionnel, a donc la même base de taxation. De ce fait, cette taxe ne porte que sur une part réduite de l'activité économique dans ces territoires d'Outre-Mer étant donné que tout le secteur tertiaire est globalement épargné. Or l'économie tertiaire est dominante dans les Outre-Mer, plus encore qu'en métropole, comme l'illustrent par exemple les chiffres suivants pour la Martinique.

Tableau 13 : Poids de l'économie tertiaire en Martinique

	En % du PIB	En % population active	En % production totale	En % valeur ajoutée	En matière d'emplois
Economie tertiaire	70,6%	81%	74%	83,1%	82%

Techniquement parlant, l'octroi de mer et l'octroi de mer régional ne sont supportés que par les activités économiques codifiées de A à E (agriculture, industrie et construction) selon la nomenclature d'activités françaises (NAF). Les autres activités de F à U (services) ne sont pas taxées au titre de l'octroi de mer.

Or ces autres activités concentrent près de 90% de la valeur ajoutée produite et des établissements.

Tableau 14 : Poids économique des activités NAF non incluses dans le champ de l'octroi de mer

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Mayotte	La Réunion
Part de la valeur ajoutée	92%	87%	90%	82%	85%
Part du nombre d'établissements	91%	88%	91%	94%	90%

Il est donc proposé d'étendre la base de l'octroi de mer régional aux autres activités qui n'y sont pas aujourd'hui soumises, essentiellement le champ des services. Quelques exclusions devront être apportées en analysant finement les activités des codes NAF. Globalement nous

pourrions considérer que les activités suivantes ne seraient pas dans le champ de l'Octroi de mer régional sur les services (OMRS) : A, B, C, D, E, F, G (à l'exception des activités entretien et réparation de véhicules), I, O, P, Q, R, S T, U.

Cet octroi de mer étendu aux services disposerait du même plafond que l'actuel octroi de mer et fonctionnerait identiquement : la Région déterminerait les taux et exonérations qu'elle souhaite appliquer à chaque activité / sous-activité. Il est envisagé de pratiquer une déductibilité de l'octroi de mer meuble payé par les entreprises collectant l'octroi de mer sur les services (cas des commerçants par exemple).

Cette extension ne devrait a priori pas nécessiter d'accord de la part de l'Union européenne, la notion de différentiel n'ayant pas d'objet sur le champ des services.

Cet octroi de mer sur les services, d'un plafond de 2,5% (ou 5% en cas de doublement cf. proposition 1) viendrait se juxtaposer à la TVA. Les entreprises n'y seraient soumises qu'à partir d'un certain seuil de chiffre d'affaires comme en ce qui concerne l'octroi de mer (300 000 € pour l'Outre-Mer).

L'impact financier serait conséquent. Pour la seule Collectivité de Martinique, un OMRS acquitté à partir de 300 000 euros de chiffre d'affaires pourrait concerner près de 1 000 entreprises sur le territoire. Le produit fiscal attendu dépend bien évidemment du taux pratiqué. Il pourrait ainsi varier de 21,5 M€ pour un taux moyen à 0,75% à 72 M€ pour un taux maximal de 2,5%. Le produit pourrait donc représenter entre de 33% à 100% de celui retiré de l'octroi de mer régional.

Il est à noter que cette mesure ne saurait entrer en application avant 3 ou 4 ans minima. En effet, elle nécessite une modification législative (une loi de finances en priorité) mais elle sera surtout complexe à mettre en œuvre. Il s'agira sûrement d'une taxe qui devra à présent être gérée par les services de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et non plus les douanes. Par ailleurs, dans les territoires où aucune TVA n'est mise en place, des outils spécifiques et une montée en compétences des services de l'État seront nécessaires, ce qui engendrera un délai de mise en œuvre.

PROPOSITION 4

Affecter une partie du produit annuel de la taxe carbone

La taxe carbone est une taxe ajoutée au prix de vente de produits ou de services en fonction de la quantité de gaz à effet de serre, comme le gaz carbonique (CO₂, dioxyde de carbone), émis lors de leur utilisation. La taxation se calcule sur la base d'un prix à la tonne de gaz carbonique émise. Décidée dans son principe lors des accords dits du Grenelle environnement, et officiellement appelée Contribution climat énergie (CCE), elle constitue une mesure phare de la fiscalité écologique en France. Introduite à 7,5 euros la tonne, une trajectoire de taxation a été fixée par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015.

Tableau 15 : Trajectoire de la taxe carbone
(en euros par tonne)

2014	2016	2017	2020	2025	2030
7,5 €/T	22 €/T	30,5 €/T	56 €/T	78 €/T	100 €/T

Jusqu'à présent, la forte progression de cette taxe écologique a eu peu d'incidences sur les prix des carburants et autres énergies fossiles en raison notamment de la baisse des cours du pétrole. Mais le respect de la trajectoire impactera nécessairement les consommateurs plus fortement dans les années à venir.

Il est à noter que cette taxe carbone ne s'applique pas dans les Outre-Mer, qui avaient sollicité un délai de mise en place. Il n'y a donc pas de fiscalité carbone au sein de la taxe sur les carburants, contrairement à la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) de métropole.

Cette taxe carbone (CCE) est affectée à un compte d'affectation spéciale dans le budget de l'État finançant des mesures de transition énergétique et le coût du soutien aux énergies renouvelables électriques (CSPE). Cette taxe a rapporté 2,3 Mds€ en 2014 et représentera près de 5,5 Mds€ en 2017. Le produit devrait doubler d'ici 2020 si la trajectoire est respectée.

Les Outre-Mer concentrent près de 90 % de la biodiversité française et des espèces menacées. Le rôle premier de ces territoires dans les atouts environnementaux de la



France ne peut être sujet à discussion. Les nombreux puits de carbone présents dans ces territoires, notamment la forêt guyanaise, permettent également à la France de tenir ses engagements internationaux d'émissions de gaz carbonique (protocole de Kyoto).

Il est donc nécessaire que ces territoires, et au premier chef les Collectivités régionales chef de file en la matière, disposent des moyens leur permettant de maintenir ce capital vert, ce qui est un enjeu pour la France dans son entier. Au-delà, ce capital vert est un bien public que ces collectivités vont vivre, elles devraient pouvoir en retirer un retour d'investissement financier. À ce titre, l'article 83 de la loi Grenelle II prévoyait notamment que le gouvernement remette un rapport sur l'évaluation des puits de carbone des massifs forestiers et leur possible valorisation financière pour les territoires.

Cette proposition s'inscrit donc dans cette droite ligne en proposant qu'une partie du produit de la fiscalité écologique tiré de la taxe carbone soit affectée aux Régions et Collectivités uniques d'Outre-Mer. Il est proposé que 2,5% de la progression annuelle du produit de la CCE soit affecté aux Collectivités régionales d'Outre-Mer afin de doter un Fonds Transition énergétique Outre-Mer de 250 millions d'euros.

PROPOSITION 5

Bénéficiaire de retours fiscaux liés à l'activité touristique

Le tourisme est un secteur économique d'importance pour les Outre-Mer. Les industries touristiques représentent près de 3 300 établissements allant de 350 établissements en Guyane à 1 600 établissements à La Réunion. Ce secteur emploie près de 28 000 personnes soit un peu plus de 9% des effectifs salariés du secteur marchand*.

Le potentiel de développement est encore important, le tourisme dans les Outre-Mer restant inférieur à celui des îles environnantes et les retombées économiques (dépense moyenne par touriste) restant mesurées.

Les Régions et Collectivités régionales d'Outre-Mer s'investissent fortement dans la politique touristique et y consacrent un effort budgétaire plus de deux fois supérieur à celui des Régions de métropole.

**Tableau 16 : Effort budgétaire
en faveur du tourisme (Comptes administratifs 2015)**

Poids des dépenses touristiques	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion	Métropole
En % dépenses économiques	24,2%	27,3%	37%	29,1%	11,1%
En % dépenses totales	2,2%	2,2%	3,7%	1,9%	0,8%

Au vu de cette spécificité et de l'importance de cette activité économique pour ces territoires, il semble justifié de permettre à ces collectivités de disposer d'un retour fiscal sur leur politique touristique.

Pour ce faire, deux mesures présentent un intérêt :

► **Aligner le régime de la taxe d'embarquement sur celui de la taxe dont bénéficie la Corse.**

Ces deux taxes sont proches dans leur fonctionnement et leur philosophie : instaurer une contribution au nombre de passagers aériens ou maritimes. Les tarifs sont d'ailleurs identiques et plafonnés à 4,57 euros par passager. La différence notable est que la contribution en Corse s'applique à l'embarquement et au débarquement, alors qu'elle n'est applicable que pour l'embarquement dans les Régions

d'Outre-Mer. Une telle différenciation n'apparaît pas justifiée et il est proposé d'élargir la taxe actuelle pratiquée dans les Outre-Mer aux passagers débarquant également. La taxe actuelle ayant rapporté un peu moins de 7 M€ aux quatre Régions, un quasi-doublement du produit pourrait être attendu de cette mesure.

