Pacific Community
Communauté du Pacifique

RESCCUE

ETAT DES LIEUX DE LA FISCALITE ET DES SUBVENTIONS EN NOUVELLE-CALEDONIE

AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

PROVINCE NORD

PROVINCE SUD
NOUVELLE - CALEDONIE

FFEM FONDS FRANÇAIS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

L'opérateur de cette activité consiste en un groupement de **3** partenaires :

Université de la Nouvelle-Calédonie/LARJE
Coordinateur : Samuel Gorohouna
samuel.gorohouna@univ-nc.nc

Vertigo Lab
Coordinateur : Thomas Binet
thomasbinet@vertigolab.eu

DME
Coordinateur : Olivier Sudrie
olivier.sudrie@cabinet-dme.fr

Version	Date d'envoi	Rédacteur Principal/Contributeur
Version 1	15/08/2016	Université de la Nouvelle-Calédonie/LARJE. Mathias Chauchat, Samuel Gorohouna, Gaël Lagadec, Catherine Ris
Version 1 commentée par PS, PN, DSF, AFD et CPS	29/08/2016	
Version 2	18/09/2016	Université de la Nouvelle-Calédonie/LARJE. Mathias Chauchat, Samuel Gorohouna, Gaël Lagadec, Catherine Ris
Version 2 commentée par PS, PN, DSF et CPS	05/10/2016	
Version 3	15/10/2016	Université de la Nouvelle-Calédonie/LARJE. Mathias Chauchat, Samuel Gorohouna, Gaël Lagadec, Catherine Ris

Crédits photos : Ville de Nouméa (www.noumea.nc) et Koniambo Nickel SAS (www.koniambonickel.nc).

Rappel des objectifs et composantes du projet

Le projet RESCCUE (Résilience des Ecosystèmes et des Sociétés face au Changement Climatique) vise à contribuer à accroître la résilience des pays et territoires insulaires du Pacifique face aux changements globaux par la mise en œuvre de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC). Il prévoit notamment de développer des mécanismes de financement innovants pour assurer la pérennité économique et financière des activités entreprises. Ce projet régional opère sur un à deux sites pilotes dans chacun des pays et territoires suivants : Fidji, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Vanuatu.

RESCCUE est financé principalement par l'Agence française de développement (AFD) et le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), pour une durée de cinq ans (01/01/2014 - 31/12/2018). Le montant global du projet est estimé à 13 millions d'Euros. La CPS bénéficie d'un financement total de 6,5 millions d'euros : une subvention de l'AFD octroyée en deux tranches (2013 et 2016 à hauteur de 2 et 2,5 millions d'Euros respectivement), et une subvention du FFEM de 2 millions d'Euros. Le projet RESCCUE fait en complément l'objet de cofinancements. Sa maîtrise d'ouvrage est assurée par la CPS, assistée par les gouvernements et administrations des pays et territoires concernés.

RESCCUE est structuré en cinq composantes :

Composante 1 - Gestion intégrée des zones côtières : Il s'agit de soutenir la mise en œuvre de la GIZC « de la crête au tombant » à travers l'élaboration de plans de GIZC, la mise en place de comités ad hoc, le déploiement d'activités concrètes de terrain tant dans les domaines terrestres que marins, le renforcement des capacités et le développement d'activités alternatives génératrices de revenus.

Composante 2 - Analyses économiques : Cette composante soutient l'utilisation d'une large variété d'analyses économiques visant d'une part à quantifier les coûts et bénéfices économiques liés aux activités de GIZC, d'autre part à appuyer diverses mesures de gestion, politiques publiques et mises en place de mécanismes économiques et financiers.

Composante 3 - Mécanismes économiques et financiers : Il s'agit de soutenir la mise en place de mécanismes économiques et financiers pérennes et additionnels pour la mise en œuvre de la GIZC : identification des options possibles (paiements pour services écosystémiques, redevances, taxes, fonds fiduciaires, marchés de quotas, compensation, certification…) ; études de faisabilité ; mise en place ; suivi.

Composante 4 - Communication, capitalisation et dissémination des résultats du projet dans le Pacifique : Cette composante permet de dépasser le cadre des sites pilotes pour avoir des impacts aux niveaux national et régional, en favorisant les échanges d'expérience entre sites du projet, les expertises transversales, la dissémination des résultats en particulier au cours d'événements à destination des décideurs régionaux, etc.

Composante 5 - Gestion du projet : Cette composante fournit les moyens d'assurer la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre du projet, l'organisation des réunions des comités de pilotage, des évaluations et audits, etc.

Résumé :

La première étape de l'étude sur le verdissement de la fiscalité et des subventions calédoniennes a consisté à réaliser un état des lieux, un *« bilan statistique »* de la fiscalité et des subventions sur notamment les volumes de l'impôt, leur rendement en distinguant par secteurs d'activités et par géographie. L'équipe a collecté ces informations auprès des services du gouvernement (principalement la DSF et la DBAF), des provinces Nord et Sud et de l'Institut de la Statistique et des Etudes Economiques (ISEE) avant de les analyser en s'appuyant notamment sur la littérature existante.

Les principaux enseignements de cette première étape de l'étude sur le verdissement de la fiscalité et des subventions calédonienne sont les suivants :

- Une première analyse de la fiscalité ou des subventions en faveur de la préservation de l'environnement affiche une part de taxe ou subvention verte plutôt faible (5% des recettes fiscales notamment).
- S'agissant des taxes existantes, les impôts et taxes à objet environnemental cités sont les suivants : taxe sur les produits pétroliers, taxe parafiscale sur les énergies renouvelables, taxe sur l'électricité, taxe de soutien aux actions de lutte contre les pollutions et taxe de reboisement.
- Les niches fiscales à l'IRPP, à l'IS ainsi que les exonérations douanières, dont on peut supposer qu'elles peuvent avoir un impact négatif sur l'environnement, sont nombreuses et importantes. Le bilan général ne plaide pas en première analyse à l'issu de cet état des lieux en faveur d'une fiscalité verte actuellement.
- Concernant la fiscalité minière, l'IS35 rapporte très peu. A cela s'ajoute les *redevances superficiaire*s pour un peu plus de deux-cent millions de F.CFP.
- Concernant les taxes douanières, c'est la TGI qui rapporte le plus aujourd'hui avec 38% des recettes douanières. Suivent ensuite la TBI (13%), la TPP (13%) ainsi que les droits de douanes (13%). Concernant les exonérations douanières, celles-ci sont importantes et concernent en premier lieu le secteur du nickel (55%) et la protection de l'industrie locale. On retrouvera ce régime préférentiel dans la taxe générale à la consommation.
- Les aides au développement économique de la province Sud (près de 4 milliards F.CFP en moyenne par an) ont concerné l'agriculture et le tourisme à 70%. Suit ensuite l'aide à l'habitat à hauteur de 20%. La répartition géographique confirme la prépondérance du grand Nouméa même si, en proportion de leur population, les autres communes reçoivent plus.
- Les aides au développement économique de la province Nord ont concerné en volume en premier lieu l'aide à l'habitat (en moyenne 1,1 milliard F.CFP par an). Ce sont le Grand Nord et la Côte Océanienne qui ont en bénéficié le plus à hauteur de 74% des aides. Pour les autres secteurs hors habitat (plus de 300 MF.CFP par an), c'est l'agriculture qui a le plus bénéficié des aides à plus de 50%. Les Espaces de l'Ouest ont perçu 50% de ces aides.
- La répartition géographique confirme une forte concentration des activités et donc des rendements fiscaux et des subventions dans la province Sud et dans l'agglomération de Nouméa plus précisément. Les recettes fiscales ou les subventions dans l'intérieur et les Iles représentent des montants bien plus faibles.

Table des matières

INTRODUCTION **6**

I. CONTEXTE ECONOMIQUE DE LA NOUVELLE-CALEDONIE **9**

II. ETAT DES LIEUX DE LA FISCALITE **10**

II.1. LA FISCALITE DU PAYS. 12

II.2. LA FISCALITE PROVINCIALE ET COMMUNALE 38

II.3. LA DEFISCALISATION NATIONALE 41

II.4. LES TAXES SPECIFIQUES A OBJET ENVIRONNEMENTAL 42

III. LES SUBVENTIONS AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE **44**

III.1 LES AIDES PROVINCIALES 42

III.2 LES AIDES DE LA NOUVELLE-CALEDONIE 53

III.3 LES AIDES DE L'ETAT EN NOUVELLE-CALEDONIE 54

IV. L'IDENTIFICATION DES IMPOTS ET SUBVENTIONS COMPRIS DANS LE PERIMETRE DE L'ETUDE **56**

IV.1 CONCERNANT LES IMPOTS DIRECTS 56

IV.2 CONCERNANT LES IMPOTS INDIRECTS 57

IV.3 CONCERNANT LES SUBVENTIONS AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE 59

V. CONCLUSIONS : PREMIER BILAN ENVIRONNEMENTAL **61**

Bibliographie 65

Liste des acronymes 67

Annexe 1 : Eléments de conclusion du rapport Lieb 2011 sur l'IRPP 68

La Communauté du Pacifique (CPS), en partenariat avec le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les provinces Sud et Nord, a lancé une étude sur le verdissement de la fiscalité calédonienne et des subventions publiques. Le consortium composé du Laboratoire de Recherche Juridique et Economique (LARJE) de l'Université de la Nouvelle-Calédonie, de VERTIGO LAB et DME a été retenu pour mener à bien cette étude.

Cette étude sera menée en 5 phases. Il s'agira d'abord de réaliser l'état des lieux de la fiscalité et des subventions (phase 1), d'analyser les effets de la fiscalité et des subventions sur l'environnement (phase2), d'élaborer des propositions de verdissement de la fiscalité et des subventions publiques (phase 3), d'évaluer les impacts budgétaires, environnementaux et socioéconomiques des propositions de réforme (phase 4) et enfin, de mettre en discussion et en concertation avec les institutions et la société civile les différentes recommandations (phase 5).

La première étape de l'étude sur le verdissement de la fiscalité et des subventions calédoniennes consiste à réaliser dans le cadre de l'état des lieux, un *« bilan statistique »* de la fiscalité et des subventions sur les volumes de l'impôt, leur rendement en les distinguant par secteurs d'activités et par localisation géographique. Ce travail est novateur, puisque les études précédentes ne sont pas entrées dans ce niveau de détail. L'équipe a collecté ces informations auprès des services du gouvernement (Direction des Services Fiscaux, Direction du Budget et des Affaires financières), de ceux des provinces et de l'Institut de la Statistique et des Etudes Economiques (ISEE) avant de les analyser en s'appuyant notamment sur la littérature existante. On signalera que la transmission des données par les services concernés de la Nouvelle-Calédonie a été rendue complexe par les réformes fiscales en cours. Les analyses livrées ici le sont donc à partir des données disponibles à la date du rendu de ce rapport.

Il convient de rappeler qu'une « fiscalité verte » (ou une « subvention verte ») est essentiellement incitative en orientant les comportements des agents économiques au sens large (personnes physiques et morales) en faveur de la préservation de l'environnement. Il s'agit d'un instrument économique de régulation environnementale : taxes, subventions, marché de permis négociables (tel que celui des droits d'émission de CO_2 par exemple). Il est toujours possible de réglementer (interdire un produit A plus polluant qu'un produit B substituable par exemple), mais c'est beaucoup plus contraignant parce que cela écarte des produits et entreprises produisant les types de biens A alors qu'une taxe sur le degré de pollution des produits A et B n'écarte aucune entreprise mais les incite à l'innovation pour rendre leur produits moins polluants. D'où l'importance de connaitre également les incitations que comporte un système fiscal ou un cadre de subvention.

La fiscalité est de la compétence de la Nouvelle-Calédonie depuis une loi du 13 avril 1900 qui a autorisé la colonie à percevoir des recettes propres. Cette plénitude de la compétence fiscale lui a été définitivement acquise avec le statut Stirn de 1976 (Loi n° 76-1122 du 28 décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et dépendances) qui se bornait à énumérer les compétences de l'Etat. L'impôt en Nouvelle-Calédonie est largement territorial et le produit fiscal est ensuite réparti entre les collectivités avec des mécanismes institutionnels de clés encadrés pour favoriser le « rééquilibrage » qui est un principe essentiel et répété des accords de Matignon-Oudinot et de l'Accord de Nouméa. Il s'agit d'une compétence définie par l'article 22 1° de la loi organique et qu'exerce la Nouvelle-Calédonie. L'impôt étant perçu en Nouvelle-Calédonie par la Nouvelle-Calédonie, puis redistribué par des mécanismes de clés, c'est ainsi la DSF qui est l'interlocuteur privilégié pour fournir les données en matière fiscale.

L'impôt répond à trois objectifs : un objectif de rendement, un objectif économique et un objectif social. Il est possible de lui assigner un quatrième objectif écologique, ce qui est l'un des objets de l'étude en cours sur le verdissement de la fiscalité et des subventions publiques.. Pour l'essentiel, il ressort que la fiscalité calédonienne repose sur 4 impôts qui contribuent à plus de 53 % de l'ensemble : taxes à l'importation (dont TGI), impôt sur les sociétés, impôts sur le revenu et taxe de solidarité sur les services. Il y a ensuite une myriade d'impôts divers. Les grands impôts sont minés de niches fiscales, à un point qui compromet les objectifs de l'impôt visés ci-dessus (cf. rapports Lieb 2010, 2011, 2012).

Dans un premier temps, il s'agira d'analyser les principaux impôts perçus et subventions allouées en Nouvelle-Calédonie, ainsi que les impôts non perçus via les diverses modalités de défiscalisation locale et nationale (seule la défiscalisation locale est concernée par l'étude, cependant on présente pour information les grandes orientations de la défiscalisation nationale). Certaines niches fiscales susceptibles de générer des comportements dommageables à l'environnement sont également signalées. Des analyses par secteur d'activité, par zone géographique sont nécessaires afin de mieux mesurer les impacts environnementaux dans la phase 2 de l'étude.

Certaines fiscalités, en fonction de leur base d'imposition ou de leur objet, ou subventions, sont mécaniques et ont peu à voir avec la problématique du verdissement. Il faudra concentrer l'analyse sur certains impôts, particulièrement ceux qui ont un fort impact budgétaire et ceux qui ont un effet incitatif sur les comportements. Les niches fiscales (incitatives par principe) et les défiscalisations n'ont pu faire l'objet d'un examen particulier car les données transmises se sont avérées insuffisantes.

Il est utile de préciser la méthodologie qui a été adoptée pour cette première étape. Tout d'abord, le périmètre de l'étude concerne la fiscalité locale (on présente la défiscalisation nationale pour information) ainsi que les subventions publiques des provinces Nord et Sud aux activités économiques (y compris les aides à l'habitat). Les aides de l'Etat ainsi que les contrats de développement ne font pas partie du périmètre de l'étude mais sont présentées également pour information.
L'objectif étant de dresser un bilan statistique de la fiscalité et des subventions publiques, des demandes de données et de compléments d'information ont été adressées à la Direction des services fiscaux (DSF), au service des Douanes, à la Direction du Budget et des Affaires Financières (DBAF), à la Direction des affaires économiques (DAE), à l'Institut de Statistiques et des Etudes Economiques (ISEE), aux provinces Sud et Nord ainsi qu'au Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie.
Compte tenu de l'objectif de mesure de l'impact de la fiscalité et des subventions, il a été précisé que les données souhaitées devraient être déclinées par secteurs d'activités et par zone géographique (dans la mesure du possible jusqu'au niveau communal).

Les principaux fournisseurs de données ont été la DSF, le service des Douanes, les provinces Nord et Sud, ainsi que l'ISEE, les autres institutions ont plutôt apporté des compléments d'information notamment sur les données disponibles à l'ISEE.

Le tableau suivant permet de synthétiser les données reçues :

Tableau 1 : Synthèse des données reçues.

Institutions	Demandes	Données reçues	Données sectorielles	Données géographiques	Croisement sectoriel et géographique
DSF[1]					
	IS 30 /IS35	Oui	Oui	Oui	Non
	IRPP (et dépenses fiscales)	Non	Non	Non	Non
	TSS (et dépenses fiscales)	Oui	Oui	Non	Non
	Patentes	Oui	Oui	Non	Non
Douanes					
	Toutes les taxes douanières	Oui	Non	Non	Non
	Exonérations	Oui	Oui	Non	Non
Provinces Nord et Sud					
	Subventions aux activités économiques	Oui	Oui	Oui	Oui
	Aides à l'habitat	Oui	Oui	Oui	Oui

A partir des données effectivement reçues, les analyses ont été faites par secteurs d'activités et par zone géographique. Quand cela était possible, les analyses ont intégré également les données de l'économie calédonienne disponibles à l'ISEE (caractéristiques des secteurs d'activités (nombre d'entreprises, chiffres d'affaires etc.) et de la population des zones géographiques).
Puis, un focus est réalisé sur les impôts/taxes ainsi que les subventions qui ont un objet environnemental. Enfin, il est proposé des premières orientations pour verdir la fiscalité et les subventions calédoniennes.

On rappelle ci-après le contexte économique de la Nouvelle-Calédonie (I), puis on présente l'état des lieux de la fiscalité (II), des subventions (III) afin de donner les premières orientations en matière de verdissement de la fiscalité et des subventions (IV), avant de conclure (V).

[1] La DSF s'est engagée à fournir des informations complémentaires pour fin octobre 2016.

I. CONTEXTE ECONOMIQUE DE LA NOUVELLE-CALEDONIE

❖ Une économie riche mais inégale

La Nouvelle-Calédonie est une petite économie insulaire, qui se distingue dans l'ensemble de l'outre-mer français, et plus encore en Océanie insulaire, par un niveau de vie et de développement humain élevé. Le PIB par habitant est aujourd'hui comparable à celui de la grande majorité des régions françaises et à celui de la Nouvelle-Zélande. Les quinze dernières années ont été marquées par un progrès économique et social important, notamment grâce aux effets induits des investissements réalisés dans l'exploitation du nickel, ressource naturelle constituant la principale richesse de l'île. De 2004 à 2014, le PIB de la Calédonie est passé de 566 à 955 milliards F. CFP soit une hausse de 68% sur la période.

On pouvait donc s'attendre à ce que la crise économique mondiale frappe fortement la Nouvelle-Calédonie, mais le pays a l'avantage de bénéficier d'une base industrielle, largement abritée de la concurrence internationale, et de transferts de la métropole, ce qui a limité la transmission de la crise (Lagadec et Ris, 2011). La société calédonienne est cependant marquée par de fortes inégalités, qu'elles soient d'origine sociale, géographique ou ethnique. L'étude de ces inégalités peut se faire via les salaires ou via les revenus (qui incluent les autres revenus en plus des salaires) et leur actualisation dépend de la disponibilité des données existantes. Or si les niveaux de salaires ont eu une croissance ces dernières années (le SMG était de 132 000 F. CFP en 2010, il est de 152 912 F.CFP depuis le 01.02.2015), les analyses de la dispersion des salaires disponibles commencent à dater. Les données plus récentes concernent les revenus. On notera à titre d'illustration que les 10 % les plus modestes ont un niveau de vie 7,9 fois plus faible que celui des 10% les plus aisés (Hadj, 2010). En 2008, le coefficient de Gini calculé pour la Nouvelle-Calédonie était de 0,43, loin derrière la France (0,3 en 2012). En 2014, les 10% des foyers fiscaux les plus pauvres ont un revenu mensuel inférieur à 41.500 F alors que les 10% des foyers fiscaux les plus riches ont un revenu supérieur à 733.000 F, ce qui correspond à un rapport inter-décile de plus de 17 (GNC, 2016). D'autre part, les prix en Nouvelle-Calédonie sont considérablement plus élevés que dans les pays européens et qu'en Métropole; en 2010, les prix en Nouvelle-Calédonie sont globalement 34% plus élevés qu'en métropole, l'écart des prix avec la métropole est largement supérieur à celui observé dans les DOM. (CEROM, 2012 et Brard, 2007). Ces écarts de prix aggravent naturellement les effets des disparités de revenus et de pouvoir d'achat des plus pauvres.
Au regard des inégalités sociales et des problèmes de vie chère, il paraît nécessaire de mettre en place une réforme fiscale visant à réduire les fragilités économiques et sociales de la Nouvelle-Calédonie comme le montrent Lagadec et Ris (2011) et Wasmer et David (2012).

❖ La politique fiscale peut être un instrument de lutte contre les inégalités

La fiscalité est un outil essentiel de la redistribution et de la justice sociale. Les analyses de la fiscalité optimale permettent de mettre en évidence les qualités économiques (bien-être social) des différents outils fiscaux. L'objet de la théorie de la fiscalité optimale est en effet de déterminer le système fiscal qui maximiserait le bien-être des consommateurs, en tenant compte du fait qu'ils réagiront à toutes les incitations découlant de ce système (Lagadec et Ris, 2010a, Lagadec et Ris, 2012). La problématique de la fiscalité optimale est celle de l'arbitrage entre efficacité et équité (redistribution). Le champ d'application s'étend à la fiscalité directe comme indirecte.

Les caractéristiques individuelles pertinentes sont *a priori* plus observables pour ce qui est de la fiscalité directe (salaires vu comme un proxy de la productivité, essentiellement), mais les résultats théoriques dépendent fortement des hypothèses concernant la distribution des productivités dans la population.
Poursuivant ces travaux, Atkinson et Stiglitz (1976) montrent que l'impôt indirect est dominé par l'impôt direct, c'est-à-dire qu'il vaut toujours mieux taxer les revenus que les biens. Ce résultat peut être expliqué ainsi : les agents ont des rémunérations différentes, découlant de l'hétérogénéité de leur productivité ; l'impôt sur le revenu demeure (sous la contrainte de ne pas décourager l'offre de travail) le meilleur instrument pour corriger ces inégalités (Cremer 1999).

- **Le taux de prélèvement obligatoire de la Nouvelle-Calédonie comparé aux pays de l'OCDE.**

Si on compare le taux de prélèvement obligatoire de la NC avec d'autres économies développées de l'OCDE, on constate que celui-ci est plutôt modeste : 32% en 2013 contre 45% en France (voir aussi Lieb 2011).

Tableau 2 : Total des prélèvements obligatoires, en % du PIB, dans quelques pays de l'OCDE

Pays	1965	1975	1985	1995	2005	2012	2013
États-Unis	23,5	25,6	25,6	27,9	27,3	24,4	25,4
Japon	17,8	20,4	26,7	26,4	27,4	29,5	n.a.
Allemagne	31,6	34,3	36,1	36,2	34,8	36,5	36,7
Espagne	14,3	18	26,8	32,3	35,8	32,1	32,6
Royaume-Uni	29,3	33,6	35,6	32,1	36,5	33	32,9
Italie	24,7	24,5	32,5	38,6	41	42,7	42,6
France	33,6	34,9	41,9	41,9	40,1	44	45
Suède	31,4	38,9	44,8	45,6	50,7	42,3	42,8
Suisse	16,6	22,5	23,9	25,5	29,7	26,9	27,1
Canada	25,2	31,4	31,9	34,9	33,4	30,7	30,6
moyenne OCDE	24,8	28,6	31,7	33,6	36,2	33,7	34,1
NC					30,3	31,9	

Source : OCDE

Compte tenu des caractéristiques de la fiscalité calédonienne, plusieurs études ont été menées pour pouvoir réaliser sa nécessaire réforme. On citera notamment les rapports Lieb 2010, 2011 et 2012, le rapport Wassmer et David (2012) ainsi que les contributions du laboratoire LARJE de l'Université de la Nouvelle-Calédonie. Les analyses qui sont présentées ci-après s'appuient sur ces études.

II. ETAT DES LIEUX DE LA FISCALITE

Contrairement à la fiscalité, l'environnement n'est pas, au sens strict, une compétence de la Nouvelle-Calédonie, puisqu'il ne figure pas à l'article 22 de la loi organique énumérant les compétences du pays. L'environnement relève de la compétence des provinces par l'effet de la clause générale de compétence. Suivant l'article 20 de la loi organique du 19 mars 1999, « *chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes*

par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie ». L'article 213 de la loi organique a créé « *un comité consultatif de l'environnement comprenant notamment des représentants de l'Etat, du gouvernement, des provinces et des communes* ». L'environnement peut ainsi être réglementé différemment dans chaque province[2].

Il est cependant permis de penser qu'un mouvement similaire à celui ayant eu lieu au niveau national serait susceptible de se produire sur la compétence environnementale[3]. En effet, l'environnement n'était pas, jusqu'à son insertion par la révision constitutionnelle du 1er mars 2005[4], une des matières énumérées à l'article 34 de la Constitution de 1958 et réservée ainsi au législateur. Pourtant le Parlement intervenait dans ce domaine. Comme l'a expliqué Michel Prieur, « *l'article 34 de la Constitution n'attribue pas directement au Parlement une compétence exclusive en matière d'environnement mais celui-ci est néanmoins amené à décider dès que le projet touche aux principes fondamentaux concernant la propriété et les droits réels ou aux règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* »[5], et ce, sous le regard bienveillant du Conseil constitutionnel.

Dans sa décision du 27 juillet 1982[6], le Conseil constitutionnel ainsi accepté que le législateur intervienne dans des domaines qui, bien que non mentionnés à l'article 34 de la Constitution, n'étaient cependant pas dépourvus de tout lien avec ceux-ci. Il a précisé que « *par son objet même, le contenu du plan national pluriannuel touche à des matières réservées à la loi* ». Le domaine de la loi est donc extensible, puisque toutes les matières qui s'y rattachent de manière indirecte peuvent en faire partie. Ce même raisonnement, appliqué localement, élargirait le domaine de la loi du pays et contraindrait la Nouvelle-Calédonie à légiférer autant que le Parlement. L'extension du domaine de la loi ainsi admise par le Conseil constitutionnel a déjà été transposée par le Conseil d'Etat aux lois du pays de la Nouvelle-Calédonie, en admettant que le Congrès pouvait procéder à la validation législative de ses propres délibérations et ce, dans toutes les matières énumérées à l'article 22 de la loi organique[7]. Mieux, le Conseil d'Etat a déjà confirmé que le Congrès de la Nouvelle-Calédonie pouvait légiférer en matière d'obligation civile et commerciale alors même que le droit civil et le droit commercial n'étaient pas encore transférés. Dans un avis rendu à l'occasion de l'examen d'un projet de texte portant statut de la mutualité en Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'Etat a considéré que le législateur local devait effectivement intervenir par le biais d'une loi du pays, dès lors que le projet de texte « *mettait en cause des principes fondamentaux du régime des obligations civiles* » et ce, « *alors même que le droit de la mutualité n'était pas mentionné par l'article 99 de la loi organique* » et que le droit civil et le droit commercial n'étaient pas encore transférés[8].

---

[2] Les provinces Nord, Sud et des Iles Loyauté de la Nouvelle-Calédonie se sont dotées d'un Code de l'environnement chacune, avec les délibérations n° 2008-306/APN du 24 octobre 2008 relative au code de l'environnement de la Province Nord (JONC 29 décembre 2008, p. 8578 et suivantes), n° 25-2009/APS du 20 mars 2009 relative au code de l'environnement de la Province Sud (JONC 9 avril 2009, p. 2590 et suivantes) et n° 2016-16/API du 6 avril 2016 portant adoption du code de l'environnement de la province des îles Loyauté (JONC 23 juin 2016, p. 5936 et suivantes).

[3] Une analyse de ces questions complexes de répartition des compétences figure, pour le droit de l'urbanisme, dans le Cahier du LARJE n° 2013-1, partie 1, cosigné par Yoann Toubhans, directeur de la direction juridique et d'administration générale de la province Sud et Mathias Chauchat, professeur à l'Université de la Nouvelle-Calédonie, agrégé de droit public et disponible sur le site http://larje.univ-nc.nc

[4] Article 3 de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

[5] Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, 5ème éd., 2003, p. 18 et 19.

[6] Conseil constitutionnel, décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982, « *Réforme de la planification ».*

[7] Conseil d'Etat, Section sociale et Section des finances, avis n° 371.362 du 8 mars 2005, *loi du pays portant validation des impositions perçues au titre de la taxe sur le fret aérien et validant la délibération relative à la sécurité sociale en Nouvelle-Calédonie*.

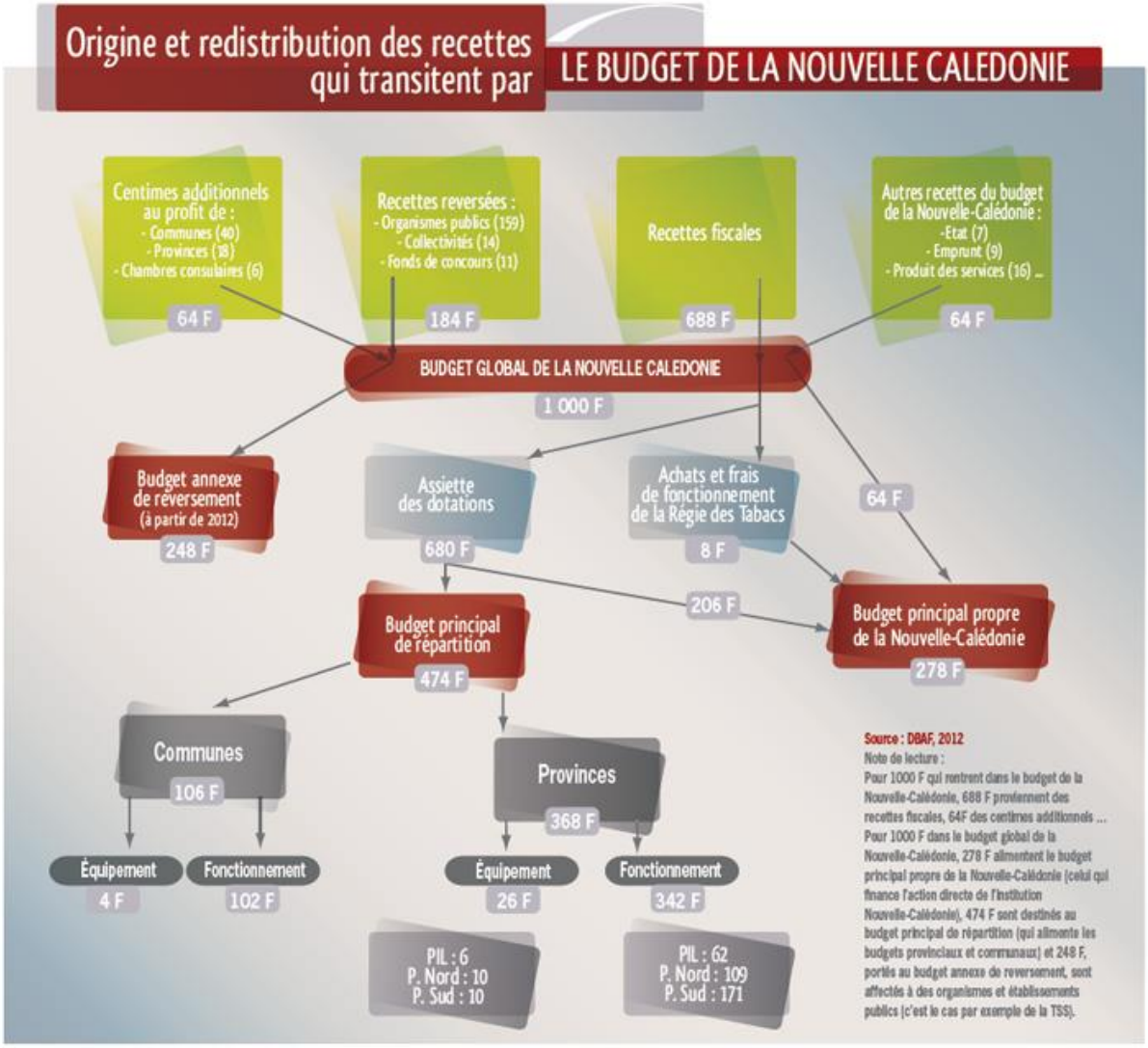
[8] Conseil d'Etat, Avis n° 387.224, Assemblée, du 14 et 21 février 2013, *Statut de la mutualité en Nouvelle-Calédonie*.

II.1. LA FISCALITE DU PAYS.

Il est utile de noter tout d'abord les origines et les redistributions des ressources de la Nouvelle-Calédonie. Pour 1000 F.CFP qui rentrent dans le budget de la Nouvelle-Calédonie, 688 F.CFP proviennent des recettes fiscales, 184 F.CFP de recettes reversées, 64 F.CFP des centimes additionnels et 64 F.CFP d'autres recettes. Pour 1000 F.CFP dans le budget global de la Nouvelle-Calédonie, 278 F.CFP alimentent le *budget principal propre de la Nouvelle-Calédonie*, c'est-à-dire celui qui finance l'action directe de l'institution Nouvelle-Calédonie, 474 F.CFP sont destinés au *budget principal de répartition* qui alimente les budgets provinciaux et communaux et 248 F.CFP, portés au *budget annexe de reversement*, sont affectés à des organismes et établissements publics[9].

[9] Source : DBAF, 2012 http://www.isee.nc/economie-entreprises/economie-finances/finances-publiques

Figure 1. Le budget de la Nouvelle-Calédonie



Source : ISEE, DBAF

Un système fiscal, pour ne pas pénaliser excessivement l'activité économique, devrait respecter trois principes directeurs : stabilité, neutralité et simplicité. La notion de « neutralité fiscale » est probablement celle à laquelle on est le moins habitué. C'est pourtant l'une des plus importantes. Elle signifie que l'impôt ne doit pas influencer excessivement les décisions des agents économiques en matière de consommation, d'épargne ou d'investissement. « *Or, le système fiscal français se caractérise souvent par une absence de neutralité (…) qui découle de la multitude des dépenses fiscales impliquant une très grande disparité des taux d'imposition effectifs* », explique Balázs Égert, auteur d'un rapport de l'OCDE de 2013[10]. Ce constat vaut pour la Nouvelle-Calédonie. Il existe un grand nombre d'impôts et de prélèvements, doublés d'une multitude de crédits d'impôt et d'exonérations et la fiscalité change souvent.

L'étude sur le « verdissement » de la fiscalité participe du souci de donner à l'impôt un rôle incitatif qui dans une certaine mesure peut l'éloigner du principe de neutralité. Cette volonté de revenir sur la neutralité de l'impôt était déjà apparue avec la multiplication des niches fiscales qui permettent une exonération ou une déduction d'impôt incitative à certains comportements des acteurs économiques ou

[10] Egert, B. (2013), *Efficacité et équité du système de prélèvements et de transferts en France*, Editions OCDE. http://dx.doi.org/10.1787/5k487n499bq6-fr

des ménages. L'étude de la fiscalité en Nouvelle-Calédonie doit dès lors nécessairement prendre en compte ces niches fiscales, qui rompent déjà le principe de neutralité fiscale, pour donner une vision exhaustive de la fiscalité ayant un objet ou un intérêt environnemental.

A. La fiscalité générale de la Nouvelle-Calédonie

La communication des chiffres de recettes du compte administratif 2014[11] et des évaluations du Budget Primitif (BP) 2016 donne un ordre de grandeur approximatif des impôts perçus. On ne dispose toutefois d'aucune garantie de réalisation des évaluations 2016, ni même de sincérité des inscriptions budgétaires initiales. En particulier, les évaluations de la dépense fiscale, à l'exception du coût des niches récurrentes, ne donnent que peu d'indications pertinentes utilisables. La dépense fiscale est par excellence le mécanisme incitatif, alors que l'impôt est par lui-même assez largement neutre.

Le mécanisme de la défiscalisation repose sur le vote d'un dispositif juridique par le Congrès en amont de plusieurs exercices budgétaires, dont l'impact réel va à la fois résulter des projets qui se présenteront au cours de l'année en cours et des agréments qui seront signés, indépendamment de toute situation budgétaire. C'est a priori le cas des deux niches fiscales qui peuvent avoir un impact environnemental significatif (encouragement fiscal à l'artificialisation des sols et la construction, à l'aménagement de nouvelles infrastructures, à la mécanisation croissante, a un impact environnemental non négligeable), la défiscalisation du logement, notamment dit intermédiaire, et de la défiscalisation à l'impôt sur les sociétés (IS) sur les investissements dits productifs. Le coût des défiscalisations est exogène aux arbitrages budgétaires annuels et impacte par cumul les exercices postérieurs sur toute la durée de la défiscalisation consentie. La défiscalisation préempte la dépense publique hors arbitrage budgétaire et se cumule dans le temps. Il existe ainsi un phénomène « boule de neige » à prendre en compte qui ne fait l'objet d'aucune analyse au compte administratif, puisqu'il s'agit de recettes non perçues. La défiscalisation est ainsi revêtue d'une cape d'invisibilité.

Le BP 2016 montre également que l'impôt net perçu reste très concentré avec la fiscalité directe sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques IRPP (22 milliards F.CFP, en prévisionnel 2016) et l'impôt sur les sociétés IS (32 milliards F.CFP). Les autres principaux impôts et taxes se décomposent comme suit :

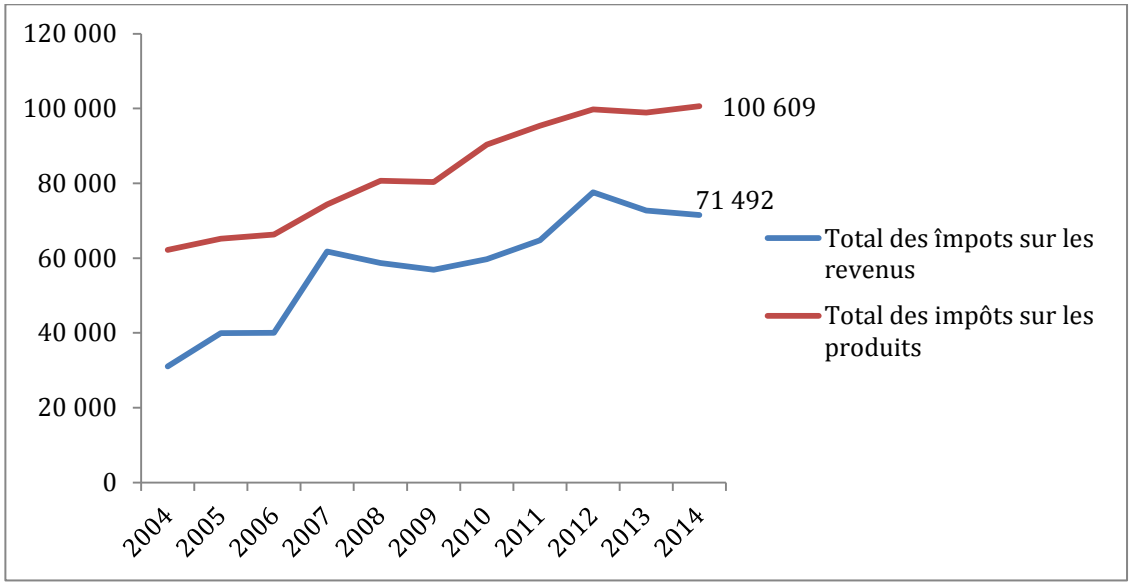
Tableau 3 : rendements des principales taxes du BP 2016.

Taxes	Rendements estimés
TGI taxe générale à l'importation	19 milliards F.CFP
droit de douane	6,5 milliards F.CFP
Taxe de base à l'importation TBI	7 milliards F.CFP
Taxes sur les produits pétroliers	7,6 milliards F.CFP
Taxe de solidarité sur les services	19,5 milliards F.CFP
Taxe sur les alcools et le tabac TAT3S	7,8 milliards F.CFP
Taxe conjoncturelle de protection des productions locales (TCPPL)	892 M F.CFP

De manière générale, la fiscalité directe et la fiscalité indirecte donnent les rendements suivants.

[11] Compte administratif 2014, p. 6 et 7.

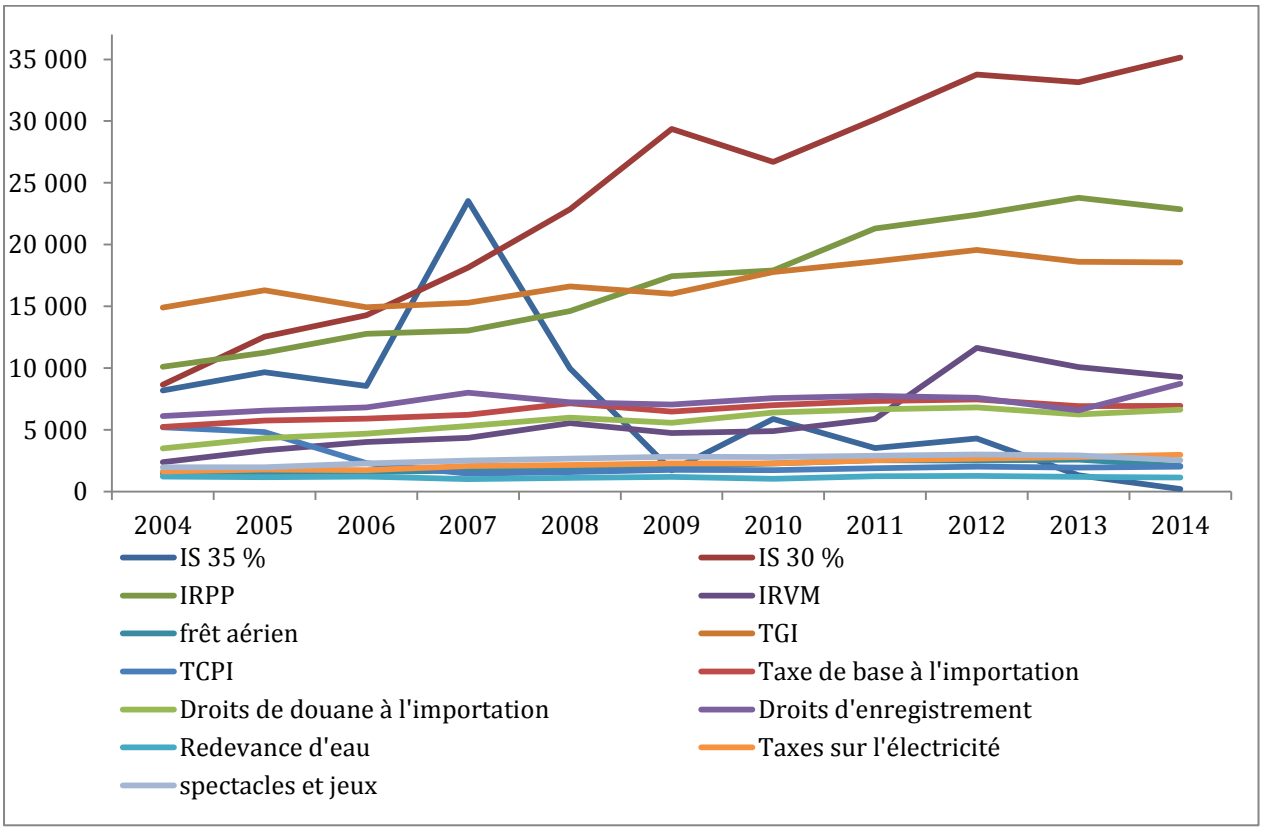
Graphique 1 : Evolution de la fiscalité directe et indirecte (2004-2014)



Source : ISEE

De façon structurelle, en Nouvelle-Calédonie, la fiscalité directe est moins importante que la fiscalité indirecte. Ce qui ne correspond pas à l'objectif de redistribution énoncé par la théorie de la fiscalité optimale. Notons à titre d'illustration que les impôts sur les biens et services représentent moins de 35 % des recettes fiscales en moyenne dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2016).
En les détaillant, les principaux impôts donnent les rendements suivants.

Graphique 2 : Evolution des différentes fiscalités (2004-2014)



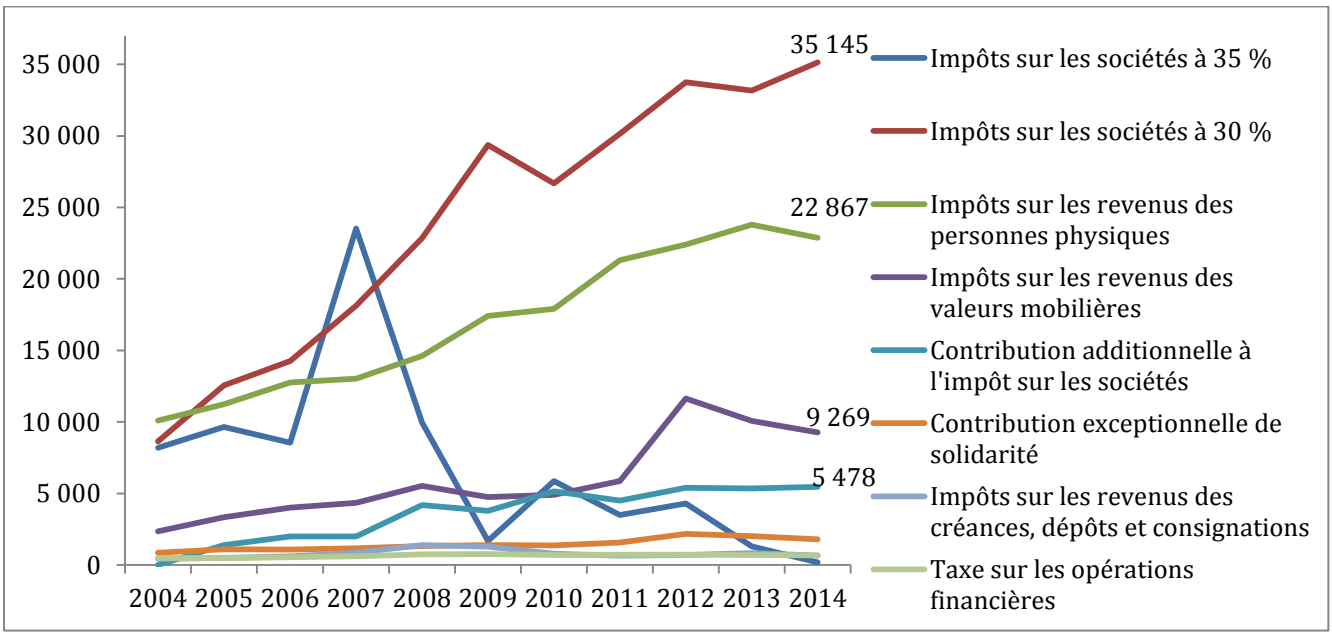
Source : ISEE

La taxe générale à l'importation TGI, qui était jusqu'en 2006 la principale ressource de la Nouvelle-Calédonie, est passée au troisième rang en 2007 du fait du rendement exceptionnel cette année-là de l'impôt sur les sociétés.

a. La fiscalité directe.

On rappelle qu'afin d'étudier les impacts environnementaux de la fiscalité et des subventions de la Nouvelle-Calédonie dans la phase 2, on a besoin dans le présent état des lieux de présenter les évolutions des rendements des impôts ainsi que leurs analyses par secteur et par zone géographique.

Graphique 3 : Evolution de la fiscalité directe (impôt sur les revenus) 2004-2014



Source : ISEE, en millions de Francs CFP (MF.CFP).

On observe que l'évolution du rendement de ces différents prélèvements n'est pas nécessairement parallèle. Rappelons que l'IS à 35 % est applicable aux entreprises minières et métallurgiques, l'IS à 30 % est applicable à toutes les autres entreprises. L'IS 35 s'est effondré à partir de 2007, ainsi que l'IRVM sur la dernière période après avoir connu une forte hausse. Le rendement de l'impôt sur les sociétés minières et activités métallurgiques ou minières a été multiplié par 47 entre 2002 et 2007, passant de 0,5 à 23,5 milliards de francs CFP. On constate que si en 2009 et 2010, les courbes des recettes fiscales avec et sans nickel se rejoignent, les recettes du nickel ont au contraire été importantes après 2004 pour culminer en 2007, c'est-à-dire juste avant de disparaître brusquement. Cela soulève la problématique de la fiscalité nickel (instabilité des recettes). La fiscalité minière reposant sur les profits des entreprises du secteur, elle se traduit par des recettes très volatiles, évoluant au rythme des cours mondiaux du nickel. Cela pose la difficulté d'une assiette fiscale pouvant varier fortement d'une année à l'autre.
L'IRPP et l'IS 30 (à la progression plus chaotique) ont un profil assez proche de celui constaté pour l'ensemble des recettes de la Nouvelle-Calédonie et ont été particulièrement dynamiques.

On précise que les données détaillées concernant l'IRPP n'étant pas disponibles à ce stade de l'étude, notre analyse est donc générale. Cependant, nous rappelons ci-dessous les principales conclusions du rapport Lieb (2011) à ce sujet.

❖ Impôt sur le revenu des ménages

En 2011, JP Lieb a rendu un rapport qui présente un état des lieux détaillé assorti de données très riches relatives à l'imposition des revenus des ménages (voir encadré *Conclusion du rapport Lieb*). Les conclusions établies sur la base des données de la période 1999-2010 sont sans doute encore grandement vérifiées jusqu'en 2014 (dernières années disponibles dans la plupart de nos analyses).

Conclusions du rapport Lieb (2011)

· La place modeste de la fiscalité directe des revenus dans les ressources fiscales de la Nouvelle-Calédonie, alors même que la potentialité d'un élargissement de l'assiette et des redevables est réelle.

· La forte influence d'un système métropolitain qui demeure singulier et rare parmi les pays développés, tant par la proportion comparativement élevée de foyers non imposables, que par les effets de redistribution horizontale du quotient familial.

· L'approche essentiellement progressive de l'imposition des revenus d'activité et de remplacement à rapprocher de l'approche proportionnelle de l'imposition des autres revenus comme ceux de l'épargne, voire à la minoration (revenus fonciers) ou l'absence de taxation d'autres revenus issus du capital qui peuvent être significatifs (plus-values).

· L'absence de socle minimum de taxation générale proportionnelle des revenus des ménages qui exclut par conséquent une part significative de la population du champ de la participation aux charges publiques en fonction de leur capacité contributive.

· Une articulation complexe et globalement peu cohérente des différents prélèvements directs existants, pour certains de conception archaïque, qui est source d'inégalité devant l'impôt et donc d'inéquité sociale et économique.

· Le dynamisme des niches fiscales, et par conséquent de la dépense fiscale en résultant, dont la légitimité et l'efficacité économique sont sujettes à interrogation et dont les effets sont concentrés sur les ménages les plus aisés.

· Un système qui préserve plus que d'autres les ménages modestes mais également les ménages les plus aisés pour autant que leurs revenus ne soient pas exclusivement composés de revenus d'activité ou de remplacement et qui au total pèse plutôt sur les classes moyennes, nonobstant la réforme du barème intervenue en 2005.

Notons, comme le souligne Lieb (2011, p.27), que « L'IRPP est loin de couvrir la totalité des revenus des ménages calédoniens : c'est notamment le cas en grande partie des revenus de capitaux mobiliers et des revenus fonciers et en totalité pour les plus-values mobilières et immobilières non professionnelles ».

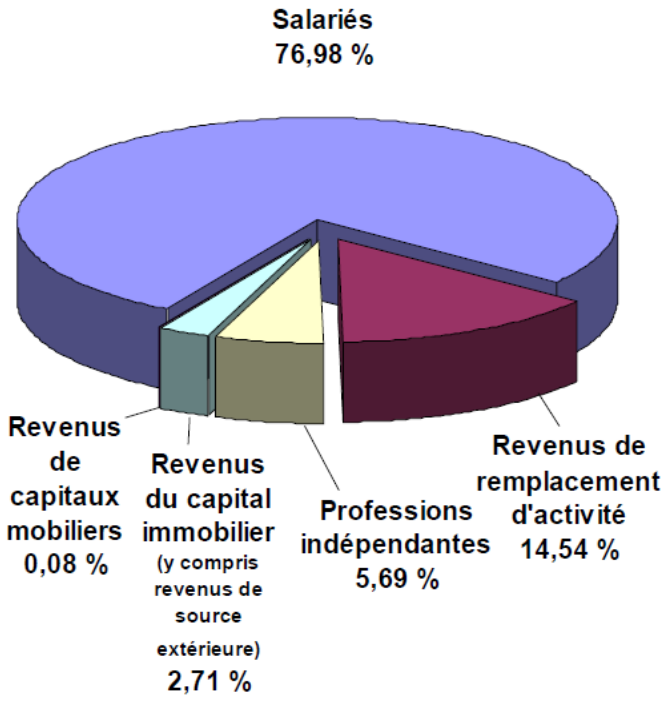
A la conférence économique, sociale et fiscale d'août 2014, il a toutefois été acté le principe de la création d'un impôt sur les plus-values immobilières par lequel les propriétaires devraient s'acquitter d'une taxe de 20 % en cas de plus-value à l'exception de la vente de l'habitation principale acquise depuis plus de 3 ans. Une taxe sur les plus-values de cessions mobilières devrait également voir le jour et les actionnaires devraient alors verser 15 %.

Le nombre de foyers fiscaux s'établit en 2010 à 87 000 qui supportent une imposition de 16,5 milliards de F. CFP pour un revenu économique de 358 milliards de F. CFP (en 2016, le nombre de foyers fiscaux s'établit à 103 000[12]). Un foyer sur deux est imposable. Pour les foyers imposables, le revenu économique est structurellement composé d'une part importante de salaires et traitements (76% en 2010[13]).

[12] Nous n'avons pas reçu plus d'information sur le sujet de la part de la DSF à la date du rendu de ce rapport.

[13] Bien supérieur à ce qui est observé en métropole.

Graphique 4 : Poids des différents revenus dans le revenu économique déclaré (Répartition de l'IR par nature de revenus)



Source : Lieb (2011, p.27)

L'auteur note également qu'en 2010 :
- les 5 % de foyers les plus aisés concentrent 24 % du revenu et acquittent 59 % des droits
- à l'inverse, 50 % des foyers ne concentrent que 19 % des revenus bruts déclarés et n'acquittent que 2 % des impôts
- Comparativement à la situation de la métropole et dans un contexte de champ de l'IRPP local plus étroit que son modèle, la population de Nouvelle-Calédonie la plus aisée supporte en proportion du total de la charge fiscale moins d'impôt, à l'inverse des 50 % les moins aisés, qui en supportent une proportion plus élevée.

Le rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie ROD 08/16/NC 2008 soulignait déjà que « la répartition de l'impôt sur le revenu calédonien est désormais fortement inégalitaire ».

Il apparait donc que le système d'imposition sur le revenu répond assez mal à l'objectif de redistribution de l'impôt[14].

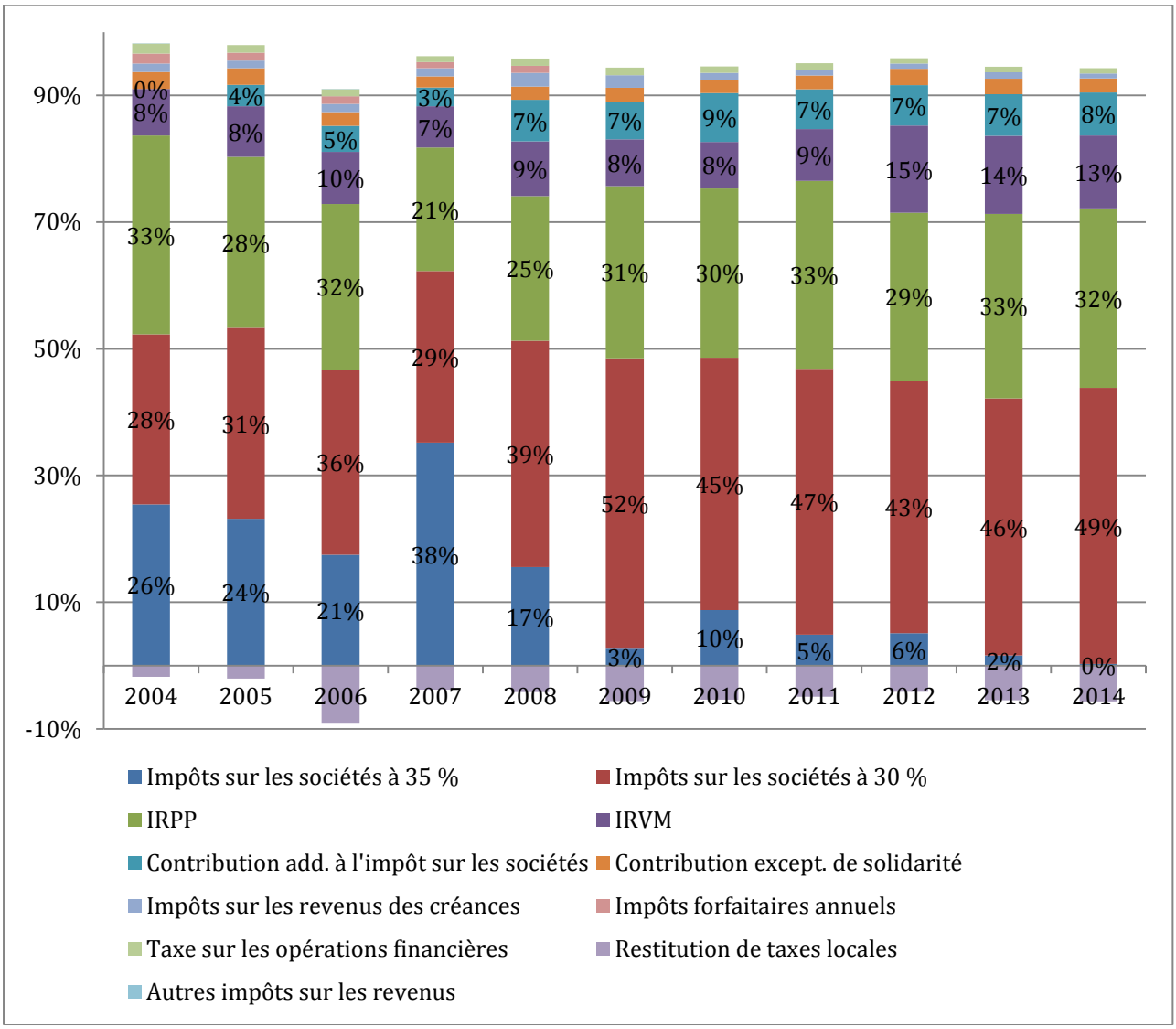
Concernant la répartition géographique : la province Sud concentre 90% des foyers fiscaux et des revenus déclarés, la province Nord 8% et la province des îles Loyauté 2%. Cette répartition demeure stable dans le temps (Lieb, 2011) et est représentative à la fois de la démographie et du niveau de vie dans les trois provinces (un ménage calédonien perçoit en moyenne 405 000 F.CFP par mois : moyenne de 462 000 F.CFP en Province Sud, 234 000 F.CFP en Province Nord et 200 000 F.CFP en Province des Iles Loyauté, Enquête BCM 2008, ISEE).

[14] En complément de la remarque déjà formulée sur la prépondérance en Nouvelle-Calédonie de la fiscalité indirecte par rapport à la fiscalité directe, là aussi contraire à un argument de justice sociale.

En pourcentage :

La part des différents prélèvements dans l'ensemble des recettes fiscales directes est restée globalement stable depuis 10 ans. Les prélèvements de l'IRPP demeurent aux alentours de 33% entre 2004 et 2014. En revanche les poids de l'IS 30 et l'IS 35 se sont considérablement modifiés.

Graphique 5 : Evolution de la répartition des recettes fiscales (2004-2014)



Source : ISEE

On signalera que le gouvernement a indiqué en juillet 2016 avoir adopté un projet de réforme de l'impôt sur le revenu, en lien avec l'Agenda Partagé visant à alléger la classe moyenne. La réforme consisterait en une modification du système du quotient familial et en une modification des tranches du barème de l'impôt. Les classes moyennes étant considérées ici comme les 50 % des foyers fiscaux qui se situent entre le 30 % des foyers fiscaux les plus pauvres et les 20% des foyers les plus riches. En Nouvelle-Calédonie, cela correspond aux foyers entre les déciles 4 et 8 avec des revenus déclarés compris entre 150 000 francs et 500 000 francs par mois. Sur la base des revenus déclarés en 2014 (64 077 foyers sont imposables), la classe moyenne représente ainsi 63 % de ces foyers.

Les nouvelles tranches proposées sont les suivantes :

Tableau 4 : répartition des revenus par décile.

Déciles	Borne inférieure / revenu mensuel	Borne supérieure / revenu mensuel
D1		41 545
D2	41 545	100 023
D3	100 023	150 692
D4	**150 692**	197 209
D5	197 210	249 167
D6	249 167	309 788
D7	309 788	385 869
D8	385 869	**500 636**
D9	500 636	733 491
D10	>733 491	

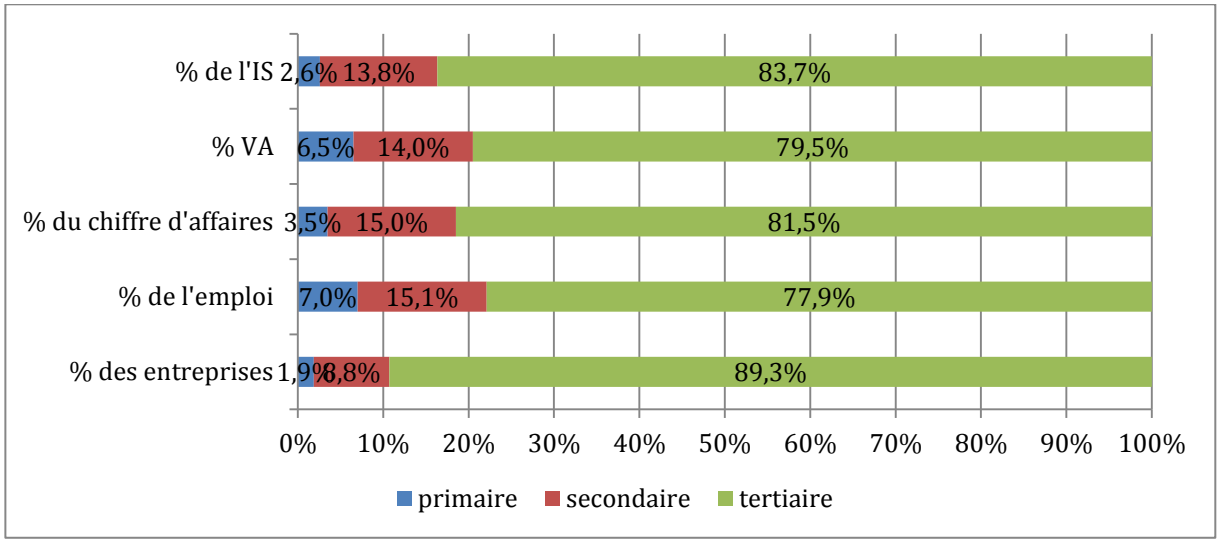
Source : gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

L'idée est d'avoir plus de progressivité, sachant que les riches consomment moins en proportion de leurs revenus que les moins riches. C'est donc est également une façon de favoriser la consommation.
Selon le gouvernement, les résultats attendus seraient les suivants : 89 % foyers bénéficieraient d'une baisse d'impôt. Le gain moyen garanti pour tous les foyers fiscaux sera de 22 400 francs. Le gain moyen garanti pour les classes moyennes se traduira par une baisse de 26% de leur impôt.

- **Fiscalité directe entreprises (uniquement IS 30)**

On analyse ici la répartition de l'IS entre secteurs et entre géographies.

Graphique 6 : Analyse par grand secteur



Sources : DSF, ISEE

En 2013, on retrouve une contribution à l'IS 30 des trois grands secteurs de l'économie conforme à leur poids dans l'économie, en termes d'emplois, de nombre d'entreprises, de contribution au PIB.

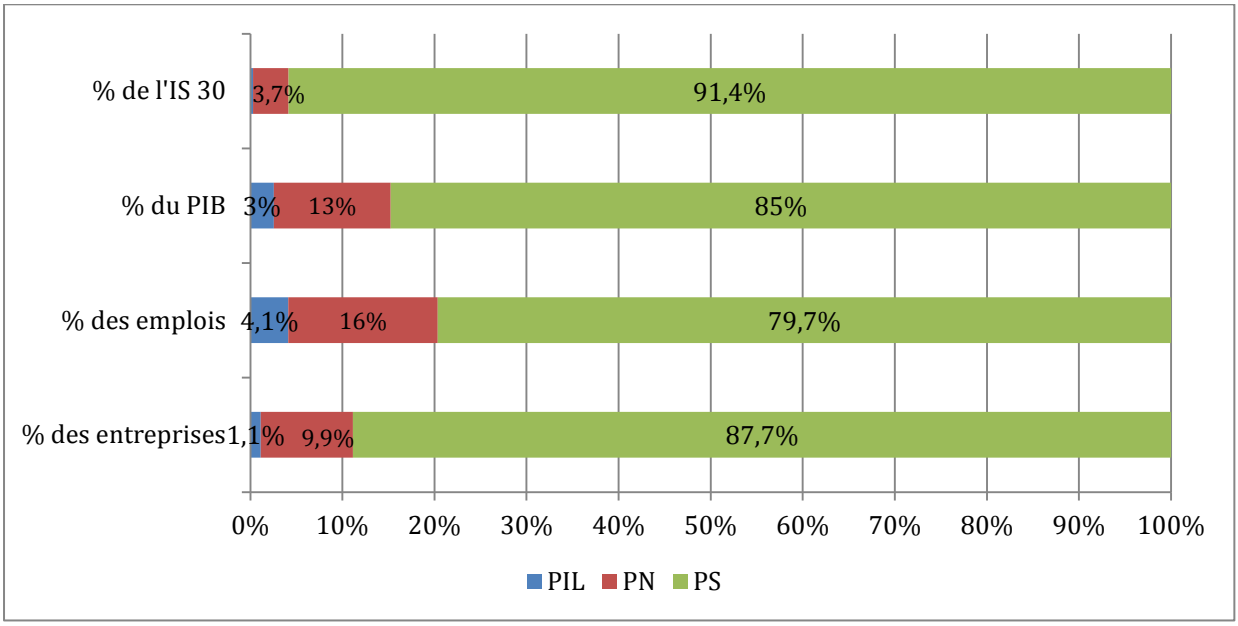
Une analyse détaillée par secteur fait apparaitre là encore des distributions proches entre l'importance du secteur dans l'économie et sa contribution à l'impôt, à quelques exceptions près :

- Le poids du secteur commerce dans l'économie semble plus élevé que sa contribution à l'IS qui n'est que de 20%
- Les activités financières et d'assurances contribuent à 21% de l'IS mais leur poids mesuré ici dans l'économie est bien plus modeste.

Analyse par province

La répartition par communes de l'IS 30 nous permet de comparer la contribution respective de chaque géographie à l'impôt. On précisera que c'est le siège social de l'entreprise qui est pris en compte. Or une entreprise peut avoir une bonne partie de son activité en province Nord tout en ayant son siège social à Nouméa en province Sud comme la SLN par exemple. Concernant tout d'abord un découpage par province, les distributions sont assez proches, la prépondérance de la province Sud étant confirmée par les différents indicateurs.

Graphique 7 : Répartition par province

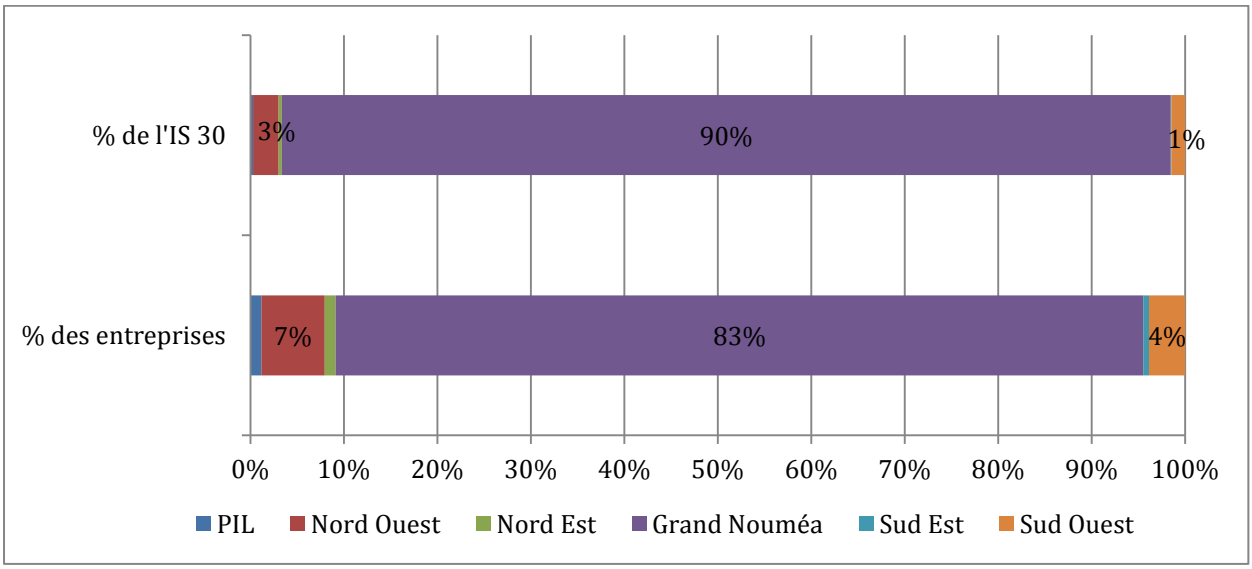


Source : DSF, ISEE, Sudrie 2013 pour le PIB par province.

Analyse par géographie

En détaillant davantage, on retrouve les deux pôles économiques de la Nouvelle-Calédonie : un principal dans le Grand Nouméa et un secondaire dans le Nord-Ouest.

Graphique 8 : Répartition par géographie



Source : DSF

❖ **Focus sur les charges déductibles du revenu des ménages et sur les réductions d'impôt (Lieb 2011)**

Faute de données pour actualiser l'analyse[15], nous résumons ici les conclusions du rapport Lieb sur le seul IRPP (2011, p. 57) qui s'appuie sur des données allant jusqu'à 2010 :

- « Des charges déductibles du revenu global qui augmentent en moyenne de 2,1% par an et représentent en 2010, 4 milliards de F.CFP
- Les réductions et crédits d'impôts ont plus que doublé entre 2005 et 2010 atteignant 150 M de F.CFP. Cette dynamique s'explique à la fois par la création de nouveaux dispositifs mais aussi par la croissance des investissements défiscalisés. Ce dernier dispositif ne concerne cependant qu'un nombre très réduit de bénéficiaires
- Ces dispositifs représentent un enjeu budgétaire de près de 25% du rendement de l'IRPP ».

Le même rapport montre également que les dispositifs privilégient proportionnellement davantage les tranches supérieures. On met en annexe 1 les autres précisions intéressantes du rapport.

Par ailleurs, le secteur du logement est fortement soutenu. Ce secteur nous intéresse particulièrement en raison des impacts qu'il peut avoir sur l'environnement. On résume les conclusions du rapport ci-après :

« On peut […] relever l'effort consenti au profit du secteur du logement. En effet, plusieurs mesures concourent à soutenir l'activité de celui-ci :

- la non-imposition des loyers imputés des propriétaires,
- déductibilité des intérêts d'emprunt au titre de la résidence principale,
- déductibilité de certaines charges liées à des travaux d'habitation (notamment charges d'amélioration de l'habitat cf art. 128 h),
- réduction d'impôt en faveur du logement,
- exonération des revenus fonciers de 100 %, pendant 10 ans, lorsque les immeubles sont situés sur les communes autres que celles de Nouméa, Dumbéa et Mont-Dore et de 50 % dans ces derniers cas.

Un examen critique du bilan coût (environ 1,7 milliard de F.CFP)/avantage de ces différentes mesures s'impose à l'évidence, d'autant qu'elles s'ajoutent à de nombreuses autres dispositions favorables dont bénéficie le même secteur ou le même type d'investissement (par exemple mesures en faveur d'un primo accédant–prêt à taux zéro, allégement des droits d'enregistrement et de manière plus générale absence d'impositions des plus-values immobilières).

En premier lieu, on peut s'interroger sur l'utilité de maintenir plus avant l'exonération totale ou partielle des revenus fonciers, issue de l'article 62 du Code des impôts. Ensuite, la question de l'opportunité de maintenir une déduction des intérêts d'emprunt, issue de l'article 128 du Code des impôts, se pose. On notera que l'imposition des loyers imputés des propriétaires devrait être la contrepartie normale de la possibilité de déduire certains intérêts d'emprunts, ce qui rétablit une égalité fiscale relative entre les héritiers et les accédants à la propriété. La Nouvelle-Calédonie a choisi de cumuler tous les avantages fiscaux pour les propriétaires, ce qui est à l'origine d'une forte discrimination fiscale envers les locataires.

[15] Comme indiqué en introduction, nous n'avons pas reçu de données de la DSF concernant l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Par ailleurs, la déduction relative aux travaux de l'habitation représente une dépense fiscale significative, alors que son contrôle est très difficilement maîtrisable et souvent source de contentieux, même si parfois il peut s'agir de dépenses d'amélioration de l'habitat (article 128 h du Code des impôts). De plus, cette mesure peut être source d'inégalité de traitement entre les contribuables propriétaires de leur habitation, en leur permettant de diminuer leur base imposable, tout en améliorant leur patrimoine (donc leur capital) et les contribuables locataires, qui n'ont pas eu les moyens d'investir et sont écartés de fait de la mesure, sans moyen de réduire de leur base imposable, les frais engendrés par le logement.
Cette mesure, comme celle relative aux intérêts d'emprunt, avait eu pour objectif surtout de relancer le BTP, à une époque où celui-ci était particulièrement morose. Ainsi la loi du pays du 17 janvier 2000, avait rehaussé le montant déductible de 500 000 F.CFP à 1 million, en réservant uniquement la déduction pour les travaux effectués par un professionnel. Dans le même sens, la loi du pays du 21 novembre 2003 a autorisé la prise en compte de certains travaux de construction (garage, etc.), ainsi que les dépenses d'aménagement de cuisine, lorsqu'ils sont réalisés par un professionnel.
La question du soutien au BTP ne se posant plus aujourd'hui dans les mêmes termes, la pérennité du dispositif pourrait être mise en débat.

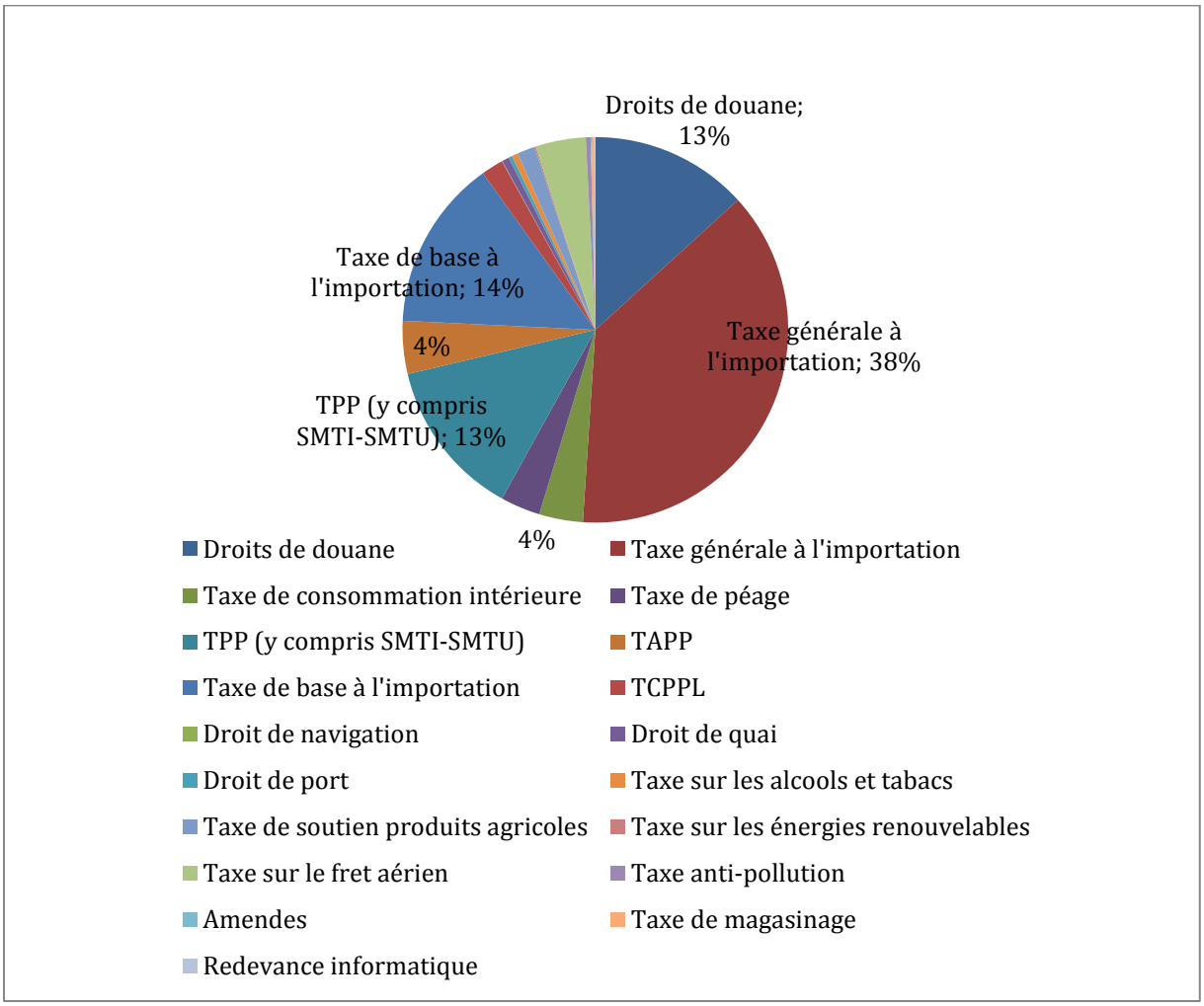
b. La fiscalité indirecte

La fiscalité indirecte calédonienne comporte de nombreux impôts. On se focalise sur les plus importants en termes de rendements. Les analyses par secteur d'activité et par zone géographique sont pertinentes pour les évaluations environnementales de la phase 2 de l'étude.

i. Les recettes douanières.

Le rapport Lieb de 2010 a mis en évidence la complexité de taxes douanières et la nécessité de les simplifier. On présente une répartition des parts de ces différentes taxes dans le total des recettes perçues par la douane en 2015.

Graphique 9 : Répartition des recettes perçues par les douanes en 2015

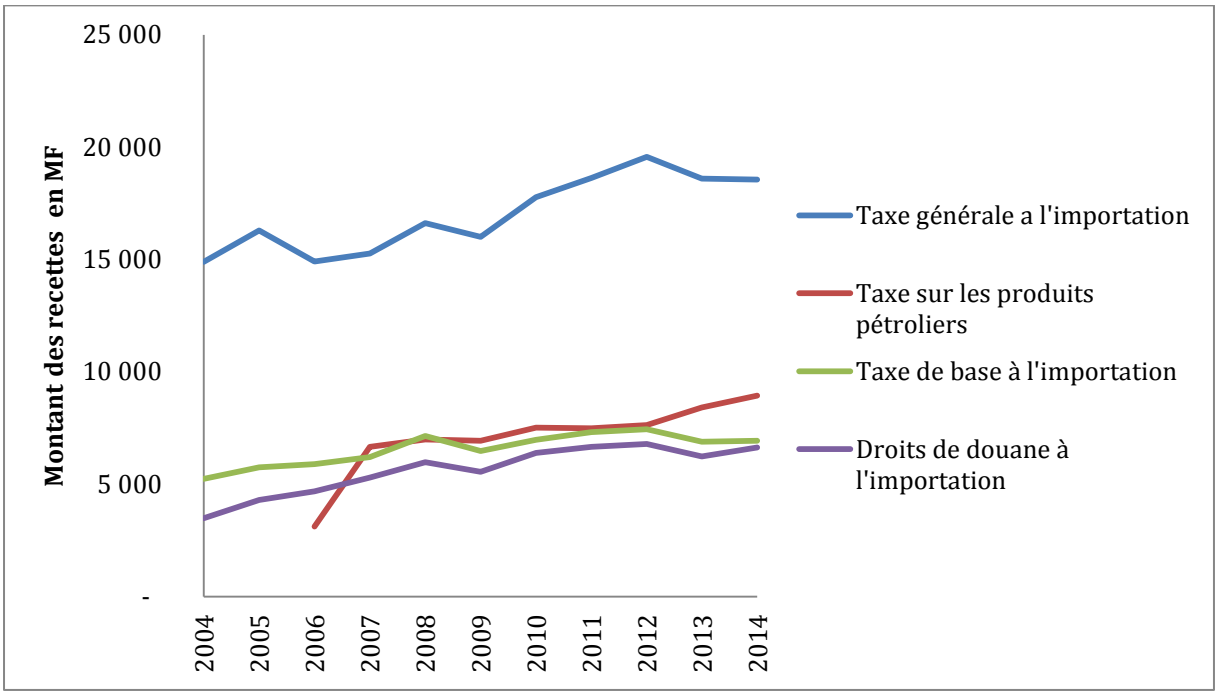


Source : Douanes

La TGI reste la taxe la plus importante en terme de recette (19,3 milliards F. CFP, soit 38% des recettes totales), suivent ensuite la TBI à hauteur de 7,3 milliards F. CFP (13%), la TPP à 6,8 milliards F. CFP (13%) auquel on peut ajouter la TAPP à 2,2 milliards F. CFP (4%) et enfin les droits de douanes à 6,7 milliards F. CFP (13%).

Sur le long terme, on constate une évolution à la hausse pour toutes les taxes, à l'exception de la TBI qui stagne et qui enregistre une légère baisse depuis 2011.

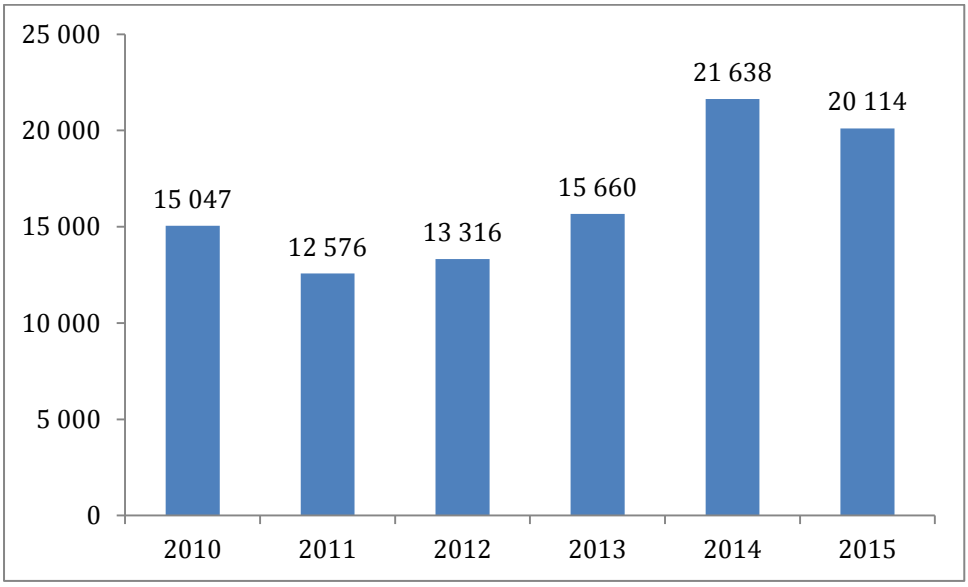
Graphique 10 : Evolution des principales recettes perçues par les douanes en MF (2004-2014)



Source : Douanes

Les données des Douanes ne distinguent pas les secteurs d'activités. On ne peut donc pas réaliser des analyses sectorielles. Seules les exonérations permettent de le faire.
Comme le montre le graphique suivant, les exonérations semblent conserver une tendance haussière malgré la fin de la construction des usines du Nord et du Sud.

Graphique 11 : Exonérations des taxes douanières 2010-2015 (en MF)



Source : Douanes

Sur les 6 ans les exonérations s'élevaient en moyenne à 16,4 milliards F. CFP/an et se cumulent à 98 milliards F. CFP à la fin de la période.

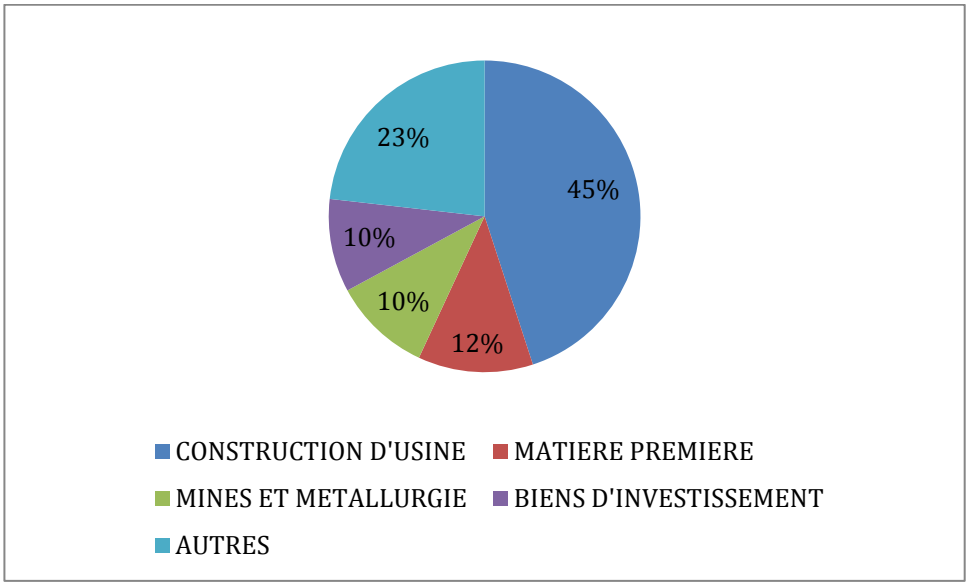
On peut calculer comme dans le rapport Lieb 2010 le taux d'exonération. On constate que celui-ci a également une tendance haussière. Il avait atteint un maximum de 35% sur la période 2003-2009, sur 2010-2015, il atteint un maximum de 44% (en 2014).

Tableau 5 : Exonérations des taxes douanières depuis 2010

en MF CFP	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Exonérations	15 047	12 576	13 316	15 660	21 638	20 114
Total recettes	45 230	47 208	50 539	48 949	49 659	51 122
taux d'exonération	33%	27%	26%	32%	44%	39%

La répartition par secteur d'activité montre que la construction d'usine reste le secteur qui bénéficie le plus d'exonération : 45% pour la construction d'usine et 10% pour la mine et la métallurgie. Ces deux secteurs ont donc bénéficié sur la période de 55% des exonérations douanières.

Graphique 12 : Répartition sectorielle des exonérations 2010-2015



Source : Douanes

Alors qu'on pourrait croire la tendance à la baisse, en 2015 ce même secteur a bénéficié de 11 milliards F. CFP, soit 55% du total de l'année, auxquels s'ajoutent les autres activités de la mine et métallurgie pour 2,5 milliards d'exonération, soit 12% du total annuel.

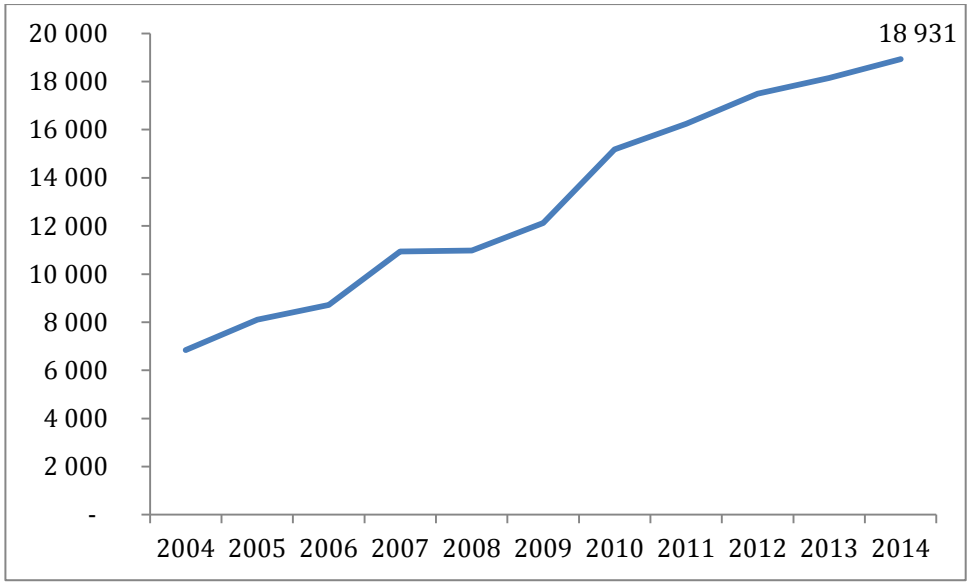
ii. La Taxe de Solidarité sur les Services (TSS)

La taxe de solidarité sur les services (TSS) est régie par les dispositions des articles Lp 917 à Lp 919m du code des impôts de Nouvelle-Calédonie (site DSF : https://dsf.gouv.nc). Elle s'applique au taux de 5% aux prestations de services telles qu'elles sont définies par l'article Lp 918 du code des impôts. Cette taxe est affectée à la CAFAT dans le cadre du financement de la protection sociale. Sont assujetties à la taxe toute personne, quel que soit son statut juridique, qui effectue de manière indépendante des activités économiques comme des prestations de services, des professions libérales ou assimilées, des activités extractives, de l'exploitation d'un bien meuble corporel ou incorporel. Il existe des dispositions particulières d'exonérations dans le cadre d'affaires ou opérations soumises à un autre impôt, pour la santé, l'enseignement, les organismes d'utilité générale, les groupements de moyens, les locations

immobilières, le secteur minier et diverses activités définis par les articles Lp 918C à Lp 918J du code des impôts[16].

La TSS constitue un des principaux impôts avec près de 19 milliards de recettes en 2014. On observe que sur 10 ans, les recettes de la TSS sont passées de 6,8 milliards en 2004 à 18,9 milliards, soit une multiplication par 2,7 soit une progression annuelle de 10,5 %.

Graphique 13 : Taxe de solidarité sur les services (TSS) 2004-2014 en MF

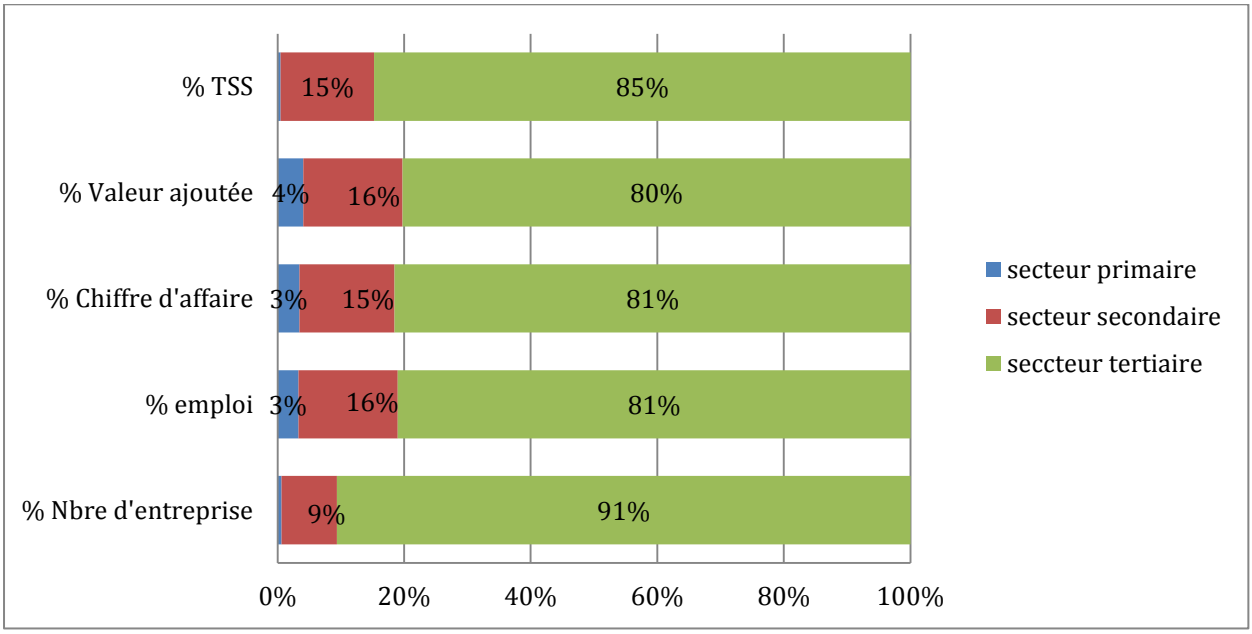


Source: ISEE/DSF

La TSS étant une taxe sur les services, ses recettes proviennent en premier lieu du secteur tertiaire (85%) du total, comme indiquée dans le graphique ci-dessous. Dans ce graphique, on a également rapproché la contribution des grands secteurs à la TSS et aux chiffres d'affaires, valeur ajoutée, emploi et nombre d'entreprise. Ces rapprochements donnent des ordres de grandeurs et permettent de voir que finalement les ordres de grandeurs sont relativement comparables.

[16] https://dsf.gouv.nc/impots/taxe-de-solidarite-sur-les-services-tss

Graphique 14 : Répartition de la TSS par grand secteur hors métallurgie

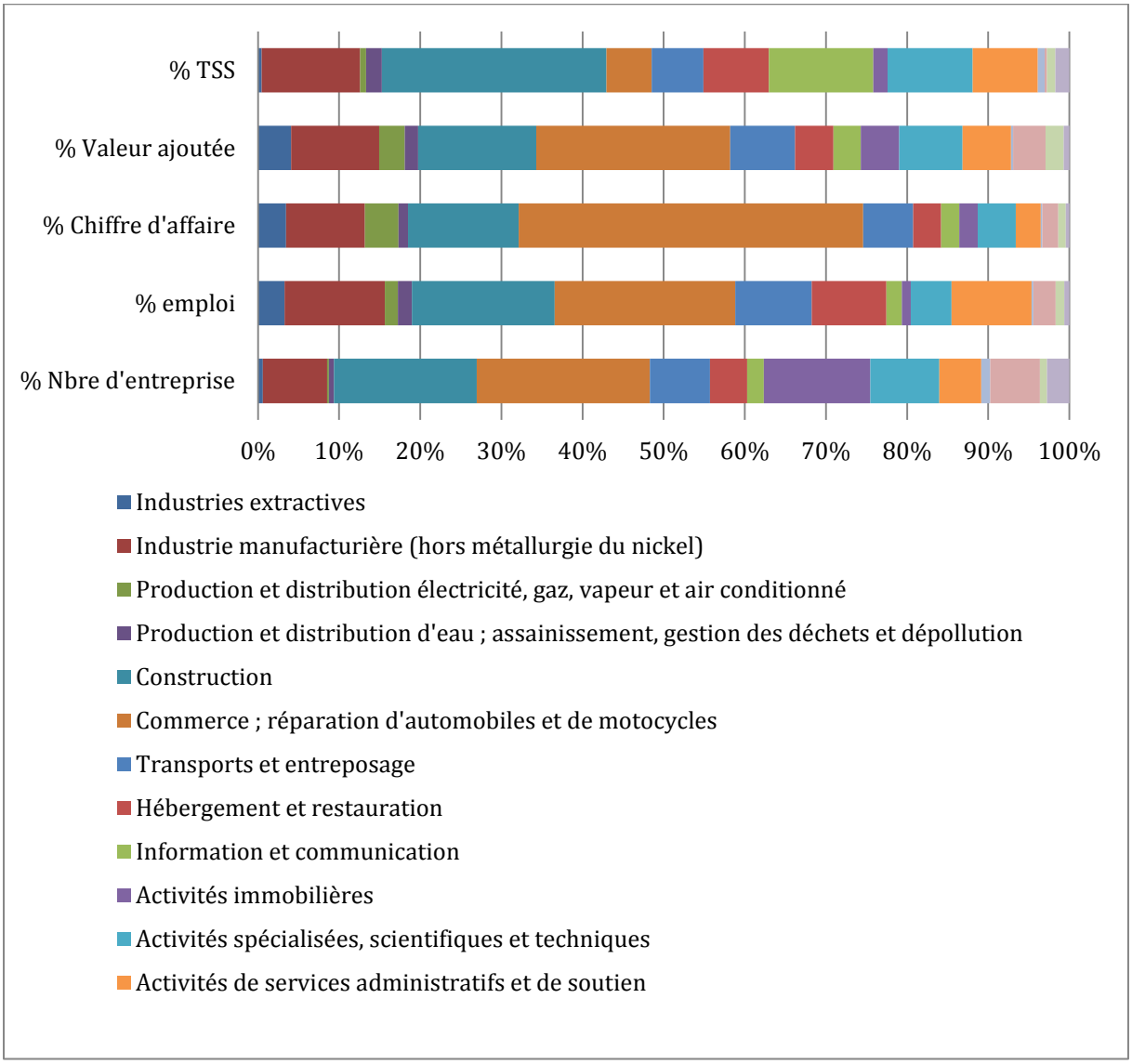


Source : ISEE, DSF, année 2011 et 2012.

NB : la métallurgie du Nickel et les activités financières et l'agriculture ne sont pas prises en compte ici.

Si on détaille les secteurs, on remarque que certains secteurs ont une contribution à la TSS qui ne reflète pas toujours, notamment dans le secteur tertiaire, leur poids dans le chiffre d'affaires total des entreprises à l'année (hors métallurgie du Nickel et activités financières). Ce qui peut s'expliquer par les nombreuses exonérations qui existent. Ainsi, le secteur du commerce/réparation d'automobile contribue à 6% de la TSS et représente par contre 42% du total du chiffre d'affaire de l'année. Inversement, le secteur de la construction contribue à 28% de la TSS et représente 14% du chiffre d'affaire total.

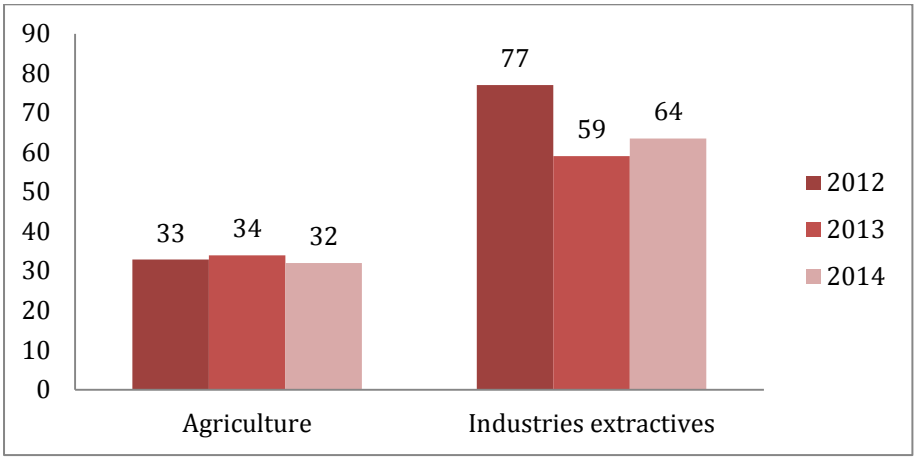
Graphique 15 : Répartition sectorielle de la TSS hors métallurgie



Source : ISEE, DSF, année 2011 et 2012.
NB : la métallurgie du Nickel et les activités financières et l'agriculture ne sont pas prises en compte ici.

On peut détailler les recettes par secteur d'activité. Pour le secteur primaire, c'est surtout dans l'industrie extractive qu'on a des recettes de TSS qui atteignent 64 MF.CFP en 2014.

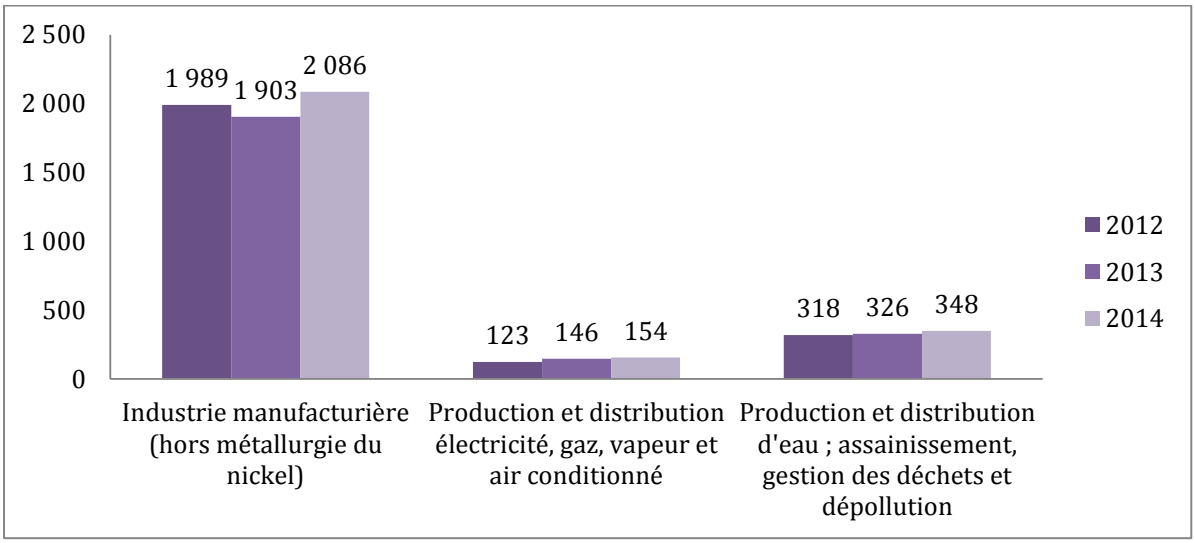
Graphique 16 : TSS perçue dans le secteur primaire



Source : DSF, en MF

Dans le secteur secondaire, c'est dans l'industrie manufacturière qu'on a le plus de recettes avec plus de 2 milliards F. CFP en 2014.

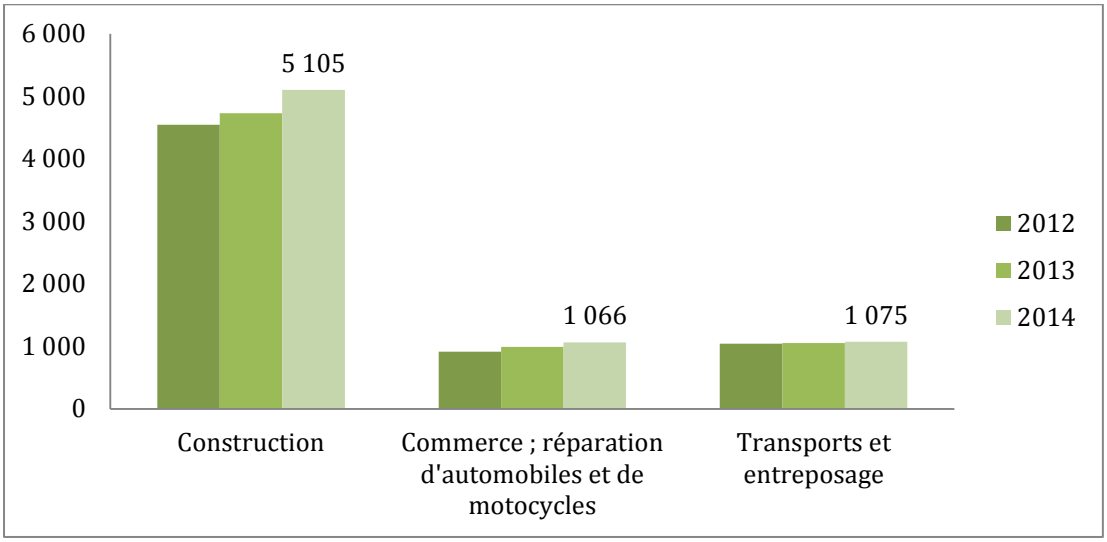
Graphique 17 : TSS perçue dans le secteur secondaire



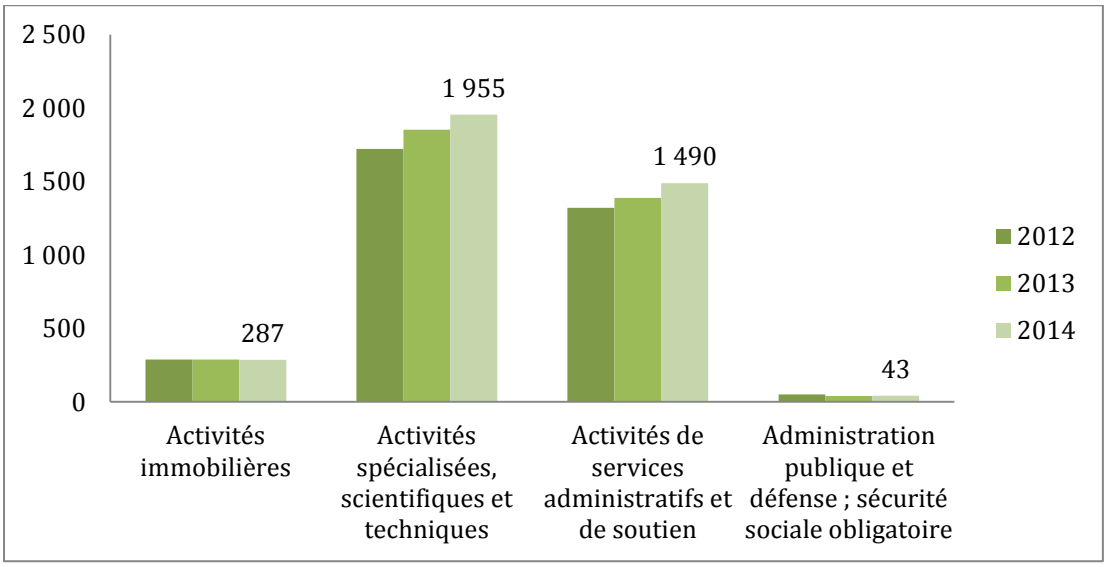
Source : DSF, en MF

Enfin, le secteur le plus concerné par la TSS étant le secteur tertiaire, c'est là qu'on a le plus de recettes. Notamment le secteur de la construction qui apporte plus de 5 milliards F. CFP de recettes en 2014.

Graphique 18 : TSS perçue dans le secteur tertiaire partie 1



Graphique 19 : TSS perçue dans le secteur tertiaire partie 2



Source : DSF, en MF

Le rapport Lieb (2010) sur la fiscalité indirecte pointait déjà le poids très significatif des exonérations dans le système fiscal calédonien. La DSF a précisé pour la TSS une estimation des exonérations évaluées à 12 milliards F. CFP en 2012, de même en 2013.

Tableau 6 : Montants estimés des exonérations de TSS (en MF).

Catégorie de secteurs	Montants estimés des exonérations de TSS (en MF)	
	2012	2013
Cantines, restauration collective, crêches	443	441
Diverses locations (Immo, auto …)	1 001	1 008
Hôtellerie	178	187
Jeux de hasard et d'argent	92	91
Logement social	655	610
Mines (LP 45)	1 567	1 534
Mines (LP 918)	299	315
Santé	1 161	1 158
Transport aérien de personnes	1 259	1 253
Transport maritime de personnes	70	66
Transport terrestre de marchandises	425	431
Transport terrestre de personnes	177	172
Autres impôts (banque, assurance)	3 212	3 177
Mines (LP45/ Logement social)	827	897
Autres impôts (électricité, eau, téléphone)	778	725
Total	**12 144**	**12 066**

source : DSF

Le tableau indique que la plus grande part des exonérations concerne les Autres impôts (banque et assurance) à 3 milliards F. CFP, les Mines à 1,5 milliards F. CFP, le transport aérien (1,2 milliard F.CFP), la santé (1,1 milliard F.CFP) et les diverses locations (immobilier, automobile etc.). Il serait utile dans la suite de l'étude d'avoir une réflexion sur l'orientation des exonérations fiscales davantage en faveur des activités en faveur de la préservation de l'environnement.
On peut calculer le taux d'exonération pour cette taxe pour les années dont on a les chiffres. On trouve ainsi un taux de 69% et 67% pour 2012 et 2013.

Tableau 7 : Taux d'exonération de la TSS

TSS (en MF. CFP)	2012	2013
Exonérations annuelles	**12 144**	**12 066**
Recettes annuelles	17 545	17 926
Taux d'exonération	69%	67%

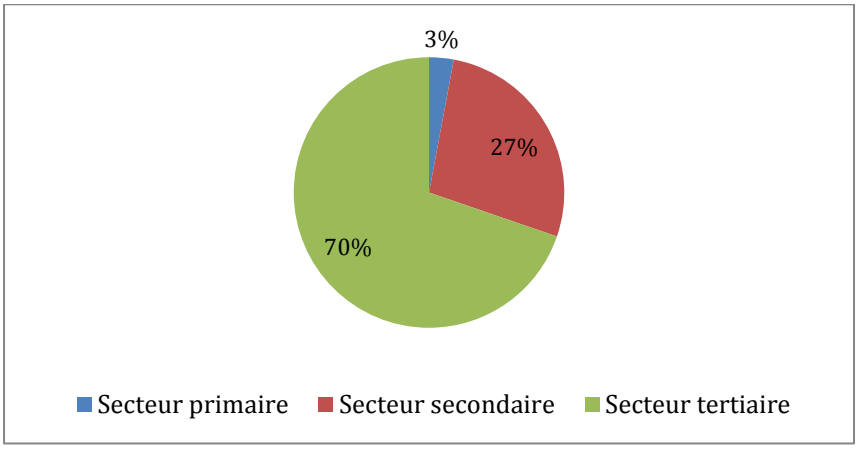
A titre de comparaison, les taux d'exonérations élevés calculés dans le cadre du rapport Lieb s'élèvent à 48,84% pour la taxe générale d'importation (TGI)[17].

iii. La patente.

La patente est une taxe relative aux personnes physiques ou morales qui exercent dans le commerce, l'industrie ou autre, pour son propre compte et dans un but lucratif. C'est une taxe due par toute personne physique ou morale qui exerce une activité non salariée (cf. https://dsf.gouv.nc).

[17] Rapport Lieb 2010.

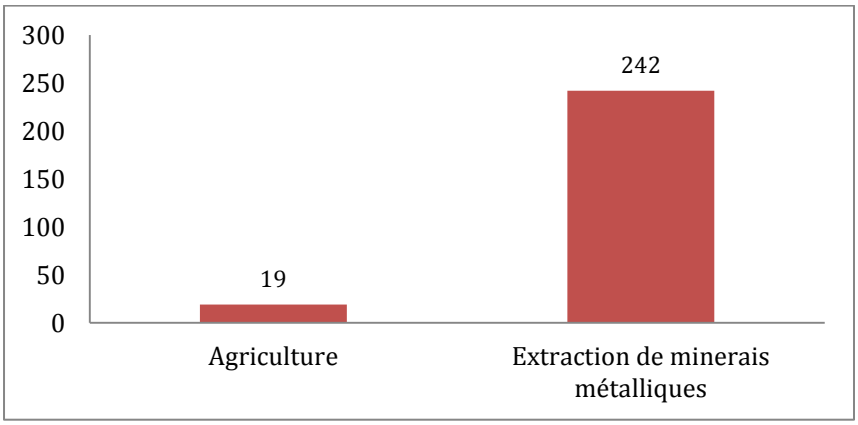
Graphique 20 : Recettes perçues en 2014 au titre de l'imposition de la patente



Source : DSF

Les recettes perçues des patentes montrent que 70% de celles-ci proviennent du secteur tertiaire, ce qui est cohérent pour l'économie calédonienne où ce secteur est le plus important en part de Produit Intérieur Brut (PIB). On peut détailler les recettes par secteur d'activité.

Graphique 21 : Secteur primaire: patente perçue année 2014 (en MF)

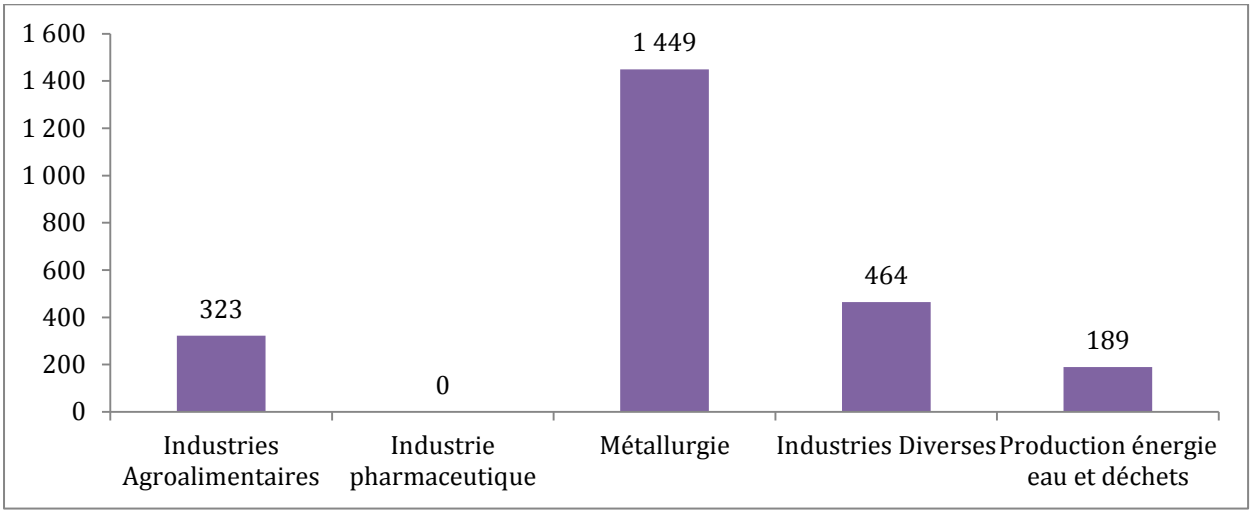


Source : DSF

Dans le secteur primaire, c'est l'extraction de minerais qui contribue le plus à cet impôt (242 MF.CFP contre 19 MF.CFP pour l'agriculture).

Pour le secteur secondaire, c'est la métallurgie qui a contribué le plus avec 1,4 milliards F.CFP en 2014.

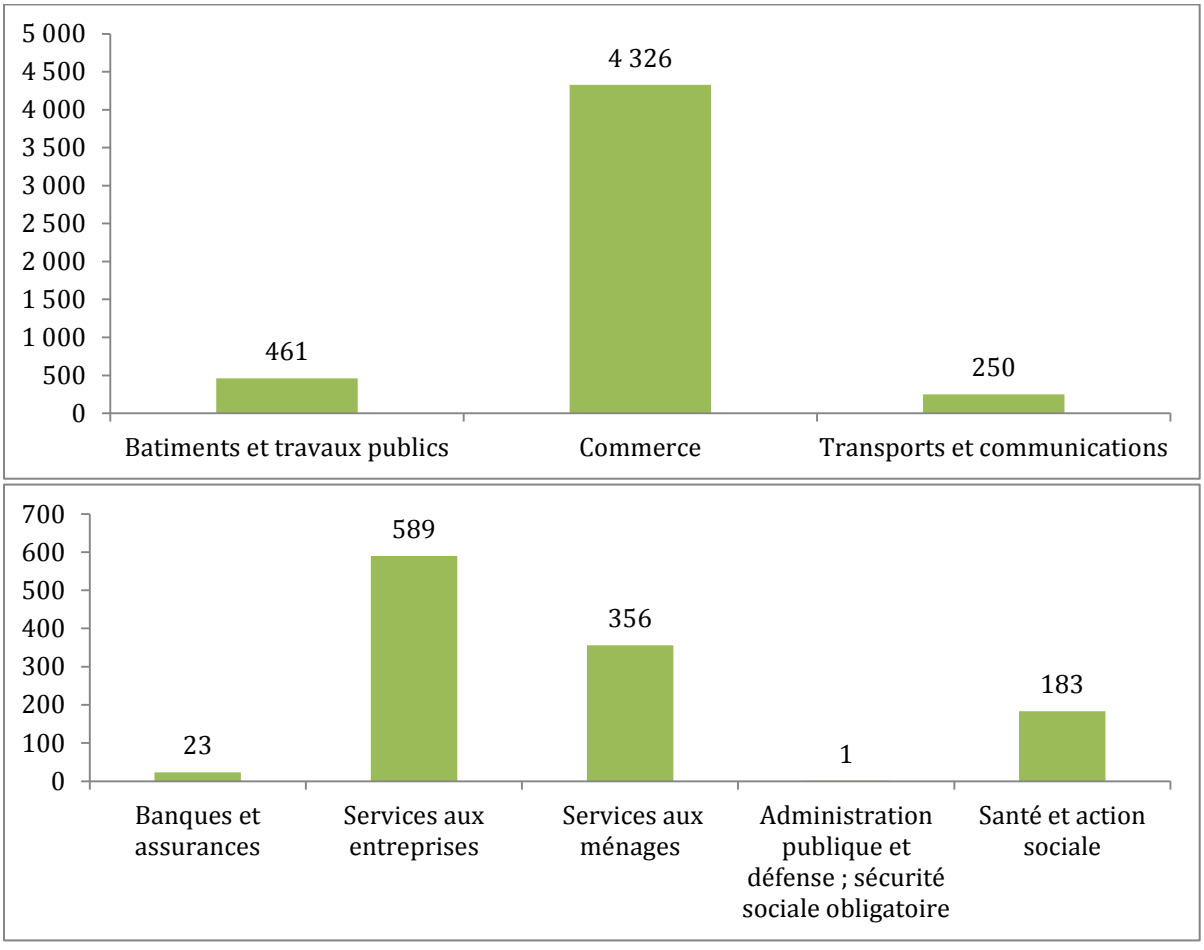
Graphique 22 : Secteur secondaire: patente perçue en 2014 (en MF)



Source : DSF

Concernant le secteur tertiaire, c'est le commerce qui a le plus contribué à hauteur de 4,3 milliards F. CFP.

Graphique 23 : Montant de la patente perçue en 2014 dans le secteur tertiaire.



Source : DSF

B. Un focus sur la fiscalité minière

La fiscalité minière a fait l'objet de nombreuses études de l'université de Nouvelle-Calédonie parmi lesquelles Gaël Lagadec, Cécile Perret, Anne Pitoiset *Nickel et développement en Nouvelle-Calédonie, in Perspectives de développement pour la Nouvelle-Calédonie*, PUG 2002, Mathias Chauchat, *Vers un développement citoyen - perspectives d'émancipation pour la Nouvelle-Calédonie*, PUG 2006[18], ainsi que plus récemment une étude dans les Cahiers du LARJE n° 2012-1 *Nickel et solidarité intergénérationnelle* Gaël Lagadec, Olivier Sudrie et Mathias Chauchat [19].

Quoique la mine ait un impact environnemental très important, la fiscalité minière est très spécifique avec des exonérations particulièrement importantes.

L'Etat et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ont mis régulièrement en avant la garantie de stabilité et de visibilité politique de l'Accord de Nouméa, ainsi que l'incontestable culture d'entreprise de la mine comme atouts du pays pour l'accueil de grandes réalisations métallurgiques et minières. Les entreprises minières ont également demandé et obtenu une stabilisation fiscale, afin de leur garantir leurs calculs de rentabilité à long terme.

Pendant longtemps, seule la SLN, unique entreprise métallurgique industrielle, a bénéficié d'un régime de stabilité fiscale dont les premières esquisses datent de 1954. Il garantit à la société que ni l'assiette, ni le taux des impôts ou taxes pour lesquels elle deviendrait un contribuable « prépondérant » ne seront augmentés[20]. Mais, indépendamment de l'environnement fiscal, la Société Le Nickel n'a payé aucun impôt sur les bénéfices en 1988, puis, à nouveau, au cours de la période de 1992 à 1995 inclus. Pourtant incluse dans le périmètre de l'impôt, elle a connu des résultats déficitaires, les cours très élevés du nickel étant plutôt un « accident » de l'histoire. La chambre territoriale des comptes notait : « *Au bilan, force est de constater que le rendement de l'impôt sur les sociétés minières ou métallurgiques a été relativement faible jusqu'à présent, à l'exception toutefois des années 1990-1991 et de l'année 2001. En effet, même en se basant sur l'année 2001 au cours de laquelle l'impôt sur les sociétés minières a connu un rendement particulièrement élevé (2,2 milliards F.CFP) par rapport à la moyenne des années précédentes, cet impôt ne représente cependant que 3,4 % des recettes fiscales et 2,7 % des recettes globales de la Nouvelle-Calédonie. La chambre constate que les sociétés minières et métallurgiques n'ont pu contribuer qu'assez faiblement au budget du Territoire au cours des dix dernières années, bien que leurs bénéfices soient fiscalisés à hauteur de 35%*[21] *».* On touche là du doigt le paradoxe du nickel, qui est une industrie sur laquelle on fonde tous les espoirs, mais d'un rendement incertain sur une longue période.

Pour favoriser les réalisations industrielles métallurgiques, le congrès a adopté en 2001 et 2002 deux lois de pays, l'une sur le régime fiscal spécifique lié à la création d'une usine industrielle de traitement des

[18] Ce livre est téléchargeable librement sur le site du LARJE au lien suivant : http://larje.univ-nc.nc/index.php/component/content/article/15-analyses-arrets-decisions/droit-de-la-nouvelle-caledonie/418-le-livre-vers-un-developpement-citoyen-pug-2006-est-en-ligne

[19] Cahier du LARJE n° 2012-1 Gaël Lagadec, Olivier Sudrie et Mathias Chauchat, Nickel et solidarité intergénérationnelle, http://larje.univ-nc.nc/index.php/cahiers-du-larje/265-nickel-et-solidarite-intergenerationnelle

[20] La SLN a bénéficié de ce régime pour la période du 1er janvier 1990 au 31 décembre 2004 (délibération n° 15 du 8 novembre 1989).

[21] Lettre d'observations de la Chambre territoriale des comptes n° 03/01 du 23 avril 2003 sur les exercices 1997-2001, p. 73.

minerais et l'autre relative à la stabilité fiscale des entreprises du secteur métallurgique et minier[22].

Ainsi, les entreprises « *qui s'engagent à réaliser en Nouvelle-Calédonie des investissements permettant la création d'une usine industrielle de traitement physique ou chimique du minerai de nickel et/ou des minerais associés au nickel, tels que le cobalt et le chrome*[23] », vont pouvoir bénéficier pendant la phase de construction et pendant la phase de l'exploitation d'avantages fiscaux très importants. La liste correspondante est très importante : pendant la phase de construction, les entreprises bénéficieront d'une exonération de l'impôt sur les sociétés, de la contribution des patentes et de la contribution foncière, y compris leurs centimes additionnels, la taxe de solidarité sur les services liée à la construction du complexe industriel, les droits d'enregistrement, la taxe hypothécaire, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. Pendant la phase d'exploitation, ces avantages restent acquis, à l'exception des centimes additionnels communaux, pour une période maximale de 10 ans, puis encore conservés, mais réduits de moitié, pour une période supplémentaire de 5 ans.

Les entreprises peuvent aussi bénéficier du régime de stabilité fiscale ainsi défini : « *ce régime leur garantit la stabilité de l'assiette et du taux des impôts, droits et taxes en vigueur au moment de notification de l'arrêté d'agrément et la non application de tous nouveaux impôts, droits ou taxes futurs* », à la fois pendant la période de construction, puis pendant une période maximale de 15 ans à compter de la mise en production commerciale. On peut toutefois revenir au droit commun fiscal dès lors que le taux de rentabilité commercial *« usuellement requis par les établissements de crédit pour ce type de projet d'investissement* » est atteint[24], et encore moyennant toute absence d'aggravation du droit commun au cas où l'entreprise deviendrait *« un contribuable prépondérant* ».

S'y ajoutent le bénéfice de la défiscalisation nationale des investissements, ainsi que l'exonération totale des droits et taxes à l'importation des biens d'équipement, matériaux et consommables acquis dans le cadre de la construction des usines et des auxiliaires, qu'ils soient d'usage industriel (usines d'acide sulfurique, de production électrique ou de traitement des eaux), de services (restauration, télécommunications), ainsi qu'une exonération de la TGI nécessaire au fonctionnement de ces entreprises (consommables, tels que gazole ou pneumatiques, pièces détachées), de la taxe sur le fret aérien et de la taxe intérieure sur les produits pétroliers[25].

Il en résulte pour Vale Nouvelle-Calédonie et KNS Koniambo Nickel SAS[26], un environnement fiscal quasiment vierge pendant de nombreuses années qui devrait se limiter aux centimes additionnels versés aux communes, une fois que la production commerciale aura démarré.

[22] Loi du pays n° 2001-009 du 17 juillet 2001 relative à certains investissements concernant le secteur de la métallurgie des minerais ; loi du pays n° 2002-018 du 16 avril 2002 relative au régime de stabilité fiscale des entreprises du secteur métallurgique et minier. Ces textes sont codifiés au code des impôts aux articles Lp 45 bis 1 à 11.

[23] Article Lp 45 bis 1 du code des impôts.

[24] Article Lp 45 bis 6 du code des impôts.

[25] On se reportera au code des douanes, Chapitre XXIII - Importations réalisées par les entreprises relevant des activités minières et métallurgiques, articles 42 et suivants, issu de la délibération n° 69/CP du 10 octobre 1990 modifiée fixant les modalités d'octroi des régimes fiscaux privilégiés à l'importation.

[26] Les investissements de la SLN ont bénéficié d'un crédit d'impôt et ne sont pas concernés.

Les recettes du nickel, qui reposent sur l'impôt sur les sociétés, au taux de 35%, dit IS35, ont culminé en 2007, avec 23,7 milliards de F.CFP contribuant à plus de 35 % du total des recettes 2010, avant de diminuer (1,6 milliard F.CFP en 2009, soit moins de 5 % du total, pour toucher 193 M F.CFP en 2014). Il est arrivé que la SLN paie autant d'IS[27] à elle seule que l'ensemble des sociétés de Nouvelle-Calédonie.

Une prévision de 400 M F.CFP de rendement pour l'IS supporté par les entreprises minières et métallurgiques a été proposée pour le budget de 2016. La dépense fiscale n'est pas renseignée.

Il s'ajoute à l'IS 35 une *redevance superficiaire* (245 M F.CFP) due par le titulaire d'une concession minière et égale au produit de la surface réelle de la concession minière, arrondie à l'hectare supérieur, par un tarif à l'hectare suivant l'article R.131-3 du code minier. Le tarif est de 800 F.CFP par hectare lorsque la superficie totale des concessions détenues est inférieure à 15.000 hectares et 1.000 F.CFP par hectare lorsqu'elle est supérieure à 15.000 hectares suivant l'article R.131-3-1. Le produit de cette redevance est entièrement affecté à l'établissement public administratif le *Fonds Nickel.*

S'il est sans doute prématuré d'annoncer le retour au droit commun fiscal, on pourrait approfondir d'autres solutions plus indirectes. La suggestion des rapporteurs à l'Assemblée nationale en 2000 d'asseoir la fiscalité sur une base stable comme les gisements exploités avait été opportunément relancée par le syndicat USOENC dans les conclusions du colloque « *Nickel 2010* » en juillet 2005 sous la forme *d'une redevance territoriale par livre de nickel extraite*[28] *».* Une part serait allouée aux générations futures sous la forme d'un fonds géré sur le long terme. De son côté, la province Sud, sous la mandature 2004-2009 avait tenté de créer une redevance superficiaire sur le grand tuyau liée à l'utilisation du domaine public maritime provincial. Sur le plan économique, il est certain que ces propositions rehaussent le point mort financier de l'exploitation. En cas de récession mondiale et de baisse des cours, on accélère les pertes des opérateurs. Sur le plan juridique, il faut composer avec les termes de la loi du pays qui a exonéré les entreprises de tout impôt existant et futur suivant l'article Lp 45 bis 5. Ces propositions, avec d'autres, ouvrent le débat sur la stabilité fiscale minière.

II.2. LA FISCALITE PROVINCIALE ET COMMUNALE

La fiscalité provinciale s'élève à moins de 10 % des budgets provinciaux, d'autant que la loi organique lui a assigné des limites par l'article 52, qui s'imposent aussi aux communes : « *Les impôts, taxes et centimes additionnels institués au bénéfice des provinces (…) ne peuvent être assis ni sur le chiffre d'affaires, ni sur le revenu des personnes physiques, ni sur le bénéfice des personnes morales, ni sur les droits et taxes à l'importation. Leur taux est fixé par délibération de l'assemblée de province (…) dans les limites prévues par le congrès* ». Une grande partie de la fiscalité échappe ainsi à l'assiette provinciale. Mais *a contrario*, l'article 52 n'empêcherait pas de leur transférer les autres impôts. Une première illustration avait été le vote par le Congrès en 2003 de la taxe téléphonique, payée par l'opérateur sur une assiette provinciale et qui rapporte l'essentiel de son rendement à la province Sud. Plus récemment, le vote de la loi du pays n° 2015-2 du 19 mars 2015 portant création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements au profit des provinces et perçus par la province où se situe le cercle ou la maison de jeux, c'est-à-dire la province Sud, a été un moyen de contourner les contraintes de la clé de répartition (2,5 milliards F.CFP). Rien n'empêcherait toutefois le congrès de créer de nouveaux impôts, sur la fortune, les

[27] L'IS 35 de la seule SLN a atteint 19 678 M F.CFP en 2007 contre environ 18 000 M F.CFP pour l'IS 30 de droit commun.

[28] Etude sur l'impact du développement Nickel de la Nouvelle-Calédonie sous les aspects économiques, sociaux et environnementaux, juillet 2005. Proposition USOENC n° 13.

plus-values ou la rente et de les affecter sur la base de localisation de l'assiette fiscale[29]. On notera que la mise en œuvre de telles politiques fiscales peut être complexe dans le champ d'application et la territorialité, d'autant que biens autres qu'immobilier ne sont pas forcément figés sur une zone géographique (se poserait également la question des terres coutumières).

La fiscalité provinciale est ainsi constituée pour l'essentiel de la taxe sur les communications téléphoniques, payée par l'opérateur sur une assiette provinciale (1,7 milliards F.CFP), la taxe sur les jeux (2,5 milliards F.CFP) qui rapportent l'essentiel de leur rendement à la province Sud, les centimes additionnels aux droits d'enregistrement (1,3 milliard F.CFP) et les centimes additionnels aux patentes (1,6 milliard F.CFP). S'y ajoutent encore des recettes secondaires que sont les centimes additionnels à la contribution foncière (354 MF.CFP), la taxe à la nuitée des établissements hôteliers (180 MF.CFP) et les centimes additionnels aux licences et débits de boisson (74 MF.CFP).

Il y a indéniablement une faiblesse des impositions strictement provinciales ou communales. Il n'y a pas vraiment « d'impôts locaux » au sens métropolitain[30], les communes et les provinces bénéficiant outre du reversement du budget de répartition, abondé par les « grands impôts » (impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu, taxe générale à l'importation, etc.), du reversement lié aux centimes additionnels à certains impôts perçus au niveau pays, tels que la contribution des patentes, la contribution foncière, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières limitée aux revenus d'actions notamment, ainsi que les droits d'enregistrement. L'un des freins a été et reste la très grande hétérogénéité du développement géographique de la Nouvelle-Calédonie où l'essentiel de l'activité reste concentrée sur le grand Nouméa. La révision de la loi organique en 2009 a modifié l'article 22 permettant au Congrès la création d'une fiscalité locale, mais a été peu mise en œuvre[31].

La fiscalité communale[32] repose sur deux types de taxes : les centimes additionnels communaux sur des impôts généraux prélevés par la Nouvelle-Calédonie et les taxes affectées votées par le congrès et qui ont donné lieu à une loi de pays.

Les centimes additionnels communaux (7,3 milliards F. CFP) sont adossés aux impôts suivants : les patentes (3,3 milliards F. CFP), les droits de licence (89 MF.CFP), la contribution foncière (740 MF. CFP), l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (1,2 milliard F. CFP) et les droits d'enregistrement (2 milliards F.CFP). Les communes ont donc la possibilité chaque année de voter la mise en place de ces centimes additionnels dans les limites des plafonds fixés par le congrès.

Au-delà des centimes additionnels, 4, voire 5 taxes communales, recouvrées par les communes existent, que différentes lois de pays, entre 2002 et 2014, ont permis de réaménager :

- La taxe sur l'électricité, assise sur le montant des consommations d'énergie électrique du territoire communal. Le taux ne peut dépasser 9%. Elle est recouvrée par les distributeurs publics d'énergie électrique et le produit est affecté au fonds destiné au développement de l'électrification rurale (FER), créé par la délibération n° 321 du 12 décembre 2002 (720 MF.CFP) ou redistribué à la

[29] Le texte fiscal s'interprète strictement. La plus-value d'un particulier n'est pas un bénéfice.
[30] Contributions foncières bâti et non bâti, taxe professionnelle, taxe d'habitation par exemple.
[31] La taxe communale d'aménagement (TCA) a été créée par la loi du pays n° 2010-5 du 03 février 2010.
[32] On se référera à Damien Roine et Clotilde Boutrolle, *Observatoire des communes de la Nouvelle-Calédonie 2016, l'évolution des finances communales*, rapport de l'AFD.

commune (les communes de Nouméa - 1,6 milliard F. CFP, Dumbéa et Mont-Dore ne versent pas le produit de leur taxe au fonds).

- La redevance communale d'immatriculation, qui vient remplacer la taxe de circulation, est assise sur les certificats d'immatriculation. Le taux appliqué aux chevaux fiscaux est défini par le congrès ; 255 MF.CFP.
- La taxe communale d'aménagement, créée en 2010 et appliquée aux permis de construire. Sans être une ressource aussi régulière qu'une taxe foncière ou une taxe d'habitation, la TCA est venue apporter de nouvelles recettes aux communes qui connaissaient un accroissement démographique important. Toutefois, la loi de pays n° 2014-2 a apporté des aménagements (exemption, réduction de la surface imposée) qui réduit le rendement de cet impôt. Le taux est fixé par la commune entre 1 et 5% de la valeur de l'ensemble immobilier, et peut varier selon la nature de la catégorie de construction.
- La taxe communale sur les chiens, réaménagée en 2014 et destinée à financer les services de fourrière.
- La taxe communale sur le produit des jeux, est plus ancienne mais ne concerne aujourd'hui que la commune de Nouméa, qui est la seule à abriter des établissements de jeux sur son territoire.

Par ailleurs, un certain nombre de taxes telles que la taxe sur la publicité, les taxes particulières aux stations (taxes de séjour) et les taxes de trottoir et de pavages sont également inscrites au code des communes de Nouvelle-Calédonie. Cette inscription est antérieure au transfert de compétence de la fiscalité à la Nouvelle-Calédonie. Elles ne figurent pas au Code des impôts de la Nouvelle-Calédonie et en l'absence de loi de pays ces taxes ne sont pas applicables aujourd'hui.

Sur une période de 4 années 2011-2014, le produit des impôts et taxes communales représentait 49,8 milliards F.CFP (25 % des recettes de fonctionnement) pour l'ensemble des communes de Nouvelle-Calédonie, dont 32,4 milliards F.CFP pour les centimes additionnels, 6,5 milliards F.CFP pour la taxe sur l'électricité et 5,3 milliards F.CFP pour la taxe communale d'aménagement. Le rendement de ces impôts est bien entendu très différent pour les communes de l'agglomération qui, sur la même période, ont perçu à elles quatre, 44,3 milliards F.CFP, soit 88 % du produit fiscal communal, ce qui s'explique notamment par la concentration démographique de la population de la Nouvelle-Calédonie dans ces communes.

Les autres ressources propres correspondent plus classiquement à celles que perçoivent les communes de Métropole, dont le prix des services (il ne s'agit pas à proprement parler de fiscalité), parmi lesquelles :
-les recettes issues des services publics locaux :

- Les redevances d'enlèvement des ordures ménagères et d'assainissement
- La tarification des services communaux tels que l'approvisionnement en eau potable, la collecte et le traitement des déchets ménagers, l'assainissement, la cantine, les actes administratifs, le transport scolaire, les droits d'entrée, etc.

-les autres recettes :

- Les droits de stationnement
- Les amendes de police[33]
- Les produits de domaine

Ces recettes représentent sur la période 2011-2014, 12 milliards F.CFP pour l'ensemble des communes, soit à peine 6 % de leurs recettes de fonctionnement. Là encore, et pour les mêmes raisons que celles

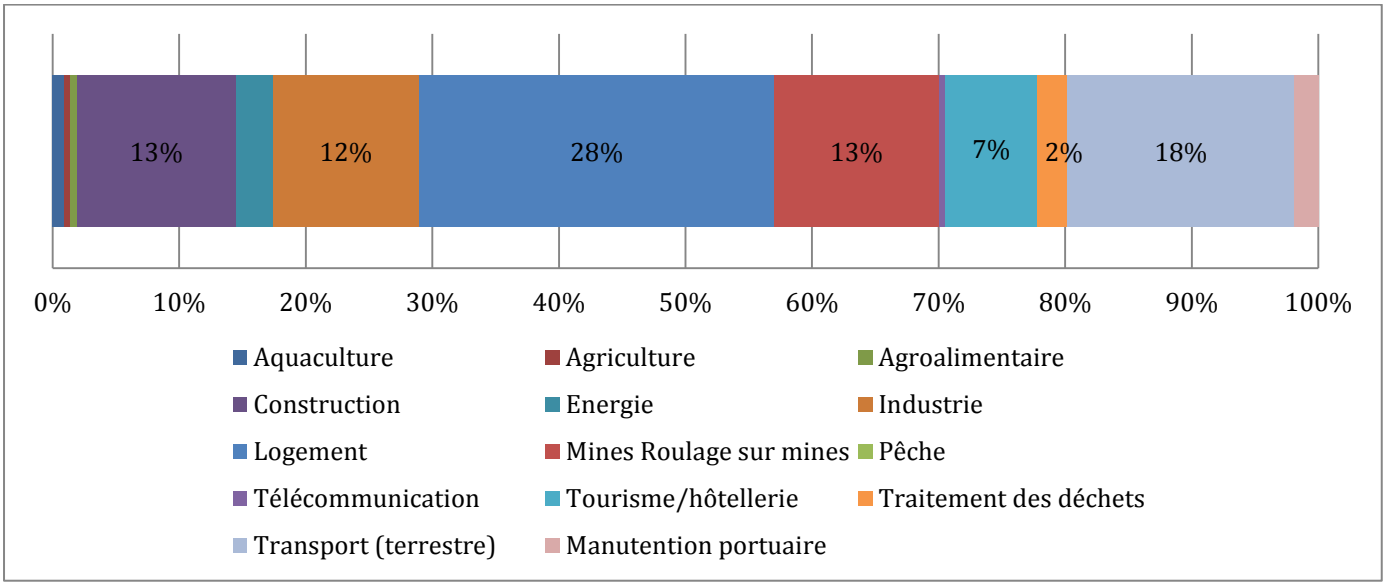
[33] Il s'agit de sanctions pénales.

mentionnées ci-dessus, des disparités importantes existent entre les 4 communes de l'agglomération où ces recettes représentent 8 % des recettes et les autres communes où leur poids est inférieur à 3,6 %.

II.3. LA DEFISCALISATION NATIONALE

La défiscalisation nationale n'entre pas dans le périmètre de l'étude. On analyse cette défiscalisation pour information pour le lecteur.
Selon le secteur d'activités, les projets économiques calédoniens peuvent être éligibles à la défiscalisation nationale selon les secteurs. Certains secteurs ayant été privilégiés, on analyse ci-après un bilan de ces dernières années par secteur d'activité et par zone géographique.
La répartition des 207 agréments de la défiscalisation nationale montrent un nombre relativement important pour le logement (28%), le transport (18%), la construction (13%) et la mine/roulage (13%). L'industrie ne représente que 2%.

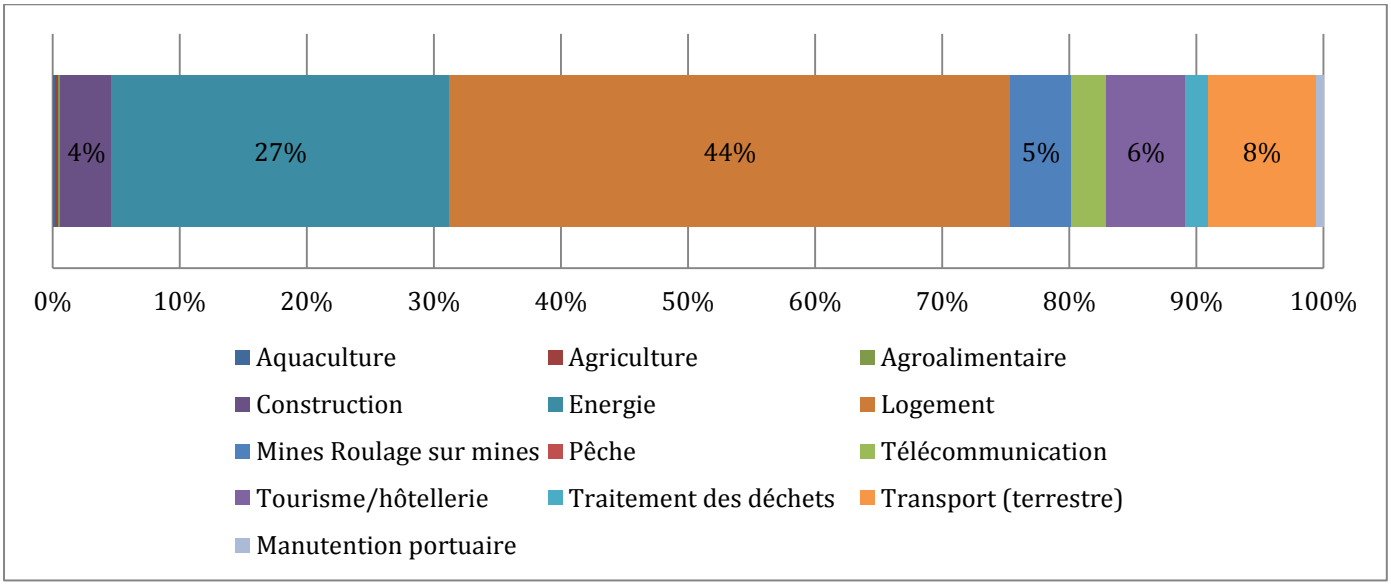
Graphique 24 : Répartition des agréments de défiscalisation Etat par secteur (2004-2012)



Source : ISEE, Haut-Commissariat.

Avant de se focaliser sur les montants des investissements, il convient de noter que les chiffres existants sont les montants des investissements éligibles à la défiscalisation nationale et qu'il ne s'agit pas des dépenses fiscales correspondantes. Ces chiffres montrent que le montant des investissements est bien plus important dans le secteur industriel, notamment dans celui de l'industrie métallurgique. En effet, sur un total de 439 milliards F.CFP, les montants d'investissements dans le secteur du nickel y tiennent une part considérable.
Il convient ainsi de distinguer l'industrie qui totalise plus de 309 milliards F.CFP d'investissement sur la période du reste des secteurs. Ce montant est dû en très grande partie à la construction de l'usine du Nord notamment. De même, quand on regarde la part des secteurs dans le total des investissements, le secteur industrie, du fait du nickel, atteint 72% du total sur la période.

Graphique 25 : Répartition des investissements, hors industrie 2004-2012



Source : ISEE, Haut-Commissariat.

En mettant à part le secteur industriel, on constate que sur les 119,7 milliards F.CFP d'investissements sur la période 2004-2012, 44% étaient pour le secteur du logement (53 milliards F. CFP) et 27% pour l'énergie (31,7 milliards F. CFP). Suivent ensuite 8% pour le transport terrestre, 6% pour le tourisme et l'hôtellerie, 5% pour la mine/roulage sur mine et enfin 4% pour la construction.

II.4. LES TAXES SPECIFIQUES A OBJET ENVIRONNEMENTAL

On l'a constaté dans le parties précédentes, les taxes spécifiques à objet environnemental sont anecdotiques dans la fiscalité calédonienne en termes de rendement. Cependant, on peut recenser quelques fiscalités, dont la finalité première est d'abord de fournir des recettes, mais dont l'objet est susceptible de rentrer dans un périmètre d'étude d'une fiscalité verte.

Taxe sur les produits pétroliers

La taxe sur les produits pétroliers (TPP 5 415,6 MF.CFP) et la taxe additionnelle sur les produits pétroliers (TAPP 2 245 MF.CFP), soit un total de 7 660 MF.CFP sont des taxes spécifiques dont le calcul est déconnecté de la valeur de la marchandise importée. Depuis le 1er février 2013, une part de la taxe sur les produits pétroliers perçue sur l'essence automobile et le gazole est affectée au budget des syndicats mixtes de transports urbain et interurbain. Le rendement de 2014 s'est élevé à 1 044 MF.CFP. La hausse du taux de la TPP sur le gazole (+ 4,5 F.CFP/litre) votée au Congrès en septembre 2015 devrait permettre une augmentation du rendement attendu à hauteur de 850 MF.CFP pour le syndicat mixte des transports urbains du grand Nouméa (SMTU) et de 100 MF.CFP pour le syndicat mixte de transport interurbain (SMTI). Les prévisions pour 2016 s'établissent donc à 1,98 milliards F.CFP. La taxe sur les produits pétroliers (TPP) affectée en partie au SMTU est utilisée pour financer la réalisation du projet de transport en commun en site propre (TCSP) *Néobus* et la mise en place du futur réseau de transport public de l'agglomération.

Taxe parafiscale sur les énergies renouvelables

La taxe parafiscale sur les énergies renouvelables gérée par le service des douanes est issue de la délibération n° 392 du 13 janvier 1982 portant création d'une taxe parafiscale destinée à financer le programme énergies renouvelables. D'un montant modeste de 53 MF.CFP, elle est affectée au *fonds de*

concours pour la maîtrise de l'énergie, lui-même abondé par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), géré par le comité territorial pour la maîtrise de l'énergie (CTME).

Taxe sur l'électricité

Les distributeurs d'énergie sont redevables de la taxe sur l'électricité au profit du *fonds d'électrification rurale*, pour une recette affectée prévue de 720 MF.CFP, comme suit :

- 5 % sur les recettes provenant de l'énergie BT (hors éclairage public) distribuée sur le territoire d'une commune comportant une population, sans double compte, de plus de 13 000 habitants.
- 1 % sur les recettes provenant de l'énergie BT (hors éclairage public) distribuée sur le territoire d'une commune comportant une population, sans double compte, de moins de 13 000 habitants.

Une contribution des communes intéressées à participer au fonds d'électrification rurale est également prévue pour un montant de 240 M F.CFP et correspond à un pourcentage du montant des ventes d'énergie électrique tel que défini pour l'application de la taxe communale sur l'électricité. Ce pourcentage est fixé à 4 % de l'assiette de la taxe communale sur l'électricité pour les communes et 3 % pour les groupements de communes. Les communes de Nouméa, Dumbéa et Mont-Dore ne versent pas le produit de leur taxe au fonds et en bénéficient directement pour des montants importants.

Taxe de reboisement

La taxe de reboisement a été créée par délibération n° 111 du 25 août 1959, maintes fois modifiée, et affectée à un fonds forestier ; elle a été transformée en taxe sur les bois par l'ordonnance n° 85-1184 du 13 novembre 1985 suite à la suppression du fonds forestier (article 38), puis abrogée par l'article 2 de la loi du pays n° 2000-003 du 18 août 2000 portant réforme de la fiscalité douanière. Elle figure toujours au répertoire des taxes de l'ISEE sans mentionner aucune recette depuis 2004[34].

Taxe de soutien aux actions de lutte contre les pollutions

La loi du pays n° 2003-3 du 27 mars 2003 a institué une taxe de soutien aux actions de lutte contre les pollutions. Cette taxe, d'un rapport de 187 M F.CFP, est exigible par les douanes sur les produits importés susceptibles de générer, à l'usage, des nuisances environnementales fortes et des risques pour la santé publique : les huiles, les piles et batteries, les pneus, les boîtes en aluminium pour le conditionnement de produits alimentaires et de boissons. Par délibération n° 365 du 3 avril 2003, un *fonds de soutien aux actions de lutte contre les pollutions* a été créé pour recevoir le produit de ces taxes. La taxe de soutien aux actions de lutte contre les pollutions a été activée sur les huiles lubrifiantes par la délibération n° 367 du 3 avril 2003 et sur les pneumatiques neufs et rechapés, les piles et batteries, et les accumulateurs par la délibération n° 253 du 28 décembre 2006. Une modification de la délibération n° 365 a été réalisée par décision du gouvernement le 5 juillet 2016 pour permettre l'élargissement des missions du fonds au niveau pays. En effet, au vu de l'ampleur, de la transversalité et du coût des problématiques soulevées, il a été pertinent d'élargir l'échelle de ses interventions à l'ensemble du pays. Le texte permet désormais d'élargir le champ d'intervention des collectivités : réhabilitation des dépotoirs municipaux, soutien à la mise en place de structure de gestion des déchets, aide ponctuelle au transport en cas de double insularité, nouvelles filières de traitement sur les emballages. L'ajout de la Nouvelle-Calédonie en tant que collectivité bénéficiaire de ce fonds permettrait également de financer la mise en place de la filière sur les médicaments non utilisés (MNU) portée par la DASS-NC, ou encore la collecte et l'évacuation des déchets radioactifs recensés sur le territoire.

[34] Dernière occurrence : arrêté n° 2004-0072/GNC-Pr du 8 janvier 2004 rendant exécutoire le bordereau de taxe sur le reboisement affecté au fonds forestier de la Nouvelle-Calédonie.

Sans vouloir empiéter sur les autres étapes, on peut tout de même apporter la remarque générale suivante : compte tenu à la fois du nombre d'impôts perçus et de leur concentration relative (voir aussi Lieb 2010, 2011, 2012), il serait plus opportun de simplifier l'impôt. Il serait ainsi pertinent d'agir sur les grands impôts et les grands équilibres, particulièrement les niches fiscales, pour prendre en compte l'impératif environnemental, sans multiplier les impôts marginaux.

III. LES SUBVENTIONS AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

III.1 LES AIDES PROVINCIALES

On présente ci-dessous les différentes aides des provinces Sud et Nord en les analysant par secteur d'activité et par zone géographique afin de mieux en évaluer les impacts environnementaux dans les phases suivantes de l'étude.

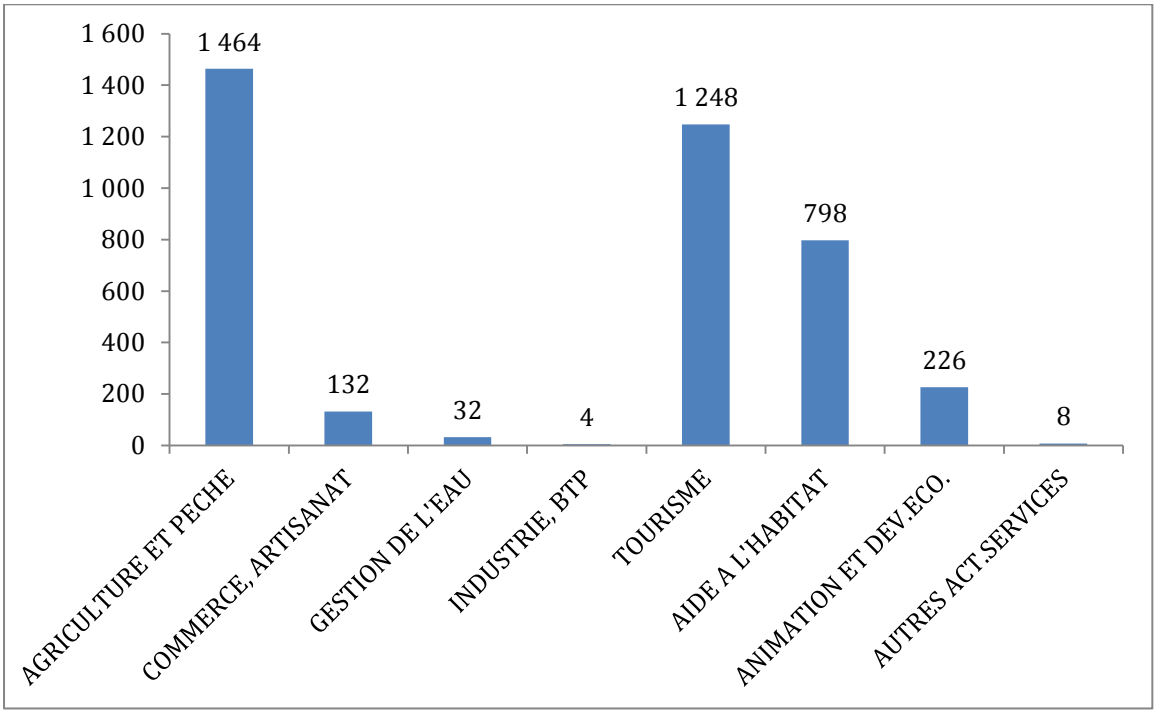
III.1.1 Les aides de la province Sud

A partir des données communiquées par la Province Sud, nous pouvons distinguer :

- huit secteurs:
    - agriculture et pèche
    - commerce, artisanat
    - gestion de l'eau
    - industrie, BTP
    - tourisme
    - aide à l'habitat
    - animation et développement économique
    - autres activités de services
- trois zones géographiques
    - Agglomération de Nouméa (communes de Nouméa, Paita, Dumbéa, Mont Dore)
    - Sud-Est (communes de Thio et Yaté)
    - Sud-Ouest, hors agglomération de Nouméa (communes de Poya, Bourail, La Fao, Sarraméa, Farino, Moindou, Boulouparis, Ile de Pins)

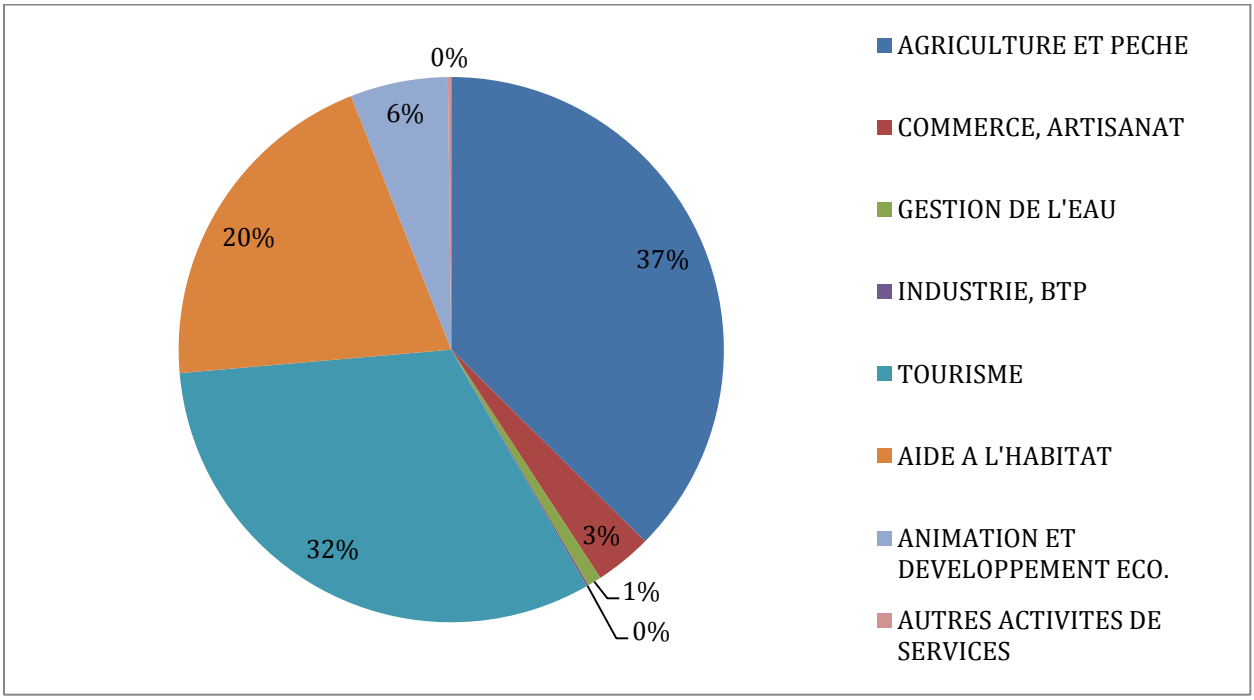
On prend en compte l'aide aux activités économiques ainsi que l'aide à l'habitat. En tenant compte de l'aide à l'habitat, le montant annuel moyen des subventions versées entre 2012 et 2015 est de près de 4 milliards de F. CFP.

Graphique 26 : Distribution par secteur en montant



Unité : Millions de F.CFP
Source : province Sud

Graphique 27 : Distribution par secteur en pourcentage

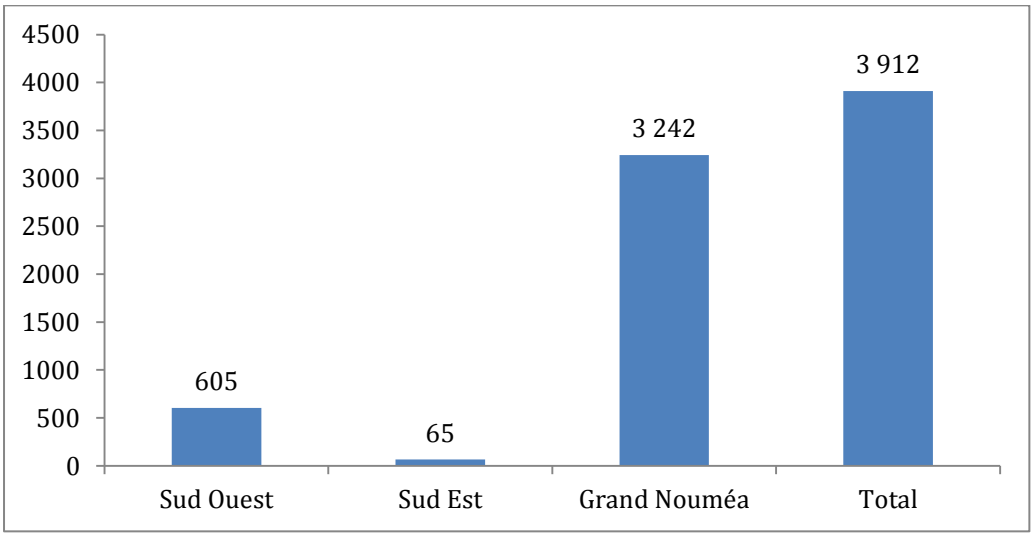


Source : province Sud

L'agriculture et le tourisme concentrent près de 70% des subventions[35]. L'aide à l'habitat (accession à la propriété, aide à la construction, aide à la rénovation) présente 20% des subventions versées. Les subventions directes provinciales, notamment au titre de la délibération n° 34-98/APS du 10 juillet 1998 modifiée, portant réglementation des aides à l'habitat social dans la province Sud (accession à la propriété, aide à la construction, aide à la rénovation) s'ajoutent à des mécanismes fiscaux déjà très incitatifs, particulièrement à l'immobilier.

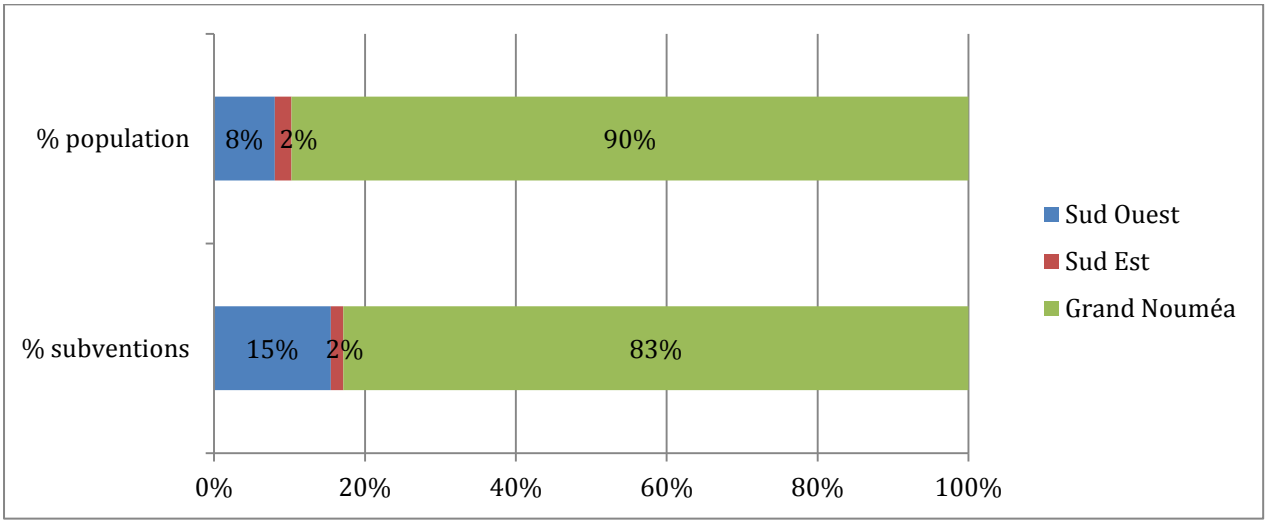
En regardant la répartition géographique de ces subventions, il apparait que 83% d'entre elle sont attribuées dans l'agglomération de Nouméa. Rappelons que l'agglomération concentre la grande majorité de l'activité économique et de la population de la Province Sud.

Graphique 28 : Répartition géographique des subventions en montant



Source : province Sud ; Unité : Millions de F.CFP

Graphique 29 Répartition géographique des subventions en pourcentage

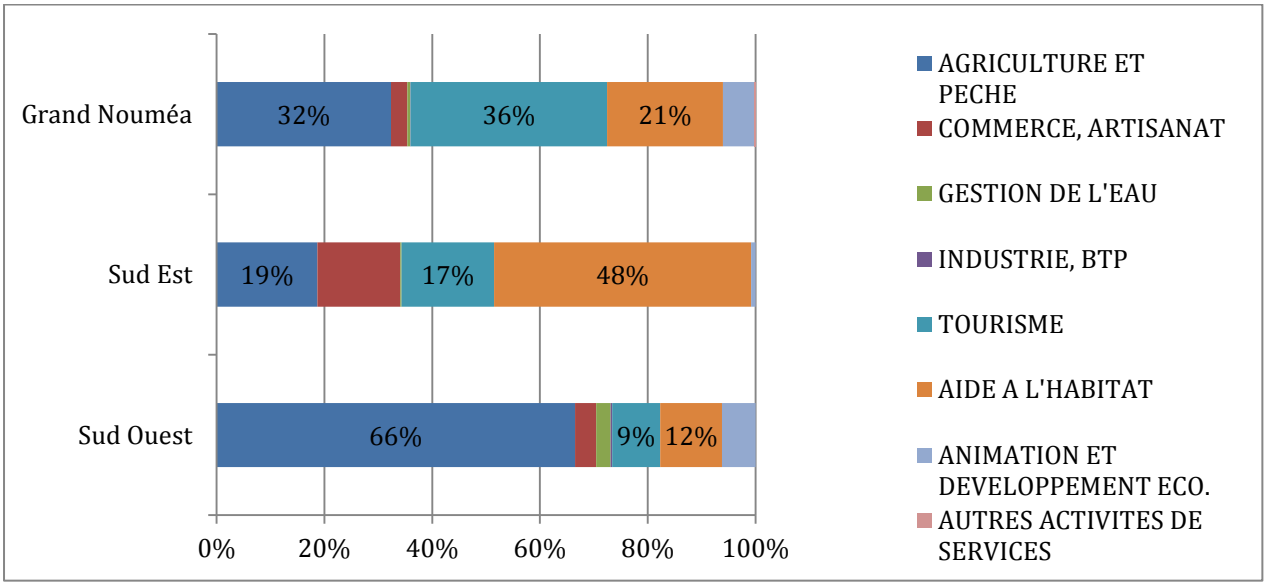


Source : province Sud.

[35] Pour rappel, en 2011 le poids de l'agriculture dans le PIB était de 1,4%, *celui du tourisme de 3% (2010).*

En croisant secteur d'activité et zone géographique, on obtient la répartition suivante.

raphique 30 : Répartition des subventions par zone géographique et secteur d'activité



Source : Province Sud.

On constate une hétérogénéité dans la distribution des secteurs bénéficiaires de subventions selon la géographie :

- Pour l'agglomération de Nouméa, une répartition entre l'agriculture, le tourisme et de l'habitat
- Pour les communes du Sud-Est, une prédominance de l'habitat
- Pour les communes du Sud-Ouest, une prédominance de l'agriculture

Il convient de noter que le code des aides pour le soutien à l'économie (CASE) de la province Sud définit des incitations financières en faveur des activités favorisant la préservation de l'environnement, parmi celles-ci, on notera :

- aide financière aux équipements (article 1221) favorisant la protection de l'environnement (systèmes de production d'énergie renouvelable, systèmes d'économie d'énergie, systèmes d'économie d'eau, installations relatives à l'assainissement (hors fosses septiques). Le taux de l'aide est calculé en majorant le taux effectif de l'aide à l'équipement ;
- aides aux entreprises et aux microentreprises dont l'activité fait partie des filières dites d'économie verte, voir la Partie II (activités dont l'objet tend à promouvoir une gestion plus rationnelle des ressources naturelles et économiques : traitement et la valorisation des déchets, développement des énergies renouvelables, valorisation des ressources naturelles et de la biodiversité, innovation technologique appliquée au développement durable) : aides financières préalables à l'investissement (études de faisabilité), à l'investissement (équipement, infrastructure, …), à l'exploitation (emploi, formation, …), à l'exportation et à la reprise d'entreprise ;
- aide à la mise en conformité à la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE, article 3225) qui consiste en la prise en charge d'une partie du financement des programmes d'investissement ;

- aide au développement de l'agriculture biologique (article 3322) : prime au kilogramme de produits bio vendus par un agriculteur.

III.1.2 Les aides de la province Nord

Il est utile de préciser que les aides des provinces Nord et Sud ne sont pas regroupées de la même façon (la province Sud aura par exemple un secteur « agriculture et pêche » qui regroupe des subventions à des exploitations agricoles comme à des industries agroalimentaires alors que la province Nord distingue l'aquaculture, le secteur « rural » pour les cultures et l'élevages ainsi que la pêche et l'artisanat/industrie. Il serait donc ardu de faire des comparaisons.
On s'intéresse d'abord aux subventions de la province Nord pour analyser leur répartition géographique et sectorielle. On se focalise sur les subventions pour le développement économique[36]. On rappellera que les subventions dépendent de l'occurrence et de la taille des projets, susceptibles de varier d'une année à l'autre. Il est plus pertinent d'analyser les répartitions sur plusieurs années, on regarde donc la période 2010-2015.

La province Nord a défini des Entités Territoriales Homogènes (ETH) qui se composent ainsi :

Tableau 8 : Les Entités Territoriales Homogènes (ETH).

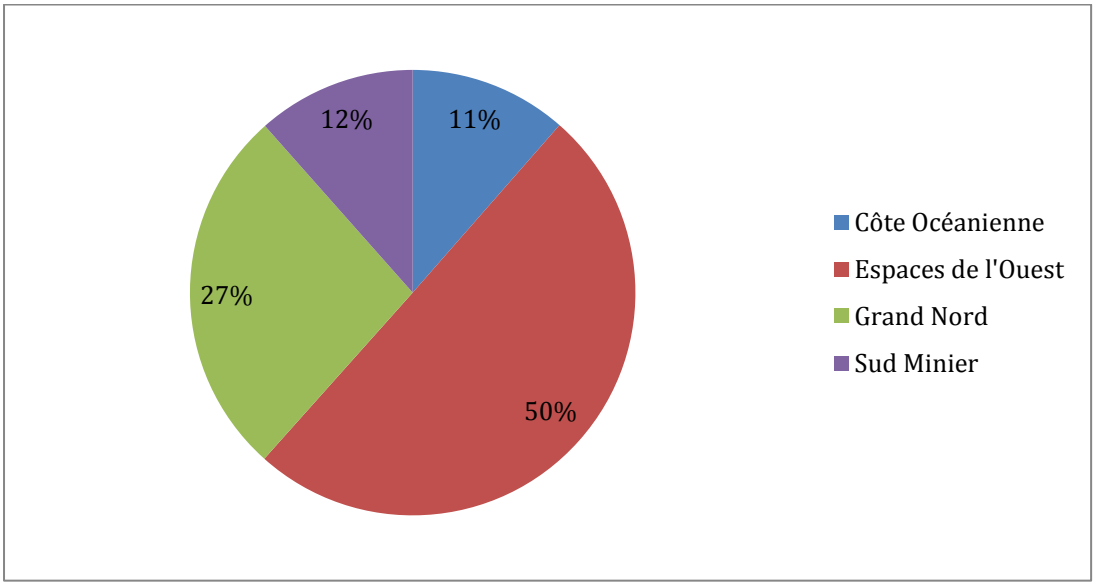
ETH	COMMUNES
COTE OCEANIENNE	HIENGHENE
	POINDIMIE
	PONERIHOUEN
	TOUHO
ESPACES DE L'OUEST	KONE
	POUEMBOUT
	POYA
	VOH
GRAND NORD	BELEP
	KAALA-GOMEN
	KOUMAC
	OUEGOA
	POUEBO
	POUM
SUD MINIER	CANALA
	HOUAILOU
	KOUAOUA

On constate que c'est l'Entité Territoriale Homogène (ETH) Espaces de l'Ouest regroupant les communes de Voh-Koné-Pouembout et Poya (VKPP) qui a bénéficié le plus de ces subventions avec 916 MF.CFP, soit 50% du total. Ce qui est cohérent avec leur dynamisme économique et le poids de la population dans la

[36] Les opérations OGAF (Opération Groupée d'Aménagement Groupement) achevées en 2014 ne sont pas non plus intégrées dans l'analyse.

zone. Suit le Grand Nord avec 27% des subventions pour un total de 491 MF.CFP, puis le Sud Minier avec 12% (211MF.CFP) et la Côte Océanienne (209MF.CFP).

Graphique 31 : Part des subventions accordées par la PN (2010-2015)



Sources : province Nord.

On rapporte les subventions à une moyenne annuelle par zone géographique, puis on rapporte à la population de la zone à partir des chiffres du recensement de l'ISEE. Ce qui est reporté dans le tableau suivant.

Tableau 9 : Comparaison des subventions avec la population des communes.

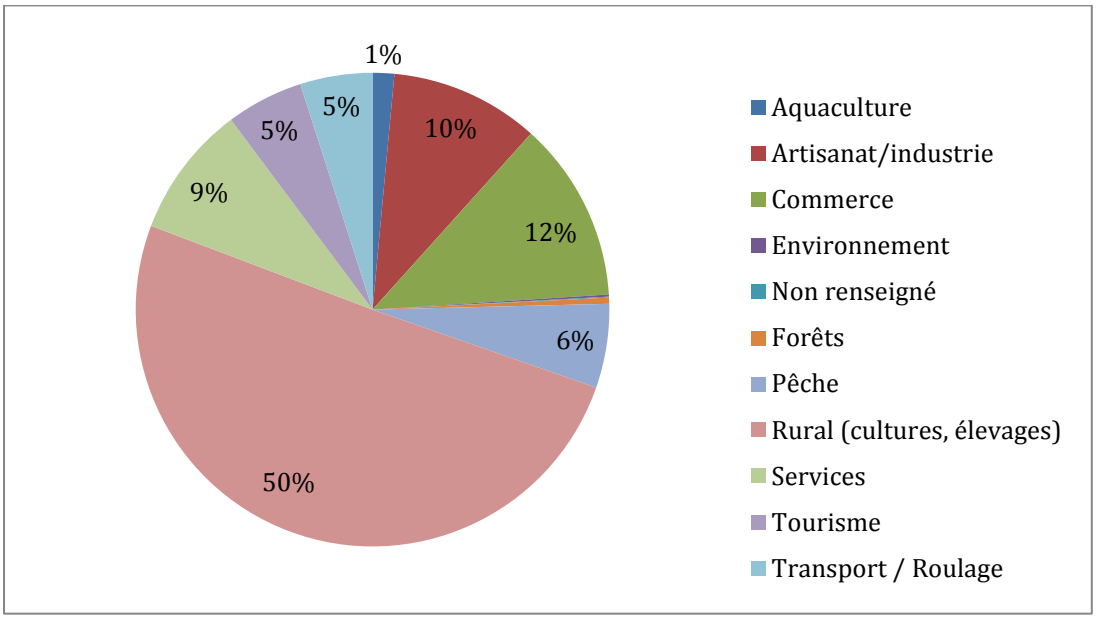
		Total 2010-2015	moyenne subvention/an	population RP 2014	moyenne sub/an rapporté à la population
COTE OCEANIENNE	HIENGHENE	42 956 416	7 159 403	2483	2 883
	POINDIMIE	100 519 521	16 753 254	4 868	3 442
	PONERIHOUEN	31 352 274	5 225 379	2 370	2 205
	TOUHO	34 578 113	5 763 019	2 087	2 761
ESPACES DE L'OUEST	KONE	315 151 600	52 525 267	7 340	7 156
	POUEMBOUT	244 004 600	40 667 433	2 591	15 696
	POYA	254 573 171	42 428 862	3 036	13 975
	VOH	103 118 703	17 186 451	3 160	5 439
GRD NORD	BELEP	16 968 387	2 828 065	843	3 355
	KAALA-GOMEN	106 658 828	17 776 471	2 033	8 744
	KOUMAC	171 441 041	28 573 507	4 252	6 720
	OUEGOA	98 802 909	16 467 152	2 360	6 978
	POUEBO	18 408 151	3 068 025	2 452	1 251
	POUM	78 739 265	13 123 211	1 463	8 970
SUD MINIER	CANALA	114 610 945	19 101 824	3 687	5 181
	HOUAILOU	69 817 912	11 636 319	4 240	2 744
	KOUAOUA	26 567 118	4 427 853	1 452	3 049
	TOTAL	**1 828 268 954**	304 711 492	**50717**	**6 008**

Source : PN, ISEE, ici toute la population de Poya est comptabilisée faute de donnée pour celle résidant dans la PN.

Même si Koné a en valeur eu le plus de subvention (315 MF.CFP sur 6 ans), en rapportant par année et au nombre d'habitants, ce sont Pouembout (15 696 F. CFP/an/hab), Poya (13 975 F. CFP/an/hab), Poum (8 970 F.CFP/an/hab) et Kaala-Gomen (8 744 F.CFP/an/hab) qui ont bénéficié le plus de subventions aux activités économiques.

La répartition des subventions par secteurs d'activité est donnée par le graphique qui suit.

Graphique 32 : Répartition par secteur des subventions au développement économiques (2010-2015)



Sources : province Nord.

La déclinaison des subventions par secteurs d'activité montre que c'est le secteur agricole qui a reçu le plus de subvention sur la période considérée (50% pour les cultures et élevages regroupés dans le secteur rural[37], auxquelles on peut rajouter 1% de l'aquaculture). Viennent ensuite le commerce (12%), l'artisanat/industrie[38] à 10%, ainsi que les autres services[39] (9%).
Un secteur « Environnement » a été défini en 2011, mais il disparait les autres années. Ce secteur regroupe les analyses, essais et inspections techniques ainsi que la réalisation et l'entretien de plantations forestières. Il a été subventionné à hauteur de 2,6 MF.CFP.
Il convient de noter que certaines activités du secteur des services, comme le traitement des déchets, ont pour objet la préservation de l'environnement. Si on totalise sur les 5 ans, les subventions de ce sous-secteur atteignent 24 MF.CFP.

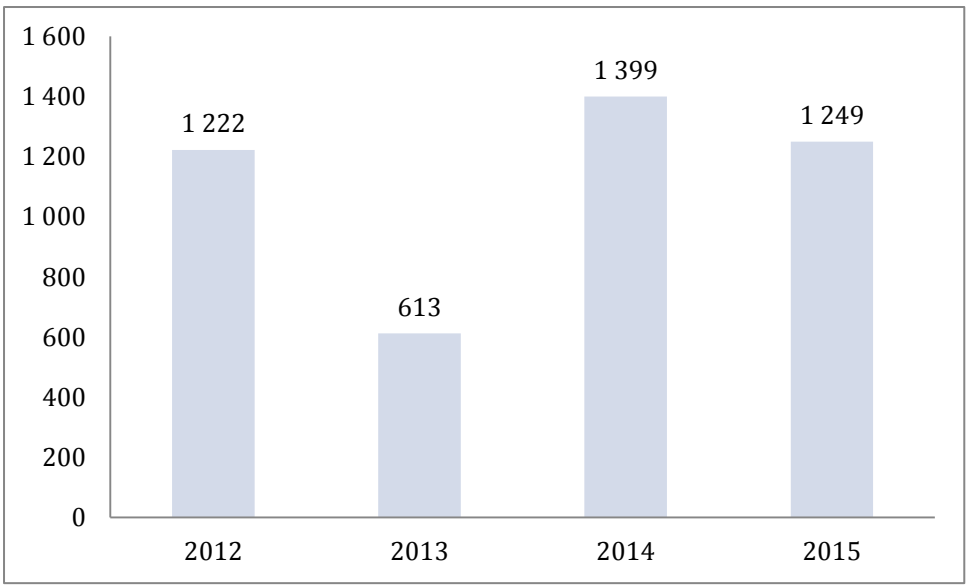
Par ailleurs, le code du développement de la province précise les conditions d'attribution des aides financières de l'institution pour les projets économiques. Ces aides peuvent être majorées pour des secteurs dits prioritaires (article 21) ou des zones géographiques dites de « soutien renforcé » (article 4) qui inclus 13 communes (principalement des communes de la Côte Est). Ces majorations d'aides peuvent également concerner les terres coutumières. Il est précisé dans l'article 2 que les bénéficiaires doivent être en situation régulière au regard des réglementations fiscales, sociales et environnementales. C'est dans son article 34 spécifiquement que la province établit clairement une incitation à la préservation de l'environnement. En effet, l'article précise que « les surcoûts liés à des investissements spécifiques ou liés à

[37] Le secteur rural comprend : Culture de céréales ; cultures industrielles ; Culture de légumes ; maraîchage ; Culture fruitière ; Elevage d'autres animaux ; Elevage de bovins ; Elevage de volailles ; Horticulture ; pépinières ; Services annexes à l'élevage ; Services aux cultures productives
[38] Le secteur de l'artisanat et de l'industrie comprend : Autres commerces de détail en magasin non spécialisé ; Cantines et restaurants d'entreprises ; Construction de maisons individuelles ; Extraction de minéraux pour l'industrie chimique et d'engrais naturels ; Peinture ; Travaux de charpente
[39] Le secteur des services comprend : Activités vétérinaires ; Administration d'entreprises ; Ambulances ; Analyses, essais et inspections techniques ; Autres activités sportives ; Ecoles de conduite ; Elimination et traitement des autres déchets ; Enquêtes et sécurité ; Entretien et réparation de véhicules automobiles ; Restauration de type rapide

des modes d'exploitation destinés à préserver ou protéger l'environnement pourront être soutenus financièrement par la Province ». Ce qui logiquement pourrait inciter des promoteurs de projet à préférer une technologie plus propre mais plus chère si l'institution prend en charge la différence de coût. Toutefois, l'information se rapportant à ces surcoûts et à leur subvention n'est pas enregistrée dans la base de données du CODEV-PN.

On s'intéresse maintenant aux aides à l'habitat (tous les programmes confondus) dont on a les données uniquement à partir de 2012 (on ne peut donc pas les intégrer dans les données précédentes sur le développement économique).

Graphique 33 : Evolution des aides à l'habitat de 2012 à 2015 en MF.

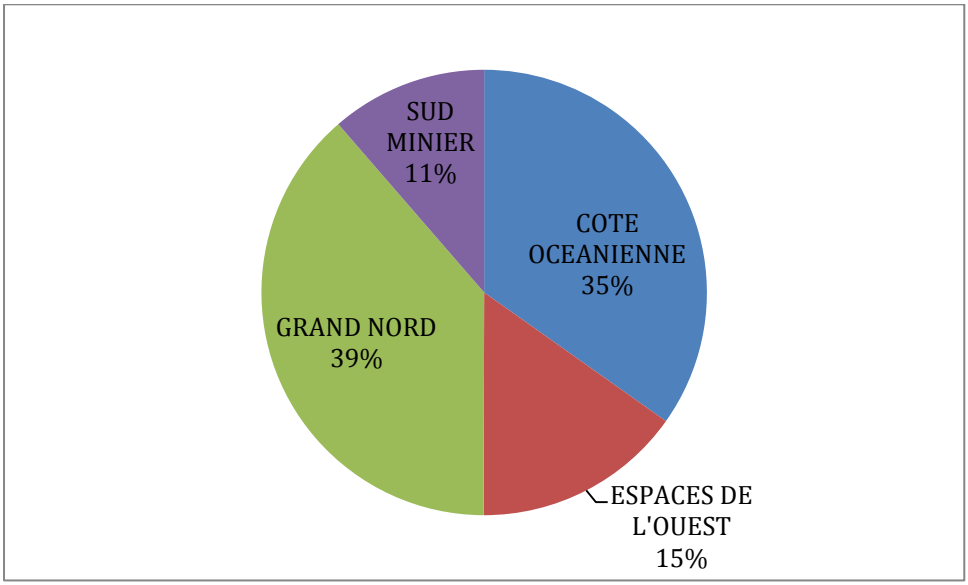


Source : province Nord.

De 2012 à 2015, la province Nord a accordé 4,5 milliards de F.CFP d'aide, soit en moyenne 1,1 milliards F.CFP par an.

La répartition des aides de 2012 à 2015 par ETH montre des proportions plus importantes pour le Grand Nord (39%) et la Côte Océanienne (35%) relativement à leur population (en comparaison notamment avec les Espaces de l'Ouest (15%)). Par exemple, la commune de Koné percevait 68 MF d'aides à l'habitat en 2014 pour plus de 7000 habitants alors que la même année Pouébo en percevait 216 MF pour 2400 habitants.

Graphique 34 : Répartition des aides de 2012 à 2015 par ETH.



Source : province Nord.

III.2 Les aides de la Nouvelle-Caledonie

Il existe au BP 2016 une mission M13 Economie et emploi, qui regroupe plusieurs programmes hétérogènes : le programme Travail et Emploi avec les interventions de la DTE, le programme marché intérieur avec les opérations de régulation des marchés et de la concurrence de la DAE, les études économiques et sociales avec l'ISEE, le soutien au secteur agricole et à la pêche, les mines et carrières et l'économie numérique et la communication.

L'environnement n'étant pas, au sens strict, une compétence du pays, ces aides, parfois directes, ne sont pas recensées au titre d'une politique de l'environnement de la Nouvelle-Calédonie. A l'instar des aides provinciales, certaines ont un impact environnemental indirect. C'est le cas des aides au secteur agricole et à la pêche, qui sont significatives, et marginalement à la mine. On extraira ces actions :

Dans le programme P1306 Mines, on note :
Action A1306-03 étude du *Fonds pour les générations futures* : 2,5 MF.CFP à affecter à un cabinet de conseil.
On remarque aussi la très modeste *contribution pour déprédation de voiries* d'un montant de 43,2 MF.CFP dont 2,4 MF.CFP pour la Nouvelle-Calédonie : La délibération modifiée n° 31 du 19 janvier 1968 a institué une taxe, dite taxe de subvention industrielle (TSI), applicable aux exploitants de mines, de carrières, de forêts ou de toute entreprise industrielle dont l'activité a pour conséquence la dégradation habituelle ou temporaire d'une voie publique classée. Cette subvention industrielle, calculée sur un prix par tonne kilométrique, est perçue par la NC. Elle est reversée aux provinces et aux communes, proportionnellement aux tonnages kilométriques transportés sur les routes provinciales et les routes et chemins communaux.

Dans le programme P1305 Pêche et environnement marin, on note
Action A1305-01 – Gestion des zones inscrites au patrimoine mondial de l'UNESCO : 1,32 MF.CFP
Action A1305-02 – Création du parc marin de la mer de corail : 15,60 MF.CFP

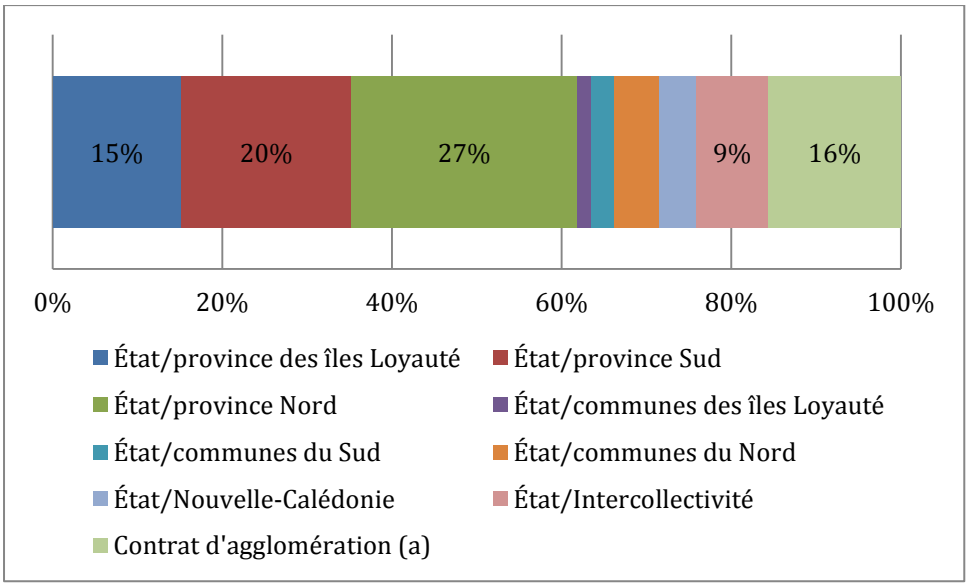
Action A1305-03 – Fonctionnement du navire Amborella, navire multi missions de la Nouvelle-Calédonie : 15,81 MF.CFP
Action A1305-06 - Aquaculture : 48,70 MF.CFP.

Dans le programme 1304 Soutien au secteur agricole, de loin le plus significatif, on note une dépense de 1,4 milliards F.CFP pour une production agricole estimée à 11,8 milliards F.CFP ; cette dépense n'a qu'un impact environnemental indirect et est recensée pour mémoire. La principale action A-1304-02 qui couvre la quasi-totalité de la dépense concerne les aides aux infrastructures agricoles, entrepôts, foires, subventions à l'ERPA et aux associations, ainsi qu'une petite aide à l'énergie au bénéfice des agriculteurs (105 MF.CFP), dont l'objet est le remboursement aux agriculteurs de leurs dépenses d'énergie sur présentation de factures acquittées, dans la limite d'un taux d'intervention (25%) et d'un plafond annuel (0,8 MF.CFP).

III.3 Les aides de l'Etat en Nouvelle-Caledonie

Comme indiqué en introduction, les aides de l'Etat n'entrent pas dans le périmètre de l'étude parce qu'il y a un risque de double compte, pour les sommes qui se retrouvent dans les dépenses subventionnelles des collectivités. On réalise cependant une analyse ci-après des subventions de l'Etat en Nouvelle-Calédonie via les contrats de développement. On ne traite pas les dépenses totales de l'Etat qui comprennent aussi les dépenses de fonctionnement ou d'investissement pour ses services administratifs ou pour le traitement des fonctionnaires et militaires par exemple. Ce qui n'entre pas dans le périmètre de l'étude.
Sur 2011-2015, le montant total des contrats développement est de 43,8 milliards F. CFP.

Graphique 35 : Répartition institutionnelles des contrats développement par institutions bénéficiaires 2011-2015

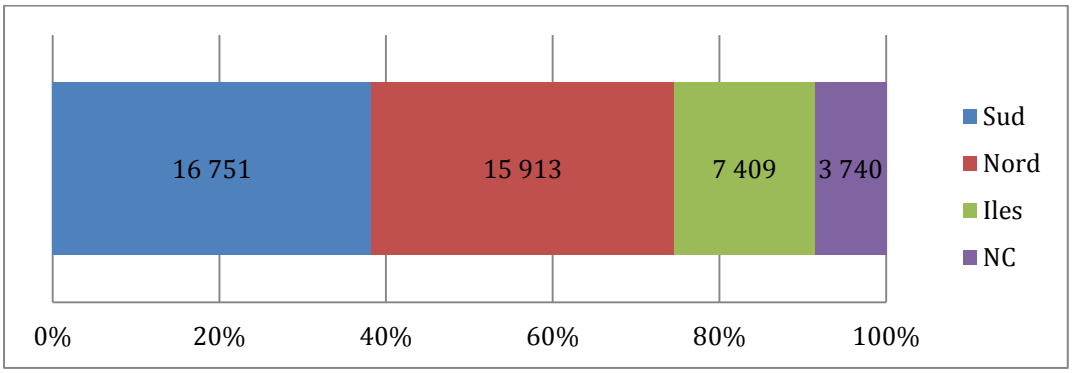


Source : ISEE, Haut-Commissariat

C'est la province Nord en tant qu'institution qui apparait être la principale bénéficiaire (27%) devant la province Sud (20%). Cependant, quand on ajoute les communes, la répartition reste en faveur de la province Sud qui perçoit au total 16,7 milliards F.CFP, contre 15,9 milliards F.CFP pour la province Nord et 7.4 milliards pour la province des Iles. Si on rapporte à la population, la province Sud étant bien plus

peuplée elle perçoit moins par habitant (83 000 F. CFP/hab) que les deux autres provinces (315 000 F. CFP/hab pour le Nord et 405 000 F. CFP/hab pour les Iles). Ce qui correspond à une volonté de rééquilibrage et notamment à un rattrapage d'infrastructures vis-à-vis du Sud.

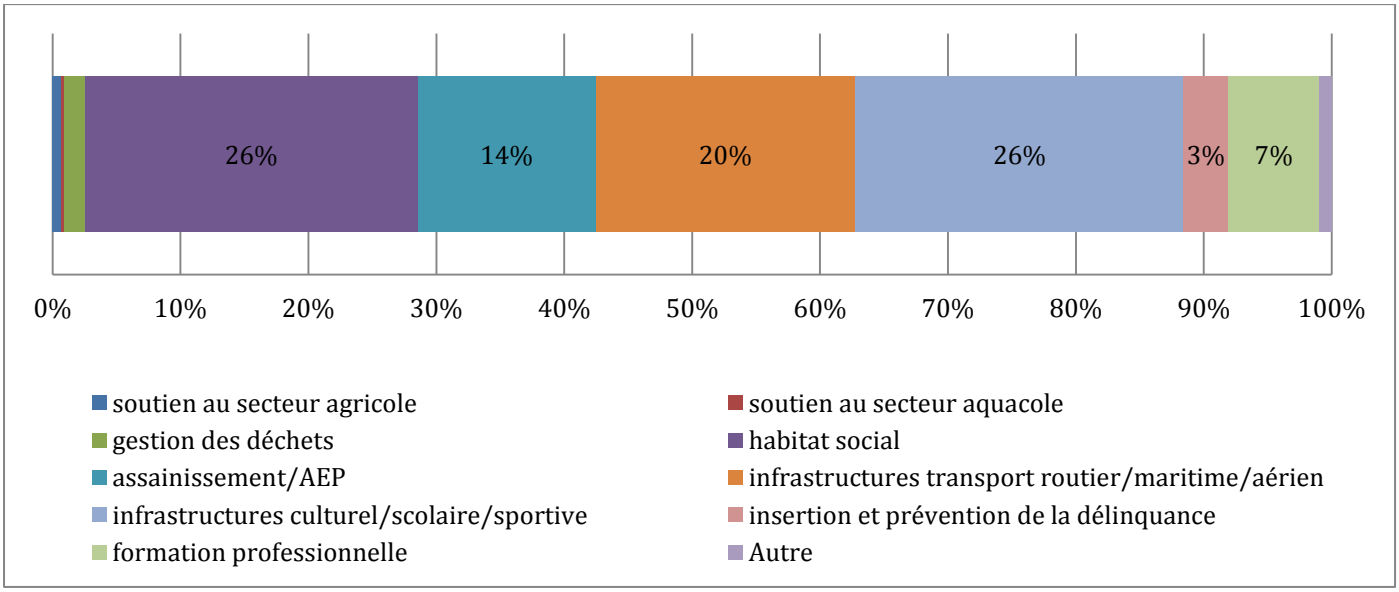
Graphique 36 : Répartition géographique des contrats développement (2011-2015)



Source : ISEE, Haut-Commissariat

Quand on s'intéresse aux secteurs d'intervention, ces interventions sont principalement destinées au logement social à hauteur de 11,3 milliards F. CFP (26%), aux infrastructures culturels/scolaire/sportive 11,2 milliards F. CFP (26%), de transport 8,9 milliards F. CFP (20%) et d'assainissement/adduction d'eau potable 6 milliards F. CFP (AEP, 14%). Deux secteurs sont directement concernés par la protection de l'environnement, il s'agit de la gestion de déchets qui a représenté 2% des montants investis pour 707 MF.CFP CFP et de l'assainissement des eaux usées qui a représenté 3,7 % des montants investis pour 1,6 milliards F.CFP.

Graphique 37 : Répartition des montants des contrats développement par secteur d'activité (2011-2015)



Source : ISEE, Haut-Commissariat

IV. L'IDENTIFICATION DES IMPOTS ET SUBVENTIONS COMPRIS DANS LE PERIMETRE DE L'ETUDE

Il convient au préalable de noter le cas particulier du secteur du Nickel. En effet, ce secteur tient une place particulière par son impact significatif sur l'environnement (extraction minière, roulage, centrale à charbon, procédé hydrométallurgique ou pyrométallurgique, pollution de l'eau et du lagon, pollution de l'air, pollution visuelle etc.) et dans les dépenses fiscales (pacte de stabilité, défiscalisation locale et nationale) qui lui sont attribuées du fait de son importance dans l'économie. Du fait des montants incomparables des investissements, ce seul secteur met souvent les autres dans l'ombre. On s'attache à souligner également les dispositifs fiscaux et les subventions dans les autres secteurs hors nickel

On peut ainsi identifier les impôts et subventions sur lesquels il conviendrait de concentrer l'étude dans la mesure où ils peuvent justifier d'un impact environnemental significatif.

IV.1 CONCERNANT LES IMPOTS DIRECTS

S'agissant des impôts directs, ceux-ci sont neutres et leur étude n'a d'intérêt environnemental qu'au travers des niches fiscales qui permettent une déduction d'impôt incitative à certains comportements des acteurs économiques ou des ménages :

- ***Niches à l'IRPP ayant un impact environnemental significatif*** *:*

Le système calédonien se caractérise principalement par une absence de neutralité fiscale vis-à-vis de l'immobilier. La taxation du revenu tiré de la location d'un bien immobilier (sauf parfois pour des biens défiscalisés), mais la non-imposition des loyers imputés favorise très fortement la propriété occupante (pour logement vacant de type résidence secondaire notamment pour les secteurs où il manque des logements). L'imputation des loyers des propriétaires consiste à réintégrer dans leur revenu imposable le loyer qu'ils se versent à eux-mêmes, soit qu'ils ont fini d'en rembourser l'emprunt (ce qui ferme logiquement la possibilité d'une déduction fiscale des charges d'intérêts), soit qu'ils en sont devenus propriétaires par héritage. On ne déduit pas le loyer du locataire, qui paie l'IRPP sur le loyer qu'il verse au propriétaire. La non-imposition des loyers imputés favorise l'occupation simultanée de plusieurs logements (résidences dites secondaires) et décourage de les mettre en location. Elle crée une rigidité anormale du marché immobilier, car l'occupation, même accessoire d'un bien, est « gratuite », alors que sa mise en location est imposable. Elle encourage à conserver pour soi des grands logements qui sont alors inaccessibles aux familles nombreuses. Il s'agit de la cause fiscale principale d'une « pénurie » artificielle de logements disponibles. Elle encourage à une construction illimitée. La déduction des intérêts d'emprunts, même plafonnée, s'y ajoute ainsi que les déductions pour travaux d'habitation. Les réductions d'impôts pour la construction ont également un impact significatif sur les ménages en favorisant la construction d'habitats individuels et collectifs et la consommation de l'espace. La Nouvelle-Calédonie consomme ainsi son capital foncier collectif en faveur de l'activité immédiate du bâtiment et de l'enrichissement patrimonial privé. Ces niches sont répertoriées ici et leur coût résulte des mentions indicatives du BP 2016 :

Art. Lp 60-1 du Code des Impôts : Exonération des revenus des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance ; non mentionnée dans le budget et non évalué.
Art. 128 b du Code des Impôts : Intérêts emprunts habitation principale : 15 352 foyers ; 1,438 milliards F.CFP.
Art. 128 h du Code des Impôts : Travaux sur habitation : 7828 foyers ; 699 MF.CFP.

Art. 136 II 2°) du Code des Impôts : Investissement logement intermédiaire : non significativement renseigné.
Art. 136 II 2° ter) du Code des Impôts : Réduction d'impôt en faveur des primo-accédants : 133 foyers ; 17 MF.CFP

- ***Niches à l'IS ayant un impact environnemental significatif*** *:*

Le même souci de contrevenir au principe de neutralité fiscale apparaît avec les niches à l'impôt sur les sociétés. Il s'agit d'orienter massivement le comportement des entreprises au travers de la défiscalisation. Ces activités, qui ne sont pas par principe à blâmer, ont un fort impact de consommation du capital naturel et entrainent parfois également de fortes atteintes environnementales ; ces niches sont répertoriées ici :

Art. Lp 45 ter 1 et art. Lp 45 ter 2 du Code des impôts: Défiscalisation des investissements productifs (hors mine - les programmes d'investissement doivent concerner les secteurs d'activité suivants : les énergies renouvelables, la recherche et le développement; l'hôtellerie touristique, les résidences de tourisme classées et les villages de vacances classés ; l'animation touristique, notamment les activités diversifiant l'offre de loisirs sur une destination touristique, ou valorisant un site touristique naturel ou historique; les maisons de retraite et les crèches; la pêche industrielle; l'aquaculture ; l'élevage des cervidés; la caféiculture et la sylviculture; la production laitière ; l'industrie de transformation des produits agricoles locaux et l'industrie de transformation des produits de la pêche ; l'industrie de transformation, répondant notamment à des critères issus de la valeur ajoutée de la production, fixés par un arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ; l'industrie de transformation liée à la valorisation et au recyclage des déchets, à l'exception des simples activités de tri et de compactage) : non significativement renseigné, de l'ordre de 1,7 milliard F.CFP.

Art. Lp 45 ter 3 du Code des Impôts : Souscriptions dans les SAEM provinciales de participation : 1,4 milliard F.CFP.

IV.2 CONCERNANT LES IMPOTS INDIRECTS

Il existe en matière de fiscalité indirecte de nombreuses niches, comme en matière de fiscalité directe. On favorise ainsi différents secteurs et différentes activités. Au fil du temps, un mille-feuille de taxation et d'exonération s'est constitué. Ces taxations ou exonérations peuvent être un levier d'incitation en faveur de la préservation de l'environnement dès lors qu'on oriente les taxations ou les exonérations en ce sens.

S'agissant des impôts indirects de la fiscalité dite « de porte » (c'est à dire à l'entrée de la Nouvelle-Calédonie), il convient de la mesurer globalement. Elle influe directement sur le comportement des agents en renchérissant le prix des importations de biens ou de services au pays. Mais il existe parallèlement un fort intérêt à étudier les niches fiscales de ces impôts, puisqu'elles ont l'effet contraire, celui de favoriser l'importation de certains produits. Par exemple, le gouvernement a adopté le 5 juillet 2016 un projet de délibération du Congrès visant à réduire le taux de la taxe générale à l'importation (TGI) à 6% pour les vélos à assistance électrique (VAE) et gyrobikes électriques. Cette mesure permettrait d'augmenter l'attractivité de ces moyens de transport, classés jusqu'à aujourd'hui dans la même position tarifaire que les scooters soumis à un taux de TGI de 21%. L'objectif visé étant de favoriser l'utilisation de véhicules à carburant propre. De même l'exonération de TGI, jusqu'alors réservée aux panneaux photovoltaïques, a été étendue en mai 2016 aux onduleurs utilisés spécifiquement pour ces moyens de production renouvelables.

S'agissant des autres impôts indirects, type taxe de solidarité sur les services TSS, ceux-ci sont en général relativement plus neutres sur le comportement écologique des acteurs économiques. Hors la fiscalité de porte, il y a moins d'intérêt à les cibler dans l'étude.

Ces taxes, justifiées par la fiscalité de porte, se présentent sous la forme de quatre groupes de taxation :

- Les taxes générales (droits de douane DD, taxe de base à l'importation TBI, taxe générale à l'importation TGI) ;
- Les taxes d'approche (taxe sur le fret aérien TFA, taxe de péage TP, droit de navigation DN, droit de port DP, taxe de quai TQ) ;
- Les taxes spécifiques (taxe sur les alcools et tabacs TAT3S, taxe de consommation sur les produits importés TCPI, taxe parafiscale pour les énergies renouvelables TER, taxe sur les produits pétroliers (TPP, taxe additionnelle sur les produits pétroliers TAPP, taxe anti-pollution TAP ;
- Les taxes de protection du marché local (taxe de soutien aux productions agricoles TSPA, taxe conjoncturelle pour la production locale TCPL).

Ces prélèvements se cumulent dès lors qu'ils suivent une logique spécifique et complémentaire. Le même bien peut ainsi se voir appliquer simultanément des droits de douane, un prélèvement suivant le mode d'approche, la TGI et une taxe spécifique ou une taxe de protection.

Une analyse exhaustive et critique de ce système figure dans le rapport d'observations définitives établi à la suite de l'examen de la gestion des recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie de la Chambre territoriale des comptes n° ROD 08/16/Nouvelle-Calédonie du 13 novembre 2008 (p. 25).

Suivant les indications du BP 2016[40], la dépense fiscale *via* les exonérations sur les taxes douanières continue à poursuivre une tendance haussière avec une augmentation de 16,8 % en 2013 et 39 % en 2014 pour s'établir à 17,4 milliards F.CFP en 2015 (au 30/10) sur un total de recettes de fiscalité de porte de 49,5 milliards F.CFP (soit 35 %).

A l'issue du premier semestre 2015, les secteurs les plus concernés par la dépense fiscale ont été les suivants :

- La construction d'usine avec plus de 6,2 milliards F.CFP ;
- Les matières premières et les emballages avec quasiment 1 milliard F.CFP ;
- Les biens d'investissement avec plus de 0,785 milliard F.CFP ;
- Le secteur minier avec plus de 0,542 milliard F.CFP.

Les principaux droits et taxes exonérés de janvier à juin 2015 furent les suivants:

- La taxe générale à l'importation TGI avec plus de 5 milliards F.CFP ;
- La taxe additionnelle sur les produits pétroliers TAPP avec 1,5 milliard F.CFP ;
- Les droits de douane DD avec 1,1 milliard F.CFP ;
- La taxe de base à l'importation TBI avec 1 milliard F.CFP.

Néanmoins, la substitution prochaine d'une taxe générale sur la consommation (TGC) à une fiscalité de porte traditionnelle vise normalement à une plus grande neutralité ; toutefois, il faudra étudier plus

[40] BP 2016, budget annexe répartition, p. 11.

particulièrement deux mesures qui sont susceptibles d'affecter cette neutralité, à savoir le vote par le Congrès de taux réduits pour la production locale et l'amplification de la taxe conjoncturelle de protection des productions locales.

L'idée est de remplacer les taxes à l'entrée par une taxe générale sur la consommation, à la manière d'une TVA. Le nouveau système fonctionnera « à blanc » début 2017 jusqu'au 1er juillet 2018 où il entrerait en vigueur.

La TGC remplacera la TGI (taxe générale à l'importation), la TBI (taxe de base à l'importation), la taxe de péage (entrées portuaires), la TSS (taxe de solidarité sur les services), la TFA (taxe sur le fret aérien), la TNH (taxe sur les nuitées hôtelières) et les droits proportionnels de la patente, qui seront supprimés. Cela représente un montant estimé à 53 milliards F.CFP, qui devrait être compensé par la TGC.

La TGC s'appliquera par principe à toutes les livraisons de biens et à toutes les prestations de service à un taux de base de 11 %. Mais un taux réduit, un taux majoré et des exonérations ont été mis en place. Sont prévus d'être exonérés les exportations, les produits de première nécessité (poulet, lait, riz, huiles, sucre, etc.), les services de santé, d'éducation, de formation professionnelle, les crèches, les maisons de retraite, les opérations immobilières, les organismes à but non lucratif, et enfin la sous-traitance minière dont le roulage. Seraient taxés à 3 % les produits locaux (hors boisson), certains produits d'alimentation (produits laitier, pain, œuf, viande, fruits et légumes, jambon, etc.), les engrais, les médicaments, les produits pétroliers, l'électricité, le gaz, les livres, les couches ou serviettes hygiéniques. Côté services, les tickets de cinéma ou d'événements culturels et sportifs, les travaux de rénovation de logements ou les services municipaux profitent de ce taux réduit. Sont taxés à 22 % les alcools, les boissons sucrées, les confiseries et pâtisseries, les aliments pour animaux domestiques, les véhicules (hormis voitures électriques et hybrides taxées à 3 %), dont les bateaux et toutes les pièces qui s'y rapportent, le parfum, les appareils électroniques, le tabac, les armes, etc.

Le pays va ainsi faire disparaître des taxes à l'entrée, qui donnaient un avantage concurrentiel à l'industrie calédonienne par rapport aux produits importés, au profit d'un impôt plus neutre. D'où la difficile transition qu'il est prévu d'accompagner de deux manières : la première est de progresser en matière de compétitivité pour les industries locales en incluant un encadrement des marges, et la seconde est d'entretenir une protection malgré tout. C'est le rôle de la TCPPL, la taxe conjoncturelle pour la protection de la production locale, qui protège les productions locales en étant exigible sur les produits importés concurrents des produits susceptibles d'être fabriqués localement.

Ainsi, si on sanctuarise le taux réduit de TGC pour la production locale et qu'au contraire, on élargit le champ de la TCPPL pour les produits importés, on aura fortement limité l'impact de la réforme sur l'industrie locale, mais également sur l'ouverture commerciale régionale.

IV.3 CONCERNANT LES SUBVENTIONS AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Concernant les subventions au développement économique des provinces Sud et Nord, de la Nouvelle-Calédonie et de l'Etat, on retrouve, de façon générale, des subventions à des activités ayant pour objet la préservation de l'environnement comme le traitement des déchets et l'assainissement des eaux usées. Le constat est le même que pour la fiscalité : les montants alloués représentent une faible part des montants totaux.

Cependant, on signalera que les subventions aux autres activités comme le tourisme, la construction, voire même le secteur minier, peuvent avoir un aspect incitatif si les subventions sont soumises à des conditionnalités environnementales. L'incitation de la prise en compte des impacts environnementaux d'une subvention directe est une piste intéressante à explorer.

Avec une lecture moins stricte, la majorité des subventions, y compris dans la construction (norme HQE par exemple) ou les services à la mine (services à la mine etc.), peut avoir un intérêt positif sur l'environnement si on ajoute des conditionnalités environnementales.

❖ RECOMMANDATIONS AU STADE DE L'ETAT DES LIEUX :

- Il convient d'obtenir de la DSF le coût des niches fiscales à l'IRPP ayant un effet environnemental significatif, telles que décrites ci-dessus. En particulier, une indication fiable du coût annuel des agréments fiscaux consentis à la défiscalisation intermédiaire et de son coût cumulé sur la durée des défiscalisations obtenues serait indispensable : s'il y a plusieurs centaines de logements, entre 400 et 600 par exemple[41], avec une aide moyenne entre 4 et 6 millions F. CFP[42] sur 6 ans, cela pourrait représenter entre 1,5 et 3,5 milliards F.CFP d'exonérations fiscales sur une durée de 6 ans (concentré sur très peu de foyers fiscaux). La DSF s'est engagée à fournir les éléments à la fin du mois d'octobre 2016.

- Il serait pertinent d'obtenir également une typologie des investissements réalisés au titre des crédits d'impôts liés à la défiscalisation des investissements productifs (art. Lp 45 ter 1 et Lp 45 ter 2 du Code des impôts ainsi que ceux obtenus au titre des souscriptions dans les SAEM provinciales de participation (art. Lp 45 ter 3 du Code des Impôts) décrits ci-dessus. *A minima*, environ 1,5 milliard F.CFP pour chacun de ces deux crédits d'impôts.

[41] Le BP 2016 indique qu'en 2014 alors que la mesure venait tout juste d'être voté, il y avait 200 foyers bénéficiaires, on sait que la mesure devenant plus connue a été très fortement utilisé depuis mais nous ne disposons pas d'évaluation.
[42] Le BP propre 2016 indique une aide annuelle moyenne par foyer fiscal de 1 070 000 F.CFP.

V. CONCLUSIONS : PREMIER BILAN ENVIRONNEMENTAL

Il convient de rappeler qu'une fiscalité verte est essentiellement incitative en orientant les comportements des agents en faveur de la préservation de l'environnement. Il s'agit d'un instrument économique de régulation environnementale : taxes, subventions, marché de permis négociables.
En économie on considère ainsi que la fiscalité est un instrument économique qui permet de corriger les externalités, c'est-à-dire les effets externes liées aux activités économiques. La taxe environnementale permet de faire prendre en compte cette externalité (la pollution) dont le producteur ne tient pas compte jusqu'à présent dans son prix de revient. On rend un produit polluant relativement plus cher (surcoût dû à l'externalité) et on réoriente ainsi la consommation des agents vers des produits moins polluants qui seront moins chers.
Ces taxes ne sont pas des taxes avec un objectif de rendement, mais ce sont des taxes d'incitation[43]. Cependant, elles engrangent tout de même des recettes fiscales. Il faudra considérer les rendements existants et, à partir de là, il serait possible de remplacer d'autres types de taxes. En faisant cette translation des taxes, on opère un verdissement de la fiscalité. Le même raisonnement peut être appliqué pour les subventions ou dépenses fiscales. Or si on fait un premier constat rapide, les taxes qu'on peut considérer comme des « taxes vertes » ou taxes qui ont un objet environnemental représentent 5% des recettes fiscales (soit 1% du PIB)[44]. L'IS35 pourrait peut-être être considéré comme un impôt qui pourrait être utilisée en faveur de l'environnement, mais son rendement est très faible aujourd'hui en période difficile pour le secteur du nickel, puisque cet impôt dépend essentiellement des cours du nickel.
On rappellera également que les compétences de la protection de l'environnement et du développement économique sont provinciales tandis que la fiscalité est avant tout une compétence de la Nouvelle-Calédonie. Les communes et les provinces n'ont que très peu de marge de manœuvres à ce niveau. La concertation de ces collectivités est possible dans des dispositifs comme le fonds de soutien aux actions de lutte contre les pollutions alimenté par la taxe du même nom[45] (la TAP) auquel participent les provinces.

Les analyses des données du rapport confirment que certains secteurs bénéficient de très nombreuses aides fiscales ou de subventions. C'est le cas des secteurs du Nickel et de la construction/BTP. Pour illustration, le secteur du nickel a bénéficié de 55% des 98 milliards FCFP d'exonération douanières de 2010 à 2015. Dans le même temps, leurs impacts environnementaux sont très significatifs. Cependant, leur importance dans l'économie de la Nouvelle-Calédonie, notamment en termes d'emplois, peut rendre une réforme dans ces secteurs complexe à mettre en œuvre.

Les données des dépenses fiscales sont difficiles à obtenir auprès des services du gouvernement. Elles sont évoquées dans les Budgets Primitifs mais ne sont pas évaluées dans les Comptes Administratifs.

[43] La principale critique adressée aux taxes vertes est que ce type de taxe est contraire à la progressivité : c'est-à-dire qu'elle pèserait en valeur relative davantage sur les ménages pauvres. Il conviendra de tenir compte de ce facteur également dans l'analyse et les propositions.
[44] On notera que pour les taxes sur les produits pétroliers, la question d'une orientation vers une taxe sur le contenu en carbone du produit pétrolier pourrait être posée.
Sans vouloir empiéter sur la phase 2, on signalera qu'en comparaison de ces 1% de PIB, les niches fiscales, c'est-à-dire les moins-values en recettes fiscales, ayant un effet négatif sur l'environnement sont relativement importantes et mériteraient une comptabilisation précise (niches fiscales hors exonérations de taxes douanières).
[45] Taxe de soutien aux actions de lutte contre les pollutions (TAP).

- **Les principaux enseignements.**

On peut dès lors rappeler les principaux enseignements de cette première phase de l'étude avant de suggérer des orientations pour les prochaines étapes.

- Une première analyse de la fiscalité ou des subventions en faveur de la préservation de l'environnement (c'est-à-dire des impôts ou subventions ayant pour objectif premier la préservation de l'environnement) peut afficher une part de taxe ou subvention verte plutôt faible (5% des recettes fiscales notamment).
- S'agissant des taxes existantes, les impôts et taxes à objet environnemental cités précédemment sont les suivants : taxe sur les produits pétroliers, taxe parafiscale sur les énergies renouvelables, taxe sur l'électricité, taxe de soutien aux actions de lutte contre les pollutions et taxe de reboisement.
- Au contraire, les niches fiscales à l'IRPP, à l'IS ainsi que les exonérations douanières, dont on peut supposer qu'elles ont un impact négatif sur l'environnement, sont nombreuses et importantes. La DSF s'était engagée à fournir les données précises, mais ces données continuent à n'être pas disponibles. Le bilan général ne plaide pas en première analyse, à l'issu de cet état des lieux, en faveur d'une fiscalité verte actuellement.
- D'une manière générale, depuis 2004 les recettes des impôts directs et indirects ont fortement augmenté pour atteindre en 2014 plus de 70 milliards pour les premiers et plus 100 milliards F.CFP pour les derniers. Aujourd'hui en termes de rendement, c'est l'IS30 qui rapporte le plus de recettes avec plus de 35 milliards F.CFP en 2014. Les recettes de l'IS30 proviennent essentiellement du secteur tertiaire, ce qui est en adéquation avec le poids de ce secteur dans le PIB. D'un point de vue géographique, les chiffres confirment la prépondérance du Grand Nouméa.
- Concernant la fiscalité minière, l'IS35 rapporte très peu. A cela s'ajoute les *redevances superficiaire*s pour 245 M. F.CFP.
- Concernant les taxes douanières, c'est la TGI qui rapporte le plus aujourd'hui avec 38% des recettes douanières, soit plus de 19 milliards F.CFP en 2015. Suivent ensuite la TBI (13%), la TPP (13%) ainsi que les droits de douanes (13%). Concernant les exonérations douanières, celles-ci s'élèvent à 98 milliards F.CFP sur la période 2010-2015. Ces exonérations ont concerné en premier lieu le secteur du nickel (55%). On note qu'une grande partie des exonérations est dupliquée dans la Taxe générale sur la consommation, telle que votée par le Congrès.
- Les aides au développement économique de la province Sud (près de 4 milliards F.CFP par an) ont concerné l'agriculture et le tourisme à 70%. Suit ensuite l'aide à l'habitat à hauteur de 20%. La répartition géographie confirme la prépondérance du grand Nouméa même si en proportion les autres communes reçoivent plus si on rapporte à la population.
- Les aides au développement économique de la province Nord ont concerné en volume en premier lieu l'aide à l'habitat (en moyenne 1,1 milliard F.CFP par an). Ce sont le Grand Nord et la Côte Océanienne qui ont en bénéficié le plus à hauteur de 74% des aides. Pour les autres secteurs hors habitat (plus de 300 MF.CFP par an), c'est l'agriculture qui a le plus bénéficié des aides à plus de 50%. Les Espaces de l'Ouest ont perçu 50% de ces aides.
- La répartition géographique confirme une forte concentration des activités et donc des rendements fiscaux et des subventions dans la province Sud et dans l'agglomération de Nouméa plus précisément. Les recettes fiscales ou les subventions dans l'intérieur et les Iles représentent des montants bien plus faibles (on rappellera tout de même que c'est le siège social qui est pris en compte et qu'une entreprise comme la SLN peut avoir une bonne partie de son activité en province Nord tout en ayant son siège social à Nouméa).

- **L'impact environnemental**

Aux impôts ou niches fiscales présentés précédemment, il conviendrait d'appliquer une grille d'examen de critères d'impact environnemental, qui dessinent en creux une politique économique pour le pays. Les atteintes à l'environnement sont multiples et parfois inévitables. Il conviendrait, dans une optique de développement durable, de dessiner le futur souhaité du pays et d'en retenir les critères environnementaux à étudier. Cette étude sur le verdissement de la fiscalité et des subventions pourrait compléter utilement le schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie, adopté par délibération du Congrès n° 135 du 23 juin 2016, qui n'a pas spécifiquement de volet fiscal.

- **Les phases suivantes :**

Concernant les phases suivantes, il s'agira d'analyser les effets de la fiscalité et des subventions sur l'environnement (phase2), d'élaborer des propositions de verdissement de la fiscalité et des subventions publiques (phase 3), d'évaluer les impacts budgétaires, environnementaux et socioéconomiques des propositions de réforme (phase 4) et enfin, de mettre en discussion et en concertation avec les institutions et la société civile les différentes recommandations (phase 5).

Propositions pour la phase 2 : analyse des effets de la fiscalité/subventions sur la biodiversité et les écosystèmes de Nouvelle-Calédonie

La phase 2 vise à analyser de façon approfondie les impacts majeurs (négatifs ou positifs) de la fiscalité et des subventions publiques de Nouvelle-Calédonie (province Nord, province Sud) sur l'environnement afin de caractériser qualitativement et, dans la mesure du possible, quantitativement, le lien de causalité entre fiscalité/subventions et impacts environnementaux. Les résultats de la phase 2 permettront d'évaluer les impacts des changements de fiscalité et subventions identifiés.
L'approche méthodologique de la phase 2 doit fournir des éléments de quantification du niveau d'impact ainsi que des arguments économiques. *In fine*, cette quantification doit conduire à l'identification de mesures efficaces de verdissement de la fiscalité et donc à la réforme des mécanismes actuels. Or, la caractérisation de ces systèmes est justement fortement freinée par les difficultés à évaluer les impacts qui leur sont associés. Ces difficultés ont incité l'OCDE à proposer plusieurs cadres d'évaluation des impacts environnementaux liés aux subventions (e*nvironmentally-harmful subsidies –EHS* - en anglais) (OECD, 1998 ; OECD, 2005 ; OEDCD, 2007). Nous proposons d'adapter l'un de ces cadres d'analyse au cas du verdissement de la fiscalité et des subventions en Nouvelle-Calédonie.
La méthodologie de la phase 2 décrite dans la proposition du groupement est confirmée et sa mise en œuvre dépend des données disponibles. Quand des données précises ne sont pas disponibles, une analyse plus qualitative sera proposée.

Propositions pour les phases 3, élaboration des propositions de verdissement de la fiscalité et des subventions publiques et 4, évaluation des impacts budgétaires, environnementaux et socioéconomiques

La phase 3 consistera à élaborer des propositions de verdissement : ces propositions incluent l'abandon, la réforme, voire l'instauration de certaines fiscalités incitatives avec pour objectif la préservation de l'environnement. L'élaboration de ces propositions tiendra compte de la littérature et des expériences internationales sur le sujet. La méthodologie décrite dans la proposition du groupement est confirmée et dépend des données disponibles.
On peut suggérer à ce stade de l'étude qu'il conviendrait d'aboutir pour les mesures futures à une méthode d'analyse de l'impact environnemental de chaque impôt et des effets de chaque mesure fiscale, sous forme d'un barème qui puisse être systématiquement intégré dans *la fiche d'impact environnemental*

de l'impôt au moment de son étude et de son adoption par le gouvernement et le Congrès, en complément du coût ou rapport de la mesure, du nombre de ménages ou d'entreprises concernées et de l'impact socioéconomique incident de la mesure. Ces fiches d'impact peuvent, suivant la même méthodologie, être appliquées aux subventions provinciales qui sont dans le périmètre de l'étude.

La phase 4 a pour objectif principal d'évaluer les impacts macro-économiques, budgétaires, environnementaux et socioéconomiques des propositions de réformes proposées en phase 3.
Durant cette phase, nous nous attacherons à ne pas considérer la suppression des subventions et taxes dommageables à l'environnement comme un processus qui aurait uniquement des répercussions positives pour l'ensemble de l'environnement et la société. Ainsi, selon le niveau d'impacts négatifs identifiés, des retours sur la phase 3 pourront être faits afin d'ajuster les propositions de réformes et réduire leurs impacts négatifs potentiels. Ce processus itératif permettra de nourrir la réflexion sur les réformes à mener.
La méthodologie pour cette phase décrite dans la proposition du groupement est confirmée et dépendra des données disponibles.
On peut suggérer à ce stade de l'étude que l'évaluation des impacts budgétaires pourrait se décliner *avec un angle d'attaque temporel* en conservant les pentes de consommation actuelles dans les secteurs des biens d'équipement durable des ménages, transports et logement, à privilégier. On mesurerait alors la richesse collective qui disparaîtrait irrémédiablement. Par comparaison, on infléchirait ce modèle et on en mesurerait les effets. On testerait alors les incitations ou désincitations fiscales nécessaires à des choix adéquats des acteurs économiques et des ménages.

-Accords économiques et sociaux adoptés au Congrès le 12 juin 2012, qui fixe un cadre partagé de la réforme fiscale, sociale et économique,

-Atkinson A. et Stiglitz J., 1976, The design of tax structure: direct versus indirect taxation, Journal of Public Economics, vol. 6, pp. 55-75.

-J. Bénéteau, 2015, « L'autonomie fiscale de la Nouvelle-Calédonie », *in* X. CABANNES (Ed.), « Regards sur la fiscalité dans le Pacifique sud », *Comparative Law Journal Of the Pacific,*

- J. Bénéteau, 2015, « Le financement public du patrimoine naturel et culturel de Nouvelle-Calédonie », *in Patrimoine naturel et culturel de la Nouvelle-Calédonie. Aspects juridiques*, L'Harmattan).

-Besson E., 2007, TVA sociale, Secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, septembre, 157 pages.

-Brard J.-P., 2007, Rapport d'information relatif à l'amélioration de la transparence des règles applicables aux pensions de retraite et aux rémunérations outre-mer, Commission des finances, de l'économie générale et du plan, Assemblée nationale.

-Carbonnier C., 2012, La TVA sociale peut-elle relancer l'économie ?, LIEPP Policy Brief, n° 1. 94

-Comptes Economiques Rapides de l'Outre-Mer (CEROM), 2008, Les défis de la croissance calédonienne.

-Cremer H., 1999, Fiscalité optimale et choix des instruments de taxation, in L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme, Bourguignon F. et Bureau D., Rapport du CAE, La Documentation française, pp. 83-92.

-M. Chauchat 2006, *Vers un développement citoyen*, partie 2 : *construire la citoyenneté par la réforme fiscale*, PUG.

-M. Chauchat, G. Lagadec & O. Sudrie, 2012-1, *Nickel et solidarité intergénérationnelle*, *Cahiers du Larje*, n° 2012-1.

-M. Chauchat Cahier du LARJE n° 2013-1, *Urbanisme et immobilier*, partie 2, *Les ressorts fondamentaux du marché de l'immobilier*, p. 29 et suivantes.

-Mireille Chiroleu-Assouline (2011), « La fiscalité environnementale, instrument économique par excellence », Revue Française de Finances Publiques, n°114, Avril 2011, pp. 17-25.

-Comptes rendus de la commission spéciale Fiscalité du Congrès (2012).

-Grandcolas C., 2004, VAT in the Pacific Islands, Asia-Pacific Tax Bulletin, January/February, pp. 12-22.

-Hadj L., 2010, En 2008, le Niveau de Vie des Plus Riches est 7,9 fois supérieur au niveau de vie des plus modestes, Isee, Synthèse budget consommation des ménages 2008, n° 18

-ISEE, 2013, synthèse n° 26, Les salaires entre 2007 et 2010.

-Keen M. et Lockwood B., 2007, The Value Added Tax: Its Causes and Consequences, Warwick Economic Research Papers, n° 801, May, 34 pages.

-Keen M. et Lockwood B., 2010, The Value Added Tax: Its Causes and Consequences, Journal of Development Economics, 92, pp. 138–51.

-Lagadec G. et Ris C., 2010a, Reform of indirect taxation and VA-based employers' contributions: New Caledonia on its way to a social VAT?, Pacific Economic Bulletin, vol. 25(3), pp. 215-230.

-Lagadec G. et Ris C., 2010b, Les grands enjeux économiques de la réforme fiscale en Nouvelle-Calédonie, Cahiers du LARJE, n° 2010-4. 102

-Lagadec G. et Ris C., 2011, La conjoncture économique dans la région Asie-Pacifique après la crise des subprime, Cahiers de l'Association Tiers-Monde, 26, pp. 87-106.

-Lagadec G. et Ris C., 2013, La Nouvelle-Calédonie est-elle riche de son nickel ?, in Patrimoine naturel et culturel de la Nouvelle-Caledonie, sous la direction de C. Castets Renard et G. Nicolas, Ed. L'Harmattan collection Patrimoine naturel et culturel, Forthcoming.

-G. Lagadec & C. Ris, 2012, *New Caledonia Breaking away from France: Which Shape for the Needed Tax Reform?,* Journal of Money, Investment and Banking, 2011,

-*La Nouvelle-Calédonie entre fragilités sociales et réformes économiques*, INFORMATIONS et Commentaires – Le développement en questions, ISMEA, 2010,

-*Reform of indirect taxation and VA-based employers' contribution; New Caledonia on its way to social VAT?,* Pacific Economic Bulletin,

-J.P Lieb (2010), Propositions de rationalisation de la fiscalité indirecte de Nouvelle-Calédonie.

-J.P. Lieb (2011), Etat des Lieux de la fiscalité directe en Nouvelle-Calédonie.

-J.P. Lieb (2012), Propositions de réforme de la fiscalité directe de Nouvelle-Calédonie.

-Lagadec G. and Sudrie O., 2012, Nickel et solidarité intergénérationnelle, Cahiers du LARJE, n° 2012-1, http://larje.univ-nc.nc/index.php/cahiers-du-larje/222-les-cahiers-du-larje-nd-4.

-Ramsey F., 1927, A Contribution to the Theory of Taxation, Economic Journal, vol. 37(145), pp. 47-61.

- D. Roine et C. Boutrolle, *Observatoire des communes de la Nouvelle-Calédonie 2016, l'évolution des finances communales*, rapport de l'AFD.

- E. Wasmer et D. Quentin, 2012, Rapport sur la situation économique de la Nouvelle-Calédonie, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Liste des acronymes :

-**AEP** : Assainissement d'eau potable.
-**AFD** : Agence Française de Développement.
-**BCM** : Budget Consommation Ménage.
-**BP** : Budget primitif
-**BTP** : Bâtiment et Travaux Publics.
-**CA** : Compte Administratif.
-**CPS** : Communauté du Pacifique Sud
-**DBAF** : Direction du Budget et des Affaires Financières.
-**DSF** : Direction des Services Fiscaux
-**ETH** : Entité Territoriale Homogène.
-**IRCDC** : Impôt sur le revenu des créances, dépôts et cautionnements
-**IRPP** : Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques
-**IRVM** : Impôt sur le revenu des valeurs mobilières.
-**IS** : Impôt sur les sociétés
-**IS30** : Impôt sur les sociétés au taux de 30%
-**IS35** : Impôt sur les sociétés au taux de 35%
-**ISEE** : Institut de la Statistique et des Etudes Economiques
-**KNS** : Koniambo Nickel SAS
-**LARJE** : LAboratoire de Recherche Juridique et Economique
-**Mds** : milliards
-**MF** : millions de Franc CFP.
-**NC** : Nouvelle-Calédonie
-**OCDE** : Organisation de coopération et de développement économique
-**PIL** : Province des Iles
-**PN** : Province Nord
-**PS** : Province Sud
-**PUG** : Presse Universitaire de Grenoble
-**ROD** : Rapport d'observations définitives
-**SAEM** : Société Anonyme d'Economie Mixte
-**SLN** : Société Le Nickel
-**SMG** : Salaire minimum garanti
-**SMIC** : Salaire minimum interprofessionnel de croissance
-**TAPP** : Taxe additionnelle sur les produits pétroliers.
-**TAT3S** : Taxe sur les alcools et le tabac
-**TBI** : Taxe de base à l'importation
-**TCPPL** : Taxe conjoncturelle de protection des productions locales
-**TGC** : Taxe générale à la consommation
-**TGI** : Taxe générale à l'importation
-**TPP** : Taxe sur les produits pétroliers
-**TSS** : Taxe de solidarité sur les services
-**UNC** : Université de la Nouvelle-Calédonie
-**VKPP** : Voh-Koné-Pouembout-Poya

Annexe 1 : Eléments de conclusion du rapport Lieb 2011 sur l'IRPP.

En s'appuyant sur des données allant jusqu'en 2010, Lieb apporte quelques commentaires intéressants qu'on reporte ci-après.

La légitimité et l'impact économique de ces mesures méritent d'être évalués

Comparativement à la métropole, le système calédonien d'imposition privilégie les charges déductibles du revenu par rapport aux réductions. En impactant directement le revenu net imposable, ces dispositifs privilégient proportionnellement davantage les tranches supérieures.

Les charges déductibles du revenu global

Le coût fiscal des charges déductibles du revenu global a progressé de 11,1 % entre 2005 et 2010 (soit +2,1 % par an en moyenne). Toutes les catégories de charges ont progressé entre 2005 et 2010 à l'exception des contrats de retraite et de couverture sociale pour lesquels on enregistre une diminution (-8,5 % par an en moyenne). Cette évolution à la baisse s'explique par la prise en compte de ces cotisations de retraite et sociales au niveau de la détermination du revenu catégoriel pour les gérants de société et non plus au niveau du revenu global à compter des revenus de 2007.

On peut également relever la forte croissance du coût fiscal des charges pour intérêts d'emprunt au titre de la résidence principale (+30 % en montant pour un nombre de foyers fiscaux bénéficiaires en hausse de 19 %), qui témoigne non seulement d'un marché actif, mais également d'un marché spéculatif.

La question se pose de savoir si, à l'exception des constructions situées dans la ville de Nouméa (art. 128b du code des impôts), l'absence totale de plafonnement de la déductibilité des intérêts n'a pas eu pour conséquence d'accentuer ce caractère spéculatif.

La non taxation limitée par l'article 62 du Code des impôts du revenu tiré de la location d'un bien immobilier et la non-imposition corrélative des loyers imputés participent de cette même logique spéculative et favorisent très fortement la propriété occupante, même multiple. Existant de fait, elle a été ajoutée par la loi du pays n° 2012-3 du 15 février 2012 (art. 4. 1°) à l'art. Lp 60-1 du code des impôts. Elle n'a jamais fait l'objet d'une évaluation de son coût pour la collectivité.

Les réductions d'impôt

Les réductions et crédits d'impôt ont progressé en moyenne annuelle de 18,7 % entre 2005 et 2009. La hausse constatée s'explique par la création de nouvelles déductions fiscales intervenue en 2007 (réduction d'impôt au titre des prestations compensatoires) et 2008 (réduction d'impôt mécénat), mais également par l'évolution du montant moyen de la dépense fiscale liée aux investissements dans les projets défiscalisés qui a fortement progressé depuis 2005. On relèvera à cet égard, le nombre très limité de bénéficiaires du crédit d'impôt lié à la défiscalisation à l'impôt sur le revenu (moins de 11 bénéficiaires chaque année), avant la création du dispositif de défiscalisation du logement dit intermédiaire par la Lp 2013-10 du 13 décembre 2013.

Les bénéficiaires de ces dispositifs

La classification des foyers en fonction du nombre de niches auxquelles ils ont recours confirme l'existence d'une corrélation positive entre le revenu et le recours à des niches fiscales. Autrement dit, plus un foyer a des revenus élevés, plus il est bénéficiaire en nombre, en montant et, proportionnellement aux autres contribuables, en allégement de sa facture fiscale finale.

C'est la conséquence logique de la conjonction des effets de la progressivité de l'impôt résultant du barème et du fait qu'il s'agit, pour la plupart de ces dispositifs, d'une réduction de l'impôt dont on a rappelé *supra* les conséquences spécifiques.

Outre le secteur de l'immobilier, il pourrait être examiné l'utilité de conserver l'avantage fiscal dont bénéficient les placements en assurance-vie (celui-ci a depuis longtemps été supprimé en métropole) dans un contexte où la Nouvelle-Calédonie ne bénéficie d'aucune retombée économique et fiscale pour les fonds collectés auprès des clients calédoniens. La déduction des primes d'assurance-vie avait été instituée en 1982, comme une mesure sociale, pour aider les contribuables à épargner sur du long terme, et à se constituer ainsi un substitut de retraite. A cette époque, la déduction des cotisations retraite volontaires n'était pas encore prévue, de fait, les sorties de contrat se faisaient généralement sous forme de rentes viagères.
Aujourd'hui, la mesure a perdu son caractère social pour devenir un simple produit financier de placement et les contribuables après avoir déduit les cotisations retraite, peuvent, s'il disposent de ressources suffisantes, chercher une déduction complémentaire dans l'assurance-vie, ce qui leur permet d'en faire financer une partie par le budget. Cette déduction intéresse d'ailleurs les hauts revenus puisque l'avantage dépend de leur taux d'imposition.
Ainsi, un contribuable imposé au taux moyen de 30 %, verra l'assurance-vie financée d'un tiers par l'impôt, sachant que les revenus d'intérêt sont dans le même temps exonérés si le délai de détention de 8 ans est respecté. Cette déduction n'apparaît donc plus aujourd'hui justifiée, puisqu'elle contribue notamment à financer un placement dont les produits ne sont pas imposés, d'autant plus qu'elle a pour effet pervers de drainer l'épargne des calédoniens à l'extérieur, sans contrepartie pour la collectivité. »
L'essentiel des revenus de capitaux mobiliers échappe donc à l'imposition sur le revenu progressif.

Les effets pervers du système actuel
En effet, en 2009 seuls 239 millions, représentant 0,07 % du total des revenus bruts déclarés, ont été pris en compte au travers de l'IRPP.
Ne supportent en réalité l'impôt progressif que les revenus qui ne peuvent pas bénéficier d'un prélèvement libératoire ce qui se réduit pour l'essentiel aux dividendes versés par des sociétés métropolitaines ou les intérêts issus d'obligations.
Le maintien global du rendement de l'IRVM et de l'IRCDC (en dépit d'un fléchissement au cours des deux dernières années) est révélateur d'une certaine capacité fiscale, puisque retirer des revenus de l'épargne mobilière, suppose des capitaux investis et donc une capacité financière liée à un réemploi de revenu.
Or, une partie significative des distributions échappe à tout impôt personnel, par une utilisation optimisée de l'article 536 bis du code des impôts, tel qu'il a été introduit en 1992.
En effet, jusqu'en 1992, l'article 536 du code des impôts, dans le but de renforcer les capitaux propres des entreprises, prévoyait que lorsqu'une société (A) souscrit au capital d'une autre société (B) par la voie d'une augmentation de capital ou d'un apport à la nouvelle société, la société A bénéficie d'une exonération de dividendes versés à ses propres actionnaires à concurrence de la distribution imposable à l'IRVM qui lui a été faite auparavant par la société B. La distribution de B vers A est certes imposée mais la distribution de A à ses actionnaires est exonérée dans cette même proportion.
S'il s'agit de 2 sociétés calédoniennes, on constate un cumul de 2 exonérations :
- la franchise à l'impôt sur les sociétés, prévue par l'article 9 du code des impôts
- et la franchise à l'IRVM, par le biais de l'article 536.
En 1992, les élus ont souhaité étendre l'exonération à l'ensemble des participations le bénéfice de l'article 536, par la création de l'article 536 bis.

Les effets induits
Il y a donc un déséquilibre entre l'imposition des revenus du travail, les plus représentatifs (76,2 %) de la masse soumise à l'impôt, des revenus mixtes (capital et travail) des professions indépendantes (5,9 % de l'ensemble) et des revenus fonciers (2,6 %) et enfin des revenus de valeurs mobilières soumis pour environ 24 milliards à des taux très attractifs (8 % et 13,25 %), là où les prélèvements libératoires se situent en

métropole aujourd'hui à 30,1 %, alors que l'imposition au barème progressif est plus que résiduelle, puisqu'elle n'affecte qu'une masse financière restreinte.
Il y aurait un intérêt certain à entièrement rénover la fiscalité de l'épargne, qui repose actuellement sur 3 impôts distincts (l'IRVM, l'IRCDC et l'IR), qui se sont empilés au fil du temps, sans avoir forcément une grande cohérence entre eux, alors que ces impôts concernent les mêmes revenus, ce qui ne facilite pas leur application et laisse ainsi des portes ouvertes à des schémas d'optimisation fiscale.
En outre, la connaissance exhaustive de l'IRVM et de la taxation en amont par les services fiscaux, commence réellement à s'effriter. En effet, à compter de 1992, au moment de l'extension de l'exonération, le service était encore en capacité de tenir à jour un tableau des distributions intervenues afin de suivre dans le temps la première taxation à l'IRVM. Toutefois, aujourd'hui, ce suivi est particulièrement complexe et il est devenu lacunaire, aussi dans le cas où la redistribution intervient de façon très éloignée dans le temps, le service n'est plus en mesure et à même de vérifier la taxation en amont, il y donc un risque réel de perte de l'assiette fiscale. »