



HAL
open science

La Nouvelle-Calédonie face à la crise des finances publiques

Manuel Tirard

► To cite this version:

Manuel Tirard. La Nouvelle-Calédonie face à la crise des finances publiques. Presses universitaires de la Nouvelle-Calédonie, pp.241, 2019, Collection LARJE, Samuel Gorohouna, 979-10-91032-05-6. <hal-04389575>

HAL Id: hal-04389575

<https://hal.science/hal-04389575v1>

Submitted on 29 Apr 2026

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0 - Attribution - Non-commercial use - ShareAlike - International License

LA NOUVELLE-CALÉDONIE FACE À LA CRISE DES FINANCES PUBLIQUES

Sous la direction de Manuel Tirard



Unc
UNIVERSITÉ
de la
NOUVELLE-CALÉDONIE

LARJE

LA NOUVELLE-CALÉDONIE FACE À LA CRISE DES FINANCES PUBLIQUES

Sous la direction de Manuel Tirard

Coordination éditoriale, Françoise Cayrol

Actes du colloque international sur la crise des finances publiques
des 12 et 13 juillet 2017 à l'Université de la Nouvelle-Calédonie

© 2019 Presses universitaires de la Nouvelle-Calédonie
Collection LARJE – Laboratoire de recherches juridique et économique
larje.unc.nc

Tous droits réservés

All rights reserved

No part of this publication may be reproduced in any form or by any means without the written permission of the University of New Caledonia

ISBN : 979-10-91032-05-6

Presses universitaires de la Nouvelle-Calédonie



Avenue James Cook – BP R4 – 98851

Nouméa CEDEX

unc.nc

Publication assurée par Françoise Cayrol pour les PUNC

Réalisation : © ETEEK

LA NOUVELLE-CALÉDONIE FACE À LA CRISE DES FINANCES PUBLIQUES

Sous la direction de Manuel Tirard

Coordination éditoriale, Françoise Cayrol

Actes du colloque international sur la crise des finances publiques
des 12 et 13 juillet 2017 à l'Université de la Nouvelle-Calédonie

REMERCIEMENTS

Toute manifestation scientifique est le résultat d'un travail d'équipe et d'aides multiples. Qu'il nous soit ici permis de sincèrement remercier :

- M. le Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, M. T. Lataste, qui nous a fait l'honneur de prononcer le discours d'ouverture ;
- tous les autres partenaires institutionnels de cette manifestation et, en particulier, le gouvernement et le congrès de la Nouvelle-Calédonie, représentés par leur président respectif, M. P. Germain et M. T. Santa ; les provinces Sud et Nord, représentées par leur président M. P. Michel et M. P. Néaoutyine ; la Communauté du Pacifique Sud (CPS) à travers son directeur général adjoint, M. C. Diver ;
- l'Université de la Nouvelle-Calédonie qui a apporté tout son soutien à ce projet, notamment, son président M. Gaël Lagadec, son Laboratoire de Recherches Juridique et Économique (LARJE) et sa directrice, Mme Catherine Ris, ainsi que tous les services de l'UNC qui ont permis le bon déroulé des deux jours de rencontres (les services de la communication, logistique et des missions) lors du colloque, et Mme Françoise Cayrol, coordinatrice éditoriale des Presses Universitaires de Nouvelle-Calédonie (PUNC) pour la publication qui en est issue ;
- tous les intervenants, qu'ils soient universitaires ou non, de Nouvelle-Calédonie, de métropole et de l'étranger.

RECHERCHE RÉALISÉE AVEC LE SOUTIEN DE :

L'Université de la Nouvelle-Calédonie – la Communauté du Pacifique Sud
la province Sud – la province Nord – le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
le congrès de la Nouvelle-Calédonie



SOMMAIRE

Remerciements.....	7
--------------------	---

DISCOURS D'OUVERTURE

Gaël Lagadec	13
---------------------------	----

Président de l'Université de la Nouvelle-Calédonie

Thierry Lataste	17
------------------------------	----

Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie

PRÉSENTATION DE L'OUVRAGE

Manuel Tirard	23
----------------------------	----

Directeur scientifique du colloque, maître de conférences en droit public
à l'Université de la Nouvelle-Calédonie

INTRODUCTION : SITUATION ET CAUSES GLOBALES DE LA CRISE DES FINANCES PUBLIQUES

Crise des finances publiques : aspects conjoncturels et déterminants structurels	29
---	----

Étienne Farvaque

Professeur d'économie à l'Université de Lille

Nicolas Ooghe

Doctorant à l'Université de Lille

Le cadre des finances publiques en Nouvelle-Calédonie	41
--	----

Thomas Govedarica

Chargé d'enseignements à l'Université de la Nouvelle-Calédonie et conseiller
de chambre régionale et territoriale des comptes

La crise des finances publiques en Nouvelle-Calédonie	50
--	----

Matthieu Morando

Institut d'Émission d'Outre-Mer – IEOM Nouvelle-Calédonie

PARTIE I : LES PROBLÉMATIQUES SPÉCIFIQUES À LA FISCALITÉ ET AUX RECETTES

Les réformes fiscales récentes en Nouvelle-Calédonie : état des lieux	61
--	----

Mickaël Jamet

Directeur des services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie

Taxe Générale sur la Consommation (TGC) : une nouvelle taxe au service de la lutte contre la crise des finances publiques ?	69
--	----

Lionel Bauvalet

Chef de projet pour la mise en place de la TGC à la direction des services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie

Fiscalité et crise des finances publiques : l'impact sur les acteurs économiques des dernières réformes entreprises	76
--	----

Cécile Duval

Cabinet Douanier et Fiscal (CDF)

Les dépenses fiscales en Nouvelle-Calédonie	80
--	----

Samuel Gorohouna

Maître de conférences en économie à l'Université de la Nouvelle-Calédonie

L'impact du statut de la Nouvelle-Calédonie sur l'évitement de l'impôt	90
---	----

Jocelyn Bénéteau

Maître de conférences en droit public à l'Université de la Nouvelle-Calédonie

PARTIE II : LES DYNAMIQUES COMPLÉMENTAIRES LIÉES AUX DÉPENSES ET À L'ACTION PUBLIQUES

Intervention et dépenses publiques : approche générale et comparée	101
---	-----

Manuel Tirard

Maître de conférences en droit public à l'Université de la Nouvelle-Calédonie

De l'évaluation de la performance de la dépense publique en général et de celle de l'enseignement supérieur en particulier	108
---	-----

Sébastien Kott

Professeur de droit public à l'Université de Poitiers

Les réformes budgétaires déjà menées en Nouvelle-Calédonie et leurs perspectives	123
---	-----

Sophie Métais

Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Les finances de l'économie mixte calédonienne : l'exemple de la Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC)	130
--	-----

Louis-Jacques Vaillant

Directeur de la Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC)

PARTIE III : LES LOGIQUES PROPRES AUX FINANCES SOCIALES

La maîtrise des dépenses dans les établissements du secteur « santé - médico-social » : pratiques internationales et perspectives néo-calédoniennes	145
--	-----

Gulliver Lux

Maître de conférences en gestion à l'Université de la Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie face à la crise des finances publiques : le point de vue du praticien. Crise de la tête ou du corps (médical) ?	154
Viviane Damiens Médecin pathologiste, ex-présidente d'un syndicat de médecins libéraux et membre de la Fédération des Professionnels Libéraux de Santé (FPLS)	
Politiques publiques pour l'emploi : comparaison et enjeux pour la Nouvelle-Calédonie	166
Mathieu Bunel Maître de conférences en économie à l'Université de la Nouvelle-Calédonie	
 PARTIE IV : LA CRISE DES FINANCES PUBLIQUES - PERSPECTIVES GÉNÉRALES ET COMPARÉES DANS LE PACIFIQUE	
Comment réformer en Nouvelle-Calédonie ?	185
Mathias Chauchat Professeur de droit public à l'Université de la Nouvelle-Calédonie	
Le redressement des comptes publics en Polynésie française (2013-2016)	193
Antonino Troianiello Maître de conférences en droit public à l'Université de la Polynésie française	
L'augmentation des impôts en Polynésie française comme remède à la crise et ses limites	200
Jean-Paul Pastorel Professeur de droit public à l'Université de la Polynésie française	
<i>How Japan is (not) dealing with the public finance crisis</i>	211
Takeshi Fujitani Maître de conférences en droit à l'Université de Tokyo	
 RAPPORT DE SYNTHÈSE	
Matthieu Conan	225
Professeur de droit public à l'Université Paris-Nanterre	
 LES AUTEURS	234

DISCOURS D'OUVERTURE

Gaël Lagadec

Président de l'Université de la Nouvelle-Calédonie

13

Monsieur le Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie,
Monsieur le Directeur de la SIC, partenaire de l'université dans le cadre de la MDE,
Mesdames et messieurs les élus des conseils de l'université,
Chers étudiants et chers collègues,
Mesdames et messieurs,

Bonjour à tous et bienvenue à l'Université de la Nouvelle-Calédonie pour ce colloque sur la crise des finances publiques organisé par Manuel Tirard.

Avec ce colloque, l'UNC continue de suivre sa feuille de route qui est tracée non seulement par le code de l'éducation et par ses statuts en matière d'enseignement supérieur et de recherche mais aussi, petite particularité calédonienne, par l'accord de Nouméa.

L'accord de Nouméa qui, on le sait, en son article 4.1.1, indique que l'Université de la Nouvelle-Calédonie «devra répondre aux besoins de formation et de recherche propres à la Nouvelle-Calédonie». Alors oui, indéniablement, nous répondons à cette exigence puisque ce colloque appartient à un cycle qui porte sur l'avenir budgétaire, économique et institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

Une nouvelle fois, les chercheurs du laboratoire LARJE de l'UNC, ont travaillé sur les thématiques locales et ont ajouté une dimension régionale et internationale à la réflexion avec la présence et l'intervention d'universitaires venus de Polynésie française, d'Australie et du Japon. Ces collègues nous honorent de leur présence.

Nos travaux, qui s'expriment par des colloques ou des conférences, sont avant tout de nature universitaire. Ils ont vocation à enrichir notre réflexion et nos connaissances d'universitaires, mais cela va au-delà. Car, à un peu plus d'un an du référendum de 2018, on peut dire que ce cycle de colloques tombe à point nommé, et qu'il peut, au-delà de la sphère universitaire, constituer un éclairage scientifique pour des décideurs, des élus, mais également pour les citoyens¹.

Et le sujet nous renvoie à une actualité qu'on pourrait presque qualifier de brûlante. En effet, il se passe rarement une semaine, voire une journée, sans que les médias n'évoquent la crise ou le ralentissement économique auquel est confrontée la Nouvelle-Calédonie depuis plusieurs années. Il n'est d'ailleurs pas évident de discerner s'il s'agit d'une authentique crise aux graves répercussions sociales et politiques ou s'il s'agit plutôt d'un « atterrissage » après une

1 - NDLR: ce discours a été prononcé lors de l'ouverture du colloque, le 12 juillet 2017.

période d'euphorie économique, liée aux investissements directs étrangers et à la construction des usines.

Il est sûr est que les finances publiques ont donné des signes de faiblesse depuis au moins 3 ans avec un effet de ciseau qui a été constaté par différents membres du gouvernement en charge du budget et présenté au congrès : les dépenses ont augmenté rapidement et les recettes, notamment fiscales, ont, quant à elles, chuté de façon assez importante.

La situation financière de l'État, de la Nouvelle-Calédonie et des collectivités locales s'est dégradée et avec elle leur capacité à soutenir l'économie locale. Les élus en sont bien conscients, la population y est sensibilisée et même mise à contribution à travers différents outils fiscaux.

Mais pour en revenir au colloque, la Nouvelle-Calédonie reste confrontée à une crise des finances publiques. Qu'elle devienne indépendante ou pas dans les années à venir n'est pas ici le sujet central. Les trois partenaires de l'accord de Nouméa que sont l'État, les Indépendantistes et les partisans d'un maintien dans la France s'accordent à dire que la Nouvelle-Calédonie est dans une séquence politique de décolonisation et d'émancipation. Mais comment soutenir un développement et une émancipation lorsque les finances publiques sont en berne ? Quels relais de croissance trouver ? Comment faire autant et même mieux avec les mêmes ressources, voire des ressources en diminution ? Comment mieux utiliser la ressource fiscale disponible voire l'optimiser ? Comment d'autres pays ont-ils relevé des défis équivalents ?

Ce colloque tentera de répondre à ces questions et d'apporter quelques pistes de solutions pour remédier à la crise des finances publiques.

En faisant cela, nous sommes bien dans notre rôle de partager et de développer les connaissances, mais aussi de répondre aux besoins de recherche propres à la Nouvelle-Calédonie.

J'adresse mes remerciements, au nom de l'université, tout d'abord à la direction scientifique du colloque en la personne de Manuel Tirard, maître de conférences en droit public à l'UNC, qui nous a préparé un très beau programme.

Je salue et remercie également les universitaires qui sont venus nous rejoindre de métropole pour participer à ces travaux :

- Mathieu Conan, professeur de droit public à l'Université de Nanterre ;
- Étienne Farvaque, professeur d'économie à l'Université de Lille ;
- Sébastien Kott, professeur de droit public à l'Université de Poitiers.

Un grand merci de même aux autres collègues universitaires venus de loin pour ce colloque :

- Yuki Sekine, professeur de droit à l'Université de Kobe ;
- Takeshi Fujitani, maître de conférences en droit à l'Université de Tokyo ;
- Antonino Troianiello, maître de conférences en droit public à l'Université de la Polynésie française ;
- Miranda Stewart, professeure de droit à l'Université Nationale Australienne de Canberra.

Et, bien sûr, un grand merci aux collègues de l'Université de la Nouvelle-Calédonie qui interviennent dans les différentes sessions de ce colloque.

Enfin, je souhaite exprimer ma gratitude à nos partenaires qui rendent possible ces événements :

- la province Nord ;
- la province Sud ;
- le congrès de la Nouvelle-Calédonie ;
- le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;
- la Communauté du Pacifique Sud.

Et, parmi ces partenaires, je voudrais ajouter la Fondation universitaire que nous avons mise en place fin 2016 et dont les fonds collectés vont nous permettre de financer notamment, et au moins en partie, nos futurs événements de rayonnement scientifique et culturel dont les colloques de l'Université de la Nouvelle-Calédonie font partie. Les fondateurs mécènes en sont notamment l'OPT, la société Skazy, BlueScope Steel, le cabinet d'avocats D&S Légal, la société Bull Atos.

Merci également aux équipes techniques de l'université et notamment à celles de la communication et de la DEPIL, qui travaillent largement dans l'ombre mais qui sont absolument nécessaires à la réalisation de tels événements.

Enfin, j'associe à ces remerciements toutes les personnes qui se sont déplacées pour assister aux travaux du colloque et qui témoignent ainsi leur intérêt pour les travaux de recherche universitaire.

DISCOURS D'OUVERTURE

Thierry Lataste

Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie

17

Représentant de l'État en Nouvelle-Calédonie, État partenaire de l'accord de Nouméa, c'est avec un grand intérêt que je suis parmi vous aujourd'hui pour l'ouverture de ce colloque sur la crise des finances publiques.

Je voudrais saisir cette occasion pour saluer l'initiative des organisateurs – Manuel Tirard, Catherine Ris (LARJE, UNC) –, les remercier ainsi que toutes les personnes présentes pour l'intérêt que vous portez au sujet. Comme vous le savez tous, la crise des finances publiques est une réalité qui concerne, depuis plusieurs années maintenant, non seulement la France mais aussi la plupart des pays occidentaux.

En Nouvelle-Calédonie, cette crise suscite des questions, voire parfois des appréhensions, d'autant que l'État, au travers de ses interventions financières et dans le cadre qui lui est défini par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, joue un rôle central d'accompagnateur dans la construction du pays.

Je suis convaincu que ce colloque, par la qualité des intervenants et des débats, constitue un lieu d'échanges et de réflexions qui permettra non seulement d'éclairer le sujet, mais aussi, je l'espère, de permettre aux uns et aux autres de mesurer l'engagement maintenu de l'État malgré ce contexte national et international de contrainte budgétaire.

Tous les ans, les dépenses budgétaires de l'État en Nouvelle-Calédonie avoisinent 150 milliards de F CFP, ce qui représente environ 12 % de son produit intérieur brut. Ses interventions sont multiples et touchent divers secteurs économiques.

Avec 7 000 agents, les dépenses de l'État en Nouvelle-Calédonie sont composées pour l'essentiel (soit environ 85 milliards de F CFP par an), des salaires versés aux fonctionnaires d'État et des pensions. On peut noter que les effectifs de l'État sont stables depuis 2011 et devraient même se renforcer avec l'affectation de policiers, de gendarmes, voire d'universitaires ou de personnels pénitentiaires supplémentaires (+ gendarmes mobiles/militaires RIMAP : 3 mois). Le secteur de l'enseignement se verra également doté, dans le cadre du protocole d'accord signé lors de sa venue par la ministre de l'Éducation nationale, de postes d'administratifs et d'enseignants afin de répondre aux besoins en moyens humains des lycées de Pouembout et du Mont-Dore qui ont ouvert cette année. Établissements complètement financés par l'État, je tiens à le rappeler, pour près de 12 milliards de F CFP et pour lesquels l'État assurera aussi sur les trois prochaines années les charges de fonctionnement.

L'État continue en outre de prendre en charge des dépenses qui en toute logique devraient incomber à la Nouvelle-Calédonie. Je prends en exemple la direction régionale des douanes. Service de l'État, rattaché au ministère de l'Économie et des finances, cette direction exerce certes, pour le compte de l'État, quelques missions régaliennes.

Toutefois, par convention du 29 décembre 2000, le service d'État des douanes est également mis à disposition de la Nouvelle-Calédonie pour lui permettre d'exercer les attributions beaucoup plus substantielles qui relèvent de sa compétence en application de la loi organique. Le service des douanes est ainsi placé sous l'autorité du président du gouvernement.

Les dépenses de personnels (plus d'une centaine d'agents), de fonctionnement et d'investissement du service sont supportées par le ministère de l'Économie et des finances. Ce coût s'élevait en 2015 à 1,4 milliard de F CFP.

L'exercice de cette compétence, par des agents de l'État, permet à la Nouvelle-Calédonie d'encaisser des recettes à hauteur de 51 milliards en 2016.

Autre cas : la mise à disposition globale et gratuite des personnels de l'Éducation nationale. Cette MADGG, comme on la nomme, s'impose à l'État de par la loi organique dans le cadre du transfert de la compétence enseignement du second degré public et privé, de l'enseignement primaire privé et de la santé scolaire. La rémunération de l'ensemble des personnels concernés coûte à l'État environ 45 milliards de F CFP par an.

La fin de cette mise à disposition gratuite n'est pas fixée à ce jour puisque l'État doit la prévoir par décret.

L'État verse également des dotations aux collectivités locales. Environ 30 milliards par an. Ces dotations sont des dépenses obligatoires pour l'État, prévues notamment par la loi organique pour ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie et les provinces. À cet égard la Nouvelle-Calédonie est protégée par son statut qui prévoit une évolution positive du montant des dotations. C'est notamment le cas de la dotation globale de compensation des transferts de compétences de l'État vers la Nouvelle-Calédonie (6,1 milliards de F CFP).

D'autre part, et malgré le contexte budgétaire difficile, l'État a maintenu le montant de la dotation globale de fonctionnement allouée aux provinces et aux communes de Nouvelle-Calédonie, alors même que les textes prévoient une évolution calée sur celle des dotations de droit commun. Les autres collectivités de métropole et des départements d'outre-mer ont connu, elles, une baisse des concours financiers de l'État de 9,6 % en 2016.

Dans le cadre de ses interventions, l'État a aussi, et surtout, vocation à accompagner la Nouvelle-Calédonie dans ses efforts de développement économique et social.

Une partie importante des transferts financiers de l'État à destination des collectivités calédoniennes intervient dans le cadre des contrats de développement, qui sont des accords pluriannuels conclus entre l'État, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes.

Ces contrats constituent des instruments privilégiés pour atteindre les objectifs définis par les signataires des accords de Matignon et de Nouméa.

Ils ont pour objectif de financer des projets structurants qui s'inscrivent dans le cadre du schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie. Depuis 1990, cinq générations de contrats se sont ainsi succédé.

En 25 ans de contrats de développement, ce sont près de 390 milliards de F CFP investis pour le développement de la Nouvelle-Calédonie, dont près de 200 milliards de F CFP de financements apportés par l'État

Dans le respect d'une logique de rééquilibrage, l'État participe au financement d'opérations mise en œuvre par les collectivités partenaires pour favoriser l'accès aux formations initiales et continues, l'insertion des jeunes, le développement économique, l'amélioration des conditions de vie des populations et le développement culturel.

À ce titre, sa participation touche des secteurs divers et variés passant de la santé aux infrastructures portuaires, aéroportuaires, terrestres, du logement social aux secteurs de la pêche, du tourisme, de l'agriculture ou encore de la formation aux équipements publics et réseaux divers, sans oublier la valorisation et la préservation des richesses naturelles ainsi que le soutien aux programmes de recherche et d'appui aux développement, aux dispositifs d'insertion et de lutte contre les exclusions...

La lutte contre les exclusions est une priorité de l'État. Quatorze mille huit cent dix neuf logements sociaux ont été livrés au travers des 3 dernières générations de contrats. Effort par ailleurs complété par l'intervention de la défiscalisation nationale. L'État apporte entre 75 % (province Sud) et 80 % (province Nord et Îles) des aides attribuées pour la construction de logements tandis que les provinces contribuent à hauteur de 25 % et 20 %.

L'année 2016 a clôturé la cinquième génération qui couvrait la période 2011-2016 et portait sur un montant contractualisé de 93 milliards de F CFP, dont la moitié a été prise en charge par l'État. Sur ce contrat, l'État affiche un engagement très important à la restructuration de l'offre de santé en Nouvelle-Calédonie, principalement à travers l'opération « Médipôle » et la construction du CHN de Koné. L'accès aux infrastructures de base (qui rassemblent essentiellement l'AEP, l'assainissement, les créations et requalifications de routes) a également été un secteur majeur de cette génération de contrats qui pèse 25 % des montants alloués par l'État et les collectivités partenaires.

Les projets mis en œuvre sur cette génération ont touché 386 587 bénéficiaires. C'est plus que la population de la Nouvelle-Calédonie, car les Calédoniens peuvent tirer bénéfice de plusieurs opérations.

L'actuelle génération de contrats, qui couvre la période 2017-2021, a été signée en décembre 2016. Malgré les fortes restrictions budgétaires qui impactent l'ensemble des ministères, le ministère des Outre-mer a maintenu jusqu'à présent sa participation à un niveau identique à celui de la précédente génération : 47 milliards de F CFP pour un programme d'investissements de 93 milliards sur 5 ans.

Quatre vingt quinze pour cent de cette participation contribue directement ou indirectement à l'activité économique et à l'emploi. En effet, si 6 % de cette participation seulement est mobilisée directement en faveur du développement de

filières, en particulier le tourisme, l'agriculture et l'aquaculture – plus de la moitié (53 %) est orientée sur des secteurs qui contribuent à soutenir l'activité économique et l'emploi de manière significative, en particulier le BTP :

- avec un secteur du logement social qui représente 22 % de la contribution de l'État sur les 5 années à venir, soit 10,5 milliards de F CFP. Dès 2017, il est prévu d'engager sur les 3 provinces 2,2 milliards. Les programmes retenus cette année permettront la construction ou la rénovation de 1 560 logements, dont 1 334 en province Sud ;
- 31 % de la contribution de l'État sur la période contractualisée sont mobilisés pour le secteur des infrastructures de base et de la continuité territoriale (transports terrestres, maritimes et aériens, AEP, assainissement), soit 14,8 milliards ;
- par ailleurs, 28 % de la contribution de l'État, soit 12 milliards de F CFP, est destinée à financer des actions pour la jeunesse et en faveur de l'éducation et de la formation professionnelle et, à ce titre, favorise l'employabilité, en particulier des jeunes ;
- enfin, 9 % sont orientés vers le secteur recherche et développement et la transition écologique.

L'État intervient ensuite par le biais de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer, appelée aussi « défiscalisation nationale » par lequel des sociétés métropolitaines ou des particuliers financent un projet outre-mer en contrepartie d'une réduction d'impôt. Ces aides indirectes dont bénéficient les porteurs de projet ne sont pas répertoriées dans les tableaux des transferts publics publiés par l'IEOM. Et pourtant, elles constituent un manque à gagner fiscal pour l'État. Tous les ans, le manque à gagner d'environ 10 milliards de F CFP, dont plus de la moitié relève du secteur du logement social, bénéficie au secteur économique du territoire.

Parmi les projets emblématiques financés par la défiscalisation, on peut également citer les usines métallurgiques du Nord et du Sud ou encore les ATR d'Air Calédonie. L'extinction du dispositif était prévue pour 2017. En 2015, le Gouvernement et le Parlement, conscients de l'importance du dispositif, ont décidé de le prolonger pour une période de dix années supplémentaire, jusqu'en 2025. Actuellement, ce sont 70 milliards en investissements qui sont à l'instruction à Bercy au titre de projets calédoniens.

Le soutien financier de l'État à la Nouvelle-Calédonie peut également prendre d'autres formes encore, sans pour autant que ces aides soient qualifiées comme des « dépenses publiques ». Je prends pour exemple les prêts et garanties accordés en 2016 aux projets métallurgiques.

L'État a accordé à Vale un prêt de 24 milliards de F CFP pour une durée de 10 ans et une garantie au financement de « Lucy », le projet de transformation de résidus à secs de l'usine du Sud, à hauteur de 27 milliards de F CFP. Il a également accordé à la SLN un prêt de 24 milliards de F CFP pour mener à bien son plan de compétitivité et une garantie de 38 milliards de F CFP pour le remplacement de sa centrale au fioul par une centrale à gaz externe, en cours de mise en œuvre sous l'égide d'Enercal.

Par ailleurs, l'Agence des Participations de l'État (APE) a racheté à BpiFrance ses parts dans Éramet pour 29 milliards de F CFP.

Soit 142 milliards de F CFP de soutien à l'industrie du nickel.

Les financements de l'État ont un effet structurant sur l'économie calédonienne. Comme chacun le sait, l'investissement public exerce un effet multiplicateur sur l'investissement privé. D'après l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE)¹, cet effet multiplicateur est de 2. Autrement dit, 1 franc F CFP d'argent public investi génère 2 F CFP d'activité et de recettes privées. Ainsi, pour chaque opération de logement social financé, c'est plusieurs familles qui sont logées. Mais c'est aussi plusieurs dizaines d'emplois créés sur les chantiers et des revenus pour les entreprises et les artisans qui interviennent sur les sites. C'est aussi des recettes fiscales pour la Nouvelle-Calédonie.

De 2000 à 2015, le taux de croissance du PIB en Nouvelle-Calédonie a été en moyenne de 3,7 %. À titre de comparaison, la moyenne en métropole a été de 1,5 % sur cette période. Ces chiffres représentent, pour ce qui me concerne, un indicateur de l'effet levier que continuent d'exercer ces transferts pour l'économie locale, notamment les aides aux financements structurants.

Que la croissance du produit intérieur brut dépasse aujourd'hui l'augmentation des transferts de l'État témoigne d'un dynamisme sur les 15 dernières années dont on ne peut que se réjouir.

Enfin, l'effort de l'État est d'autant plus appréciable que, contrairement aux départements d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie ne contribue en rien aux dépenses de l'État, ici ou ailleurs sur le territoire national. En effet, compétente en matière fiscale, la totalité de ses recettes est redistribuée localement. En d'autres termes, ce que l'État verse à la Nouvelle-Calédonie provient des contributions versées par les contribuables français de métropole et des DOM et a vocation à rester en Nouvelle-Calédonie. La plus-value économique et fiscale générée par ces transferts financiers lui revient.

Mais comme vous le savez, le financement n'est pas une fin en soi. Il n'a de pertinence et de sens que s'il s'intègre dans une vision ou dans un processus qui place le bien-être des populations et le développement humain au centre de ses préoccupations. C'est le rôle que s'est fixé l'État en Nouvelle-Calédonie dans le cadre de l'accord de Matignon, puis de l'accord de Nouméa, et c'est la question qu'il doit se poser au moment où les Calédoniens vont choisir une solution institutionnelle, à un moment où chacun connaît les contraintes et difficultés auxquelles il est aujourd'hui soumis.

1 - Centre de recherche en économie de Sciences Po, créé par Raymond Barre.

PRÉSENTATION DE L'OUVRAGE

Manuel Tirard

Directeur scientifique du colloque, Université de la Nouvelle-Calédonie, LARJE

Cet ouvrage est issu du colloque organisé les 12 et 13 juillet 2017 dans le grand amphithéâtre de l'Université de la Nouvelle-Calédonie. Il s'agit, ici, d'en présenter les grandes lignes qui expliquent le programme alors mis au point et donc le cheminement des contributions écrites qui suivent.

La crise des finances publiques peut être appréhendée largement comme renvoyant à une crise des recettes et des dépenses publiques, liée elle-même à une remise en cause de l'interventionnisme dans le contexte de mondialisation. À partir du constat de ces difficultés qui touchent, certes avec leurs spécificités, la Nouvelle-Calédonie comme la plupart des pays dans le monde (I), il s'est avant tout agi d'étudier les solutions pour y remédier (II), tout en ouvrant ces problématiques à l'approche comparée (III).

I. UNE CRISE DES FINANCES PUBLIQUES EN NOUVELLE-CALÉDONIE ?

Il semble évident d'écrire que les comptes publics sont sous tension dans la plupart des pays développés, en particulier dans la continuité de la crise de 2007/2008 qui a accru les déséquilibres passés. Si ce constat de crise est général, il n'en reste pas moins possible à première vue de soutenir que celle-ci concerne la métropole mais pas forcément la Nouvelle-Calédonie. En effet, la première a aujourd'hui une dette publique qui avoisine 100 % de son PIB¹ et un déficit public annuel qui peine à passer sous la barre européenne des 3 %². À l'inverse, la Nouvelle-Calédonie semble en bien meilleure condition, puisque sa dette est faible, avec un endettement de toutes ses collectivités publiques (le territoire, les trois provinces, et les trente-trois communes) avoisinant 14 % de son Produit Intérieur Brut (PIB)³.

Néanmoins, il faut tout de suite dépasser ce constat trop simpliste, et ce pour au moins trois raisons liées. Les deux premières sont locales, la troisième nationale. Tout d'abord, l'endettement public calédonien est potentiellement bien supérieur à la valeur indiquée ci-dessus. En effet, en tenant compte de la dette publique non seulement directe mais aussi indirecte de tous les organismes locaux qui sont particulièrement importants sur le territoire, notamment sur son économie (sociétés d'économie mixte, établissements publics...), cette dette

1 - Dette de toutes les administrations publiques (État, organismes de Sécurité sociale et collectivités territoriales) dépassant donc largement les 2 000 milliards d'euros.

2 - Le déficit public étant entendu comme le déficit cumulé de toutes les administrations publiques précitées.

3 - IEOM, « Rapport annuel 2016 », « L'encours des crédits aux administrations publiques locales du territoire (Nouvelle-Calédonie, Provinces, Communes) [...] représente environ 14 points de PIB en 2016 », 2017, p. 62.

représenterait presque 50 % de son PIB⁴. Par ailleurs, et quoiqu'en apparence meilleures, les finances calédoniennes sont soumises à des tensions croissantes⁵. Ainsi l'endettement local « a plus que doublé en 5 ans »⁶. Enfin, il faut remarquer que la situation hexagonale est une donnée importante de l'équation calédonienne, puisque ce territoire touche en transferts de l'État l'équivalent d'environ 15 % de son PIB. Ce chiffre n'est pas forcément le plus parlant. On en comprend en revanche mieux l'importance lorsque l'on ajoute que ceux-ci représentent plus d'un quart des recettes du territoire, 28 %, pour être précis⁷, et environ 25 % de ses dépenses publiques⁸. Pour appuyer la démonstration il convient d'ajouter que, « pour être à l'équilibre, le budget public hors transferts aurait par exemple nécessité en 2012 une augmentation des recettes des impôts de plus de 70 % ou bien encore une multiplication par plus de trois de l'endettement des collectivités publiques de Nouvelle-Calédonie »⁹. Dit de manière encore plus simple, les dépenses publiques calédoniennes dépassent 50 % de son PIB, alors que ses recettes tournent autour de 35 % de cette référence. Le différentiel correspond, à peu de choses près, aux transferts de la métropole¹⁰. Il est tout à fait possible de contester le modèle français de l'Outre-mer en général et de la Nouvelle-Calédonie en particulier ; il n'en reste pas moins qu'il garantit à l'heure actuelle le fonctionnement financier de la Nouvelle-Calédonie.

En tout état de cause, il est difficile de comparer les chiffres hexagonaux et calédoniens, puisque l'État est un acteur clé de l'équation budgétaire du territoire. Dès lors, si la situation des finances publiques calédoniennes n'est pas forcément perçue comme en crise, la prise en compte du cadre global, ce qui inclut une étude au sein de la France, implique un certain degré de scepticisme sur l'avenir. On ajoutera à ce titre, même si ce point n'a pas été développé dans le colloque¹¹, que l'inconnue financière est fondamentale autour des échéances référendaires de novembre 2018. En effet, si c'est la pleine souveraineté qui devait être choisie par les Calédoniens, même dans sa version « light » sous la forme de l'État associé, les transferts de l'État devraient baisser à plus ou moins court terme, car ces situations verraient dominer non plus les logiques de péréquation et de solidarité du droit interne mais celle de l'aide au développement du droit international¹². Si c'est le maintien « dans » la France qui a les faveurs des votes, les pressions budgétaires n'en resteront pas moins importantes dans un contexte hexagonal qui n'incite pas à penser que les transferts métropolitains sont une manne susceptible de permettre au territoire d'échapper à des réformes, et encore moins une manne éternelle.

4 - T. Cornaille, ancien membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, évoquait lors d'une intervention au colloque organisé par S. Gorohouna à l'Université de la Nouvelle-Calédonie, les 15 et 16 septembre 2017, « Quelle économie pour la Nouvelle-Calédonie après 2018 ? », une dette totale entre 400 et 500 milliards de F CFP, soit autour de 45 % du PIB calédonien (vidéo n° 2, partie 1, disponible sur le site univ-nc.nc, intervention à 1 h 21 min.).

5 - Il suffit de citer son système de protection sociale en grandes difficultés actuellement. Voir la Partie III du colloque.

6 - IEOM, « Rapport annuel 2016 », *op. cit.*, p. 62. Il est ici fait référence à l'endettement direct.

7 - *Id.*, chap. 13, p. 142.

8 - Voir O. Sudrie, « Repenser le modèle social calédonien, Mission 1 - analyse macro-financière », Rapport pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Cabinet DME, déc. 2016, p. 14.

9 - L. Mathieu et C. Couharde, « Cadrage macroéconomique et faits stylisés », in S. Bouard (*et al.*), *La Nouvelle-Calédonie face à son destin. Quel bilan à la veille de la consultation sur la pleine souveraineté ?*, IAC - Karthala - Gemdev, 2016, p. 69-109, p. 105-106.

10 - Selon les auteurs, « hors transferts [...], c'est bien un déficit public permanent qui apparaît, de l'ordre de 15 % du PIB depuis 2004 », *id.*

11 - Voir notamment le colloque évoqué *supra* note 4, qui sera aussi publié aux PUNC.

12 - Voir M. Tirard, « L'hypothèse de la Nouvelle-Calédonie comme État associé à la France », *RFFP*, n° 143, 2018, p. 125-142.

Dès lors, quelle que soit la voie choisie par les Calédoniens, il semble difficile de conserver la situation en l'état et il faut donc envisager des évolutions.

II. LES REMÈDES ENVISAGEABLES

25

Ceci étant dit sur la situation de crise, ou au moins de raideurs croissantes, qu'en est-il des remèdes ? Ceux-ci sont pluriels et, s'ils ont été évoqués séparément dans les différentes interventions, doivent être abordés ensemble au sein de la même équation.

Pour lutter concrètement contre cette crise, il fut question, dans un premier temps, d'aborder les problématiques tenant à la fiscalité et donc aux recettes publiques. Est-il possible de réfléchir à de nouvelles formes d'impôts, comme par exemple avec l'adoption récente de la taxe générale sur la consommation (TGC) en Nouvelle-Calédonie ? N'est-il pas également envisageable de favoriser une meilleure application du système actuel, en réformant la défiscalisation et toutes les « niches fiscales », ou en luttant plus efficacement contre l'évitement de l'impôt ?

Dans la continuité, d'autres réponses complémentaires furent évoquées, touchant cette fois aux dépenses publiques, autrement dit, au thème de la réforme de l'administration et des politiques publiques autour de la logique de performance. Cette optique fut illustrée de différentes manières, en évoquant notamment les réformes menées en Nouvelle-Calédonie et en interrogeant une économie-mixte particulièrement importante sur le territoire.

Par ailleurs, les finances sociales, aussi soumises aux tensions budgétaires comme le démontrent la CAFAT et les graves difficultés du RUAMM, ont été étudiées à part. Il s'agit d'un aspect essentiel du débat puisque, dans de nombreux pays, elles représentent le premier poste des dépenses publiques.

Par ces différents biais sont abordées des questions essentielles qui renvoient à l'idée que la fiscalité, et plus généralement les finances publiques, ne sont pas seulement des questions techniques mais bien politiques. L'impôt est, comme le soulignait le Doyen Vedel¹³, un « fait social » qui renvoie à un « projet de société ». Les choix de société sous-jacents varient d'un pays à l'autre et ils ont des incidences sur la vie économique et sociale.

III. L'OUVERTURE COMPARÉE

Pour terminer, un regard comparé a été proposé, afin justement d'illustrer comment trois pays ou territoires de la zone Pacifique concernés par la crise des finances publiques abordent ses remèdes. Il s'agit d'abord de la Polynésie française, qui a évidemment pour point commun avec la Nouvelle-Calédonie d'être un territoire français doté d'une très forte autonomie, en particulier financière. L'autonomie est toutefois un peu moins étendue à Papeete qu'à Nouméa, et elle s'exerce dans un contexte économique globalement plus favorable à Nouméa, essentiellement compte tenu du nickel.

13 - G. Vedel, « Présentation », *RFFP*, n° 1, 1983, p. 1-6, p. 4.

Pour ne pas en rester au cadre français, même délocalisé dans le Pacifique, l'Australie et le Japon furent à l'honneur. La première a l'intérêt d'avoir des comptes publics sensiblement en meilleure santé qu'en France. À l'inverse, le Japon, bien que très endetté, fait l'objet d'une situation précaire mais encore stable qu'il est judicieux de connaître.

Ces comparaisons internationales semblent d'autant plus pertinentes que la Nouvelle-Calédonie a un PIB par habitant qui l'inclut dans les pays développés¹⁴, contrairement à ses voisins insulaires du Pacifique. Encore faut-il ajouter que cette donnée, globale, mérite d'être précisée puisque les inégalités, à l'inverse, rapprochent le territoire des pays en développement. Ainsi, « en 2008, les plus riches ont eu un niveau de vie 7,9 fois supérieur à celui des plus modestes alors que ce rapport s'établit à 3,6 pour l'hexagone. Le niveau atteint par le coefficient de Gini rapproche davantage la Nouvelle-Calédonie des pays en développement que des pays développés [...]. En légère augmentation de 0,41 à 0,42 entre 1991 et 2008, cet indice stagne aujourd'hui à un niveau analogue à celui de pays comme le Burundi ou la Thaïlande. Par comparaison, sa valeur est d'environ 0,33 en France »¹⁵. En pratique, « en Nouvelle-Calédonie, 21 % des ménages se situaient sous le seuil de pauvreté relative [...]. Ce taux est trois fois supérieur à celui de l'hexagone et deux fois plus élevé que la moyenne de l'OCDE »¹⁶.

L'approche de ce colloque s'est au final voulue large à au moins deux titres. D'une part, d'un point de vue disciplinaire, car il s'agissait de lier approches juridique, économique et gestionnaire et ce, en associant universitaires et praticiens. D'autre part, d'un point de vue géographique, puisque les spécificités calédoniennes ont été étudiées en tant que telles mais aussi à la lumière des problématiques et des solutions métropolitaines et internationales. En définitive, l'objectif est de replacer les questions financières au cœur des débats démocratiques et des choix sociaux dont elles sont indissociables.

Nous livrons, ci-après en version écrite, la plupart des interventions délivrées oralement en juillet 2017¹⁷. L'analyse transversale de ces contributions est faite en fin d'ouvrage dans le rapport de synthèse de M. le professeur M. Conan auquel nous nous permettons de renvoyer.

14 - Voir ISEE. PIB/habitant en 2015 de presque 30 000 euros, contre 32 800 euros en métropole (voir sur le site de l'INSEE), soit un écart de moins de 10 % (le PIB calédonien est d'environ 956 milliards de F CFP en 2015, ISEE, « Tableaux de l'économie calédonienne 2016 » (ci-après *TEC 2016*), p. 123.

15 - « Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer (1) sur les niveaux de vie dans les outre-mer », par É. Doligé et M. Vergoz, Sénat, n° 710, 2014, p. 47 (reprenant une étude locale de l'ISEE).

16 - *Id.*, p. 49.

17 - Pour diverses raisons, les contributions orales de N. Tagliarino-Vignal, X. Benoist, Y. Sekine et M. Stewart n'ont pas pu être publiées. Elles sont toutefois disponibles en vidéos sur le site internet de l'Université de la Nouvelle-Calédonie. À l'inverse, J.-P. Pastorel, qui n'a pu participer à la manifestation, est l'auteur d'un article joint à cette publication.

INTRODUCTION

SITUATION ET CAUSES GLOBALES DE LA CRISE DES FINANCES PUBLIQUES

CRISE DES FINANCES PUBLIQUES : ASPECTS CONJONCTURELS ET DÉTERMINANTS STRUCTURELS

Étienne Farvaque¹

Université de Lille, Faculté des Sciences Économiques et Sociales

Nicolas Ooghe

CNRS, Université de Lille

La publication du rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques françaises a reçu un écho important, ce qui peut probablement s'expliquer par le caractère inquiétant du dérapage des finances publiques françaises et, notamment, par l'accélération du rythme d'accumulation de la dette publique depuis la crise de 2008². Cependant, si la crise financière puis la crise de la dette souveraine (souvent qualifiée de « crise grecque » quand, de fait, son cadre dépasse largement ce seul pays) ont effectivement eu des conséquences importantes, le caractère alarmant des dernières tendances résulte également de l'accumulation de décennies de dérapages successifs et non réellement corrigés.

L'enjeu de cette contribution est donc double. Il est, dans un premier temps, de revenir sur l'influence des derniers événements conjoncturels sur l'évolution des finances publiques. Mais, dans un second temps, il conviendra d'éclairer les causes plus lointaines, mais non négligeables car plus fondamentales, des tendances à l'œuvre.

Comme nous le verrons, si l'ampleur des crises récentes peut justifier et expliquer une forte dégradation des finances publiques, un certain nombre de causes profondes doivent aussi être mobilisées pour expliquer la situation dans laquelle se trouvent les finances publiques françaises (mais pas seulement). L'ajustement nécessaire devra donc prendre en compte ces éléments et ne pas compter uniquement sur la reprise de la croissance pour assurer la soutenabilité des finances publiques. La conclusion de cette contribution tentera donc également de dégager des pistes favorisant le retour à l'équilibre.

I. CRISE DES FINANCES PUBLIQUES : LES RAISONS CONJONCTURELLES

Les finances publiques ont été fortement affectées par la crise financière de 2008-2009, et ce dans quasiment l'ensemble des pays développés. En effet, la grande récession a lourdement frappé la croissance économique mondiale et en particulier les économies dites « avancées » (A)³. Cette crise économique n'a donc pas été sans conséquences sur les finances publiques (B).

1 - LEM - CNRS - Universités de Lille, Faculté des Sciences Économiques et Sociales, Bâtiment SH2, 59655 Villeneuve d'Ascq Cedex, France et CIRANO, Québec, Canada. Contacts: etienne.farvaque@univ-lille1.fr ; nicolas.ooghe@ed.univ-lille1.fr.

2 - Cour des comptes, « Rapport sur la situation et les perspectives des finances Publiques », France, 2017.

3 - La crise a bien évidemment eu des répercussions sur les économies dites « émergentes », notamment, mais sa sévérité y a globalement été moins ressentie. L'analyse présentée ici est centrée sur les économies avancées.

A. 2008-2009 : Une crise économique de grande ampleur

La crise de 2008-2009 est d'ampleur comparable à la crise de 1929 (Grande Dépression) avec, cependant, un impact fort sur les trajectoires de croissance de l'économie. D'où son appellation de « grande récession ».

1. Grande Dépression et grande récession : des crises comparables

Almunia *et al.*⁴ et O'Rourke⁵ montrent que la crise de 2008-2009 se caractérise par une ampleur comparable à celle connue en 1929, au moins durant la première année de crise. Ces auteurs comparent notamment la chute de la production industrielle mondiale, et constatent que la chute de production est fortement comparable entre les deux périodes, même si la « récupération » est beaucoