

FIPECO le 13.09.2017
Les commentaires de l'actualité

L'économie et les finances publiques de Saint-Barthélemy

François ECALLE

Certains médias ont publié des articles où il apparaît que Saint-Barthélemy est un « repaire de milliardaires », un « paradis fiscal » dont les habitants « vivent souvent dans des villas cossues ». Ces articles font une confusion, déplorable dans les circonstances actuelles, entre les milliardaires propriétaires de villas, qui n'y vivent pas, et les habitants de Saint-Barthélemy, qui y travaillent parfois durement et dont les maisons, souvent loin d'être cossues, ont été dévastées par Irma. Une mise au point est nécessaire sur le modèle de développement de Saint-Barthélemy pour éviter les clichés.

Jusqu'à l'arrivée de quelques touristes américains fortunés dans les années 1960, Saint-Barthélemy était, comme Saint-Martin, une île très pauvre, dépourvue de toute ressource naturelle. L'administration française et le département de la Guadeloupe, auquel elles étaient rattachées, se sont toujours désintéressées de ces « îles du nord » et n'y ont assuré que des services publics minimaux jusqu'à ce qu'elles obtiennent l'autonomie financière avec le statut de collectivité d'outre-mer en 2007.

Dès le 19^{ème} siècle, l'Etat a accordé un statut fiscal dérogatoire à Saint-Barthélemy et Saint-Martin en contrepartie de ses propres carences. Ensuite, il a quasiment oublié d'y appliquer l'impôt sur le revenu et la TVA quand ils ont été créés. A partir de 2007, la collectivité de Saint-Barthélemy a fait le choix d'une fiscalité simple et efficace fondée principalement sur une taxation des biens importés et de l'immobilier. Au-delà de 5 ans de présence, les personnes morales et physiques résidant sur l'île ne payent pas d'impôt sur le revenu ou les bénéfices des sociétés. En dépit de prélèvements sociaux identiques à ceux des départements d'outre-mer, le taux des prélèvements obligatoires y est d'environ 20 %. Saint-Barthélemy est, dans cette mesure, un paradis fiscal. En revanche, les investissements des métropolitains y donnent très rarement droit aux réductions d'impôt pour investissement outre-mer. La fiscalité n'est pas la seule raison de son succès qui tient aussi, notamment, à la bonne gestion de ses finances publiques.

Saint-Barthélemy a su développer, sans aucune aide, une économie touristique fondée sur la qualité des services qui assuraient en 2016 à ses habitants un niveau de vie supérieur à celui des habitants des autres collectivités et départements d'outre-mer et comparable à celui de la métropole. En outre, le taux de chômage y était très bas.

Ses recettes fiscales excèdent les dépenses de la collectivité, dont le personnel est particulièrement peu nombreux : elle n'avait aucune dette au 31 décembre 2015. Elle ne reçoit aucune dotation de l'Etat et les dépenses propres de celui-ci en faveur de Saint-Barthélemy (gendarmerie...) sont très faibles.

Le modèle de développement de Saint-Barthélemy n'est pas transposable, en raison notamment de sa petite taille. De son côté, Saint-Martin a rencontré des problèmes spécifiques difficiles qui ne sont pas traités ici. L'exemple de Saint-Barthélemy constitue néanmoins un élément de réflexion sur les économies ultra-marines.

A) Une île très pauvre qui s'est développée seule

1) L'histoire de Saint-Barthélemy jusqu'à la fin du siècle dernier

L'histoire du développement de Saint-Barthélemy jusqu'à 1999 présentée ici a pour principale source le [rapport](#) de 1999 de François SENERS, maître des requêtes au Conseil d'Etat, au Secrétaire d'Etat à l'Outre-mer sur « Saint-Martin, Saint-Barthélemy : quel avenir pour les îles du nord de la Guadeloupe ? » (toutes les citations en sont extraites).

Saint-Barthélemy (9 000 habitants et 25 Km² à 230 Km de la Guadeloupe) est, comme Saint-Martin (à 25 Km), une « île sèche », dépourvue de réserves d'eau douce naturelles, à la terre ingrate et au relief accidenté. Ces « îles du nord » n'ont jamais connu les grandes cultures tropicales sur lesquelles se sont bâties les économies antillaises traditionnelles.