► **Instaurer une part régionale de taxe de séjour.**

Les Communes peuvent demander aux vacanciers séjournant sur leur territoire de payer une taxe de séjour. Cette taxe permet aux Communes de financer les dépenses liées à la fréquentation touristique ou à la protection de leurs espaces naturels touristiques dans un but touristique. La taxe s'applique par personne et par nuit et le montant peut varier de 0,20 € à 4 €. Les Départements disposent de la faculté d'instaurer une taxe additionnelle de 10%. Aucune part régionale n'existe à ce jour, même si son instauration en Région Île-de-France avait été plus qu'évoquée.

L'absence de part régionale porte question, dans la mesure où le tourisme reste à l'issue de la loi NOTRe une compétence totalement partagée, et que l'effort des Régions en matière de soutien à l'hôtellerie est majeur (3,04 M€ pour la Guyane, 55 M€ en Martinique). Il est donc proposé d'instaurer pour les Régions et Collectivités régionales d'Outre-Mer une taxe de séjour régionale d'un montant maximal de 2 euros. Les Départements d'outre-mer ont représenté 3,7 millions de nuitées en 2016, soit un produit maximal de 7,5 millions d'euros.

* IEDOM, *Le tourisme outre-mer*, mars 2015

PROPOSITION 6

Faire la transparence

sur les prix des carburants

Concernant les carburants, les Outre-Mer se distinguent de la Métropole du fait de la mise en place d'un marché réglementé, le préfet fixant les prix de vente maximaux en gros et au détail des carburants.

L'approvisionnement est globalement assuré par la SARA (Société anonyme de la raffinerie des Antilles) qui achète le carburant brut sur le marché international. Elle dispose d'une capacité de raffinerie de 800 000 tonnes par an, ce qui l'oblige à importer du carburant raffiné complémentaire, la demande excédant ses propres capacités.

Le prix des carburants, malgré les impacts de la crise de 2008, reste en grande partie opaque et complexe :

- ▶ le prix à la sortie SARA, en raison du décalage avec les cours des marchés internationaux (liés aux procédures d'appels d'offres), la réalité des coûts de fret, le coût du stockage (taux de passage dans les cuves) ;
- ▶ le coût de l'aide à la cessation d'activité de l'Accord interprofessionnel pétrolier (AIP) incluse dans le prix SARA en Martinique et dans les marges des grossistes en Guadeloupe ;
- ▶ les marges des grossistes et pétroliers ;
- ▶ les marges des détaillants et les restitutions de marges aux grossistes.

Le rapport des Inspections générales des Finances, des Mines et de l'Administration (mars 2009) sur la fixation des prix des carburants dans les Départements d'Outre-Mer mettait en exergue cette forte opacité et le fait que les marges des grossistes et des détaillants (niveau de rémunération hors AIP annuels des détaillants) étaient bien supérieures aux moyennes métropolitaines (x3 parfois), alors qu'il s'agit globalement d'une activité sans risque économique.

Or le niveau du prix des carburants est une préoccupation économique et sociale forte dans ces territoires. La crise de 2008 a rappelé toute la sensibilité de cette question. Les Régions et Collectivités régionales d'Outre-Mer sont aujourd'hui de fait privées de leur capacité d'action sur la taxe sur les carburants afin de maintenir les prix. Faire la transparence est une nécessité pour avoir une parfaite connaissance de la chaîne de valeur et mettre fin aux rentes potentielles de situation injustifiées. Une meilleure association des collectivités régionales à la fixation du prix des carburants pourrait d'ailleurs être étudiée.



La Commission Outre-Mer de Régions de France a souhaité engager un travail de réflexion sur les possibilités d'évolution des ressources fiscales des Collectivités régionales d'Outre-Mer.

Un groupe de travail ad hoc a été mis en place sous le pilotage de Régions de France et avec le concours des techniciens des Collectivités ultra-marines. Ce groupe de travail s'est réuni les 15 novembre, 19 et 20 décembre 2016. Lors de ces groupes de travail l'approche a été double.



Sur chacune des impositions dont disposent ces collectivités, les travaux ont cherché à mettre à jour des améliorations/optimisations destinées à en renforcer le produit fiscal. Des solutions de fiscalité ou de ressources nouvelles ont également été envisagées. Toutes ne sont pas présentées dans le présent rapport qui ne liste que celles susceptibles de présenter un réel intérêt financier. Régions de France remercie l'ensemble des participants pour leurs contributions, analyses, propositions et disponibilité.





282, boulevard Saint-Germain, 75007 Paris
Tél. : 33(0)1 45 55 82 48
Fax : 33(0)1 45 50 20 38
E-mail : info@regions-france.org
Site Internet : www.regions-france.org

Conception et réalisation : Rampazzo & Associés. Impression : STIPA.