Découverte par Christophe Colomb, dont un frère portait ce prénom, Saint-Barthélemy a été achetée par la France à l'Ordre de Malte en 1674. « *Ne produisant aucune richesse, elle fut rapidement considérée comme une possession inutile par la Couronne* » qui la céda en 1784 à la Suède. Celle-ci en fit un port franc, ce qui est à l'origine de son statut fiscal et douanier et lui assura alors une relative prospérité. La France la racheta en 1877 pour la rattacher administrativement à la Guadeloupe, comme Saint-Martin.

Des « *embryons d'administration coloniale* » furent alors installés dans les deux îles du nord, qui bénéficièrent rapidement de franchises douanières et fiscales destinées à compenser leur éloignement, géographique et administratif, de la Guadeloupe et à leur permettre de résister à la concurrence des îles anglo-américaines (îles Vierges et Porto-Rico) ou de la partie hollandaise de Saint-Martin. Cette problématique n'a guère changé.

Les deux îles « *furent entièrement livrées à elles-mêmes* ». En effet, l'administration française en fut quasiment absente. Saint-Barthélemy en a gardé une « *culture administrative locale qui veut que des responsabilités administratives très larges soient exercées par la municipalité* » et non par les échelons supérieurs (département, région et Etat). Le rapport de François SENERS donne quelques exemples de ces carences de l'Etat et de la Guadeloupe en 1999 dont on peut retenir les quatre suivants concernant Saint-Barthélemy :

- S'agissant du dispensaire, il avait dû être fermé faute d'entretien par le département. Une nouvelle construction était en cours en 1999, entièrement à la charge de la commune. En 2017, les habitants de Saint-Barthélemy sont obligés de se rendre à Saint-Martin ou en Guadeloupe, souvent à leurs frais, dès qu'ils ont un problème de santé un peu sérieux, tout en s'acquittant des mêmes prélèvements sociaux (cotisations et CSG) que dans les DOM.
- S'agissant du centre de secours, le « *délabrement* » des moyens d'intervention avait conduit la commune à financer directement les équipements les plus essentiels.
- S'agissant de l'adduction d'eau potable, alors que l'île fait face à des « *coûts exceptionnels* » liés à la nécessité de dessaler l'eau de mer, elle doit assumer seule la charge liée à l'extension de son réseau depuis 1996.
- S'agissant des routes départementales, l'île souffrait en 1999 d'un réseau en béton « *aussi vétuste que non conforme aux normes de sécurité* », que les difficultés financières du département menaçaient de laisser encore se dégrader.

Au total, « *quasiment sans ressources jusqu'au début des années 1960, ne disposant sur son territoire exigü et sec d'aucune capacité à développer des activités agricoles ou industrielles, la pêche étant la principale activité, Saint-Barthélemy a eu la chance de séduire par son isolement, son charme et la quiétude qu'elle offre quelques américains de la côte est. En quelques années, l'île est devenue le lieu privilégié de villégiature de riches personnalités qui ont posé les jalons d'une économie touristique basée sur le luxe, le calme et la sécurité. La réussite de l'île a été de ne pas dévier de cette ligne et de conserver le contrôle du développement touristique. Saint-Barthélemy jouit désormais d'une réputation méritée liée à la qualité de ses infrastructures hôtelières, toutes de taille mesurée, à la densité de son tissu commercial, concentré sur les produits de luxe français, et à la sécurité exceptionnelle qu'on y trouve... ce potentiel touristique a été bâti, à quelques rares exceptions près, sans le concours de la loi de défiscalisation* », ce qui constitue une belle illustration de l'inutilité, sinon du caractère nuisible, des dispositifs de défiscalisation outre-mer.

En 1999, les élus de Saint-Barthélemy plaidaient donc depuis longtemps pour une séparation de la Guadeloupe et un statut de territoire d'outre-mer assurant une large autonomie. Le rapport SENERS soulignait que « *contrairement à Saint-Martin, Saint-Barthélemy est en mesure de faire face aux contraintes de gestion liées à l'autonomie administrative* »¹.

2) Saint-Barthélemy depuis le début du siècle actuel

A la suite de référendums locaux en 2003, des lois de 2007 ont créé, en lieu et place des deux communes de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, deux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution. Depuis cette date, ces collectivités exercent les compétences antérieurement dévolues à ces communes, au département et à la région de Guadeloupe ainsi que des compétences transférées par l'Etat, y compris dans des domaines relevant de la loi, notamment la fiscalité, l'urbanisme, l'accès au travail des étrangers et le tourisme. Un préfet délégué, placé près celui de la Guadeloupe, représente l'Etat sur les deux îles, qui relèvent de la compétence de chambres territoriales des comptes regroupées avec les chambres régionales de Guadeloupe, Guyane et Martinique. Saint-Barthélemy fait partie des « pays et territoires d'outre-mer » de l'Union européenne, qui ne sont pas soumis au droit communautaire.

Les statistiques relatives à Saint-Barthélemy sont rares et souvent anciennes, ce qui est compréhensible compte-tenu de sa taille. Les [dernières publications](#) de l'institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM) font état d'un PIB de 36 000 € par habitant en 2010, contre 30 000 € pour la France entière (49 000 € en Ile-de-France) et 19 000 € dans les DOM. Toutefois, les prix à la consommation étant bien plus élevés qu'en métropole (tous les produits sont importés à part quelques poissons locaux), le pouvoir d'achat à Saint-Barthélemy n'y est certainement pas supérieur. En outre, il est probable qu'une partie de la valeur ajoutée soit prélevée par les groupes non-résidents propriétaires de certains hôtels.

Le taux de chômage en 2015 est inférieur à 5 %. Les emplois sont non-salariés pour plus du tiers. Les entrepreneurs individuels jouent un rôle essentiel en offrant des services très flexibles, adaptés aux besoins d'une clientèle exigeante. Les salariés travaillent pour 33 % dans l'hébergement et la restauration, pour 20 % dans les autres services marchands, pour 19 % dans le commerce et 19 % dans le BTP. Les services non marchands (services publics essentiellement) occupent seulement 3 % des effectifs de salariés, ce qui est très faible.

¹ Le rapport SENERS développe les difficultés spécifiques rencontrées par Saint-Martin.

La situation économique de l'île avant l'ouragan présentait quelques déséquilibres méritant l'attention. En particulier, les nombreux permis accordés pour construire des hôtels et des villas pour touristes avaient deux effets négatifs importants de nature à freiner fortement à moyen terme son développement : d'une part, de grandes difficultés de logement à des prix abordables pour les résidents non propriétaires et les saisonniers ; d'autre part, une saturation des infrastructures publiques pendant les périodes les plus touristiques.

B) Une île qui a fait des choix fiscaux pertinents

Le rapport de F. SENERS et le [rapport de 2013](#) de la Cour des comptes sur l'autonomie fiscale en outre-mer constituent les principales sources des développements qui suivent.

1) Un statut fiscal dérogatoire très ancien résultant des carences de l'Etat

Au 19^{ème} siècle, Saint-Barthélemy et Saint-Martin étaient en principe soumises aux mêmes règles juridiques, notamment dans le domaine fiscal et douanier, que la Guadeloupe mais l'absence de toute administration en mesure de lever des impôts sur place a rapidement conduit à leur accorder un statut dérogatoire et, en pratique, à ne pas y prélever d'impôts.

Lorsque l'impôt sur le revenu fut institué en Guadeloupe en 1922, les îles du nord furent oubliées et cet impôt n'y fut pas prélevé, sans base juridique autorisant cette exemption. Il en fut plus généralement de même pour tous les impôts en 1946 lors de la départementalisation de la Guadeloupe, dont les deux îles étaient en théorie deux communes de droit commun. En 1947, des décrets précisèrent que le régime fiscal et douanier antérieur des deux îles était provisoirement maintenu. Par la suite, ce sont souvent de simples instructions de la direction générale des impôts qui indiquèrent, sans aucune base légale, que certains impôts, notamment la TVA, n'y étaient pas applicables, faisant de ces îles des paradis fiscaux dissimulés.

Ce fut également le cas pour de nombreuses autres lois et règlements comme le code de l'urbanisme, avec des effets que l'on mesure aujourd'hui.

En 1999, le régime fiscal très dérogatoire des deux îles résultait avant tout des carences de l'Etat - mais aussi de la Guadeloupe - qui les avait largement oubliées et ne leur apportait que très peu de services publics. En 2007, le nouveau statut de collectivité d'outre-mer accordé aux îles du nord a posé clairement les bases de leur autonomie fiscale et leur a permis de sortir de l'ambiguïté juridique.

2) Des choix fiscaux pertinents

En rapportant les prélèvements obligatoires estimés par la Cour des comptes au PIB publié par l'IEDOM pour 2010, on obtient un taux de prélèvements obligatoires de 20 % pour Saint-Barthélemy (25 % pour Saint-Martin).

Les prélèvements sociaux (cotisations sociales et CSG) sont les mêmes que dans les départements d'outre-mer, avec les mêmes exonérations particulières, et des contrôles sont exercés par les Urssaf. Le régime fiscal et douanier est en revanche très original.

Les recettes fiscales représentent 88 % des recettes de fonctionnement de la collectivité de Saint-Barthélemy, qui a fait le choix d'une fiscalité simple et efficace, adaptée au contexte économique local.

Le quart des recettes fiscales provient d'un « droit de quai », c'est-à-dire un droit d'importation, de 5 % sur la valeur des marchandises (plus élevé sur les véhicules). Comme tous les biens consommés sont importés, il s'agit d'une quasi taxe sur la consommation qui remplace la TVA. Bien que son taux soit inférieur au taux de la TVA en métropole, les prix à Saint-Barthélemy sont beaucoup plus élevés pour des produits identiques.

Un deuxième quart des recettes provient des droits (4,8 %) sur les mutations à titre onéreux ou gratuits (terrains et immeubles pour l'essentiel). Les impôts sur les plus-values sont prélevés par les services fiscaux de la Guadeloupe dans les conditions de droit commun mais ne sont pas identifiés dans leurs recettes et ne sont donc pas rétrocédés à la collectivité. Or la taxation des plus-values est le moyen le plus pertinent pour taxer la rente foncière et redistribuer les patrimoines. En effet, elle est assise sur des valeurs de marché (contrairement aux taxes foncières), sur une richesse réelle et non potentielle (contrairement à l'ISF²) et ne frappe pas les transactions en cascade comme les droits de mutation à titre onéreux. Ces derniers sont toutefois pertinents si l'imposition des plus-values n'est pas possible.

La taxe de séjour (5 % du prix des nuitées) et les taxes portuaires et aéroportuaires représentent environ 20 % des recettes fiscales. Le reste provient de taxes sur la consommation de biens particuliers (carburants...) ou encore d'une contribution forfaitaire des entreprises. Cette dernière, qui représente moins de 10 % des recettes fiscales, est le seul prélèvement sur les entreprises (hors impositions de l'immobilier et du foncier), dont la compétitivité est ainsi assurée.

3) Un « paradis fiscal » relatif

Les personnes physiques et morales qui sont fiscalement résidentes à Saint-Barthélemy ne payent pas d'impôts sur les revenus et sur les bénéfices des sociétés³. Pour être considérées comme fiscalement résidentes, les personnes physiques doivent avoir leur résidence principale sur l'île depuis plus de 5 ans. Les sociétés doivent y avoir installé le siège de leur direction effective depuis plus de 5 ans ou, si elles y ont installé le siège de leur direction effective, être contrôlées par des personnes physiques résidant à Saint-Barthélemy depuis plus de cinq ans. Les autres personnes physiques et morales (résidents de moins de 5 ans) payent les impôts directs de droit commun, généralement en métropole.

Saint-Barthélemy est donc bien un paradis fiscal au sens où les résidents de plus de cinq ans n'y payent pas d'impôts directs, ni d'impôt sur la fortune, mais cette condition de résidence paraît correctement appliquée. Il ne semble pas que ce statut soit utilisé par des entreprises multinationales pour y localiser leurs bénéfices en y installant artificiellement leurs sièges ou leurs brevets. La collectivité ne développe en tous cas aucune publicité en ce sens. En outre, si la pression fiscale est globalement limitée, les services publics le sont également et les ménages et entreprises n'y reçoivent aucune aide de la collectivité autre que les prestations de droit commun comme le RSA.

Le statut fiscal de Saint-Barthélemy est très ancien, puisqu'il remonte au 19^{ème} siècle, comme celui de Saint-Martin. Il n'a pas eu d'effet manifeste sur le développement de ces deux îles jusqu'au début des années 1960. Ensuite, la croissance de Saint-Barthélemy a été plus solide

² La valeur des biens immobiliers au 1^{er} janvier 2017 sur laquelle aurait été assise un ISF 2017 à Saint-Barthélemy aurait été seulement potentielle dans la mesure où on peut considérer que, le 15 septembre 2017, elle est peut-être dix fois plus faible.

³ Seulement une contribution forfaitaire en fonction du nombre de salariés, plafonnée à 5 000 €.

que celle de Saint-Martin, qui a rencontré des problèmes particuliers⁴, alors qu'elles avaient encore les mêmes règles fiscales et douanières jusqu'à la fin des années 1980⁵. Ce n'était donc pas le principal déterminant du développement de Saint-Barthélemy.

Le rapport de la Cour des comptes confirme que les dispositifs de défiscalisation des revenus en cas d'investissement outre-mer sont très peu utilisés à Saint-Barthélemy et note que la collectivité a restreint d'elle-même le champ des investissements éligibles. Or ces dépenses fiscales ont un coût budgétaire élevé pour l'Etat et permettent aux ménages les plus riches de réduire fortement leur impôt, sans produire d'effet positif durable sur les territoires éligibles.

C) Des finances publiques équilibrées sans concours de l'Etat

Selon le rapport de la Cour des comptes, « à l'exception de Saint-Barthélemy, les collectivités d'outre-mer sont confrontées, à des degrés divers, à des situations financières dégradées ou tendues, qui hypothèquent leur capacité à financer le développement de leur territoire ».

Le rapport annuel de l'IEDOM sur Saint-Barthélemy montre que, en 2015, les recettes de fonctionnement (59 M€) ont largement excédé les dépenses de fonctionnement (35 M€ dont 10 M€ de charges de personnel), permettant, avec 2 M€ de subventions d'investissement, de financer 17 M€ d'investissements et de dégager une capacité de financement de 9 M€. La collectivité n'avait aucune dette au 31 décembre 2015.

Elle ne reçoit aucune dotation de l'Etat qui, au contraire, lui a réclamé 8 M€ par an au titre des compétences qui lui ont été transférées. L'Etat considère en effet que les recettes fiscales transférées sont supérieures au coût des services publics transférés. La collectivité a contesté son estimation et la loi de finances pour 2016 a validé un accord divisant ce montant par deux.

L'Etat continue à assurer certains services en faveur de Saint-Barthélemy, comme la présence de gendarmes ou le maintien d'une trésorerie. Le « document de politique transversale » (DPT) annexé au projet de loi de finances pour 2017 et relatif à l'outre-mer permet de calculer les dépenses consacrées par l'Etat à chaque département ou collectivité d'outre-mer au titre de toutes ses missions (voir le [commentaire d'actualité publié en avril 2017](#) pour plus de précisions sur les modalités et limites de ces calculs).

Ces dépenses pourraient être rapportées aux populations ultramarines et métropolitaines mais les ratios obtenus seraient peu pertinents dans la mesure où la population ultramarine est plus jeune et pèse ainsi naturellement plus sur le budget de l'Etat (celui-ci consacre, par exemple, le quart de ses dépenses hors intérêts à l'enseignement scolaire). La population métropolitaine pèse plus sur les dépenses de la sécurité sociale, à travers les retraites et l'assurance maladie. Les dépenses sont donc rapportées à la population de moins de 65 ans.

En 2015, les dépenses de l'Etat en faveur de Saint-Barthélemy se sont limitées à 2,6 M€, soit 310 € par habitant de moins de 65 ans contre 5 560 € en faveur de la métropole et 5 990 € en faveur de l'outre-mer.

L'addition des dépenses de l'Etat et de la collectivité représente 6 500 € par habitant de moins de 65 ans à Saint-Barthélemy alors que l'addition des dépenses des administrations centrales et locales en France représente 12 600 € par habitant de moins de 65 ans.

⁴ Par exemple, d'importants besoins de formation d'une population très jeune.

⁵ Les impôts directs (IR et IS) ont été appliqués à Saint-Martin à la fin des années 1980 mais pas la TVA.



Saint-Barthélemy le 25 août 2017 (mariage de ma fille)



Saint-Barthélemy le 10 septembre 2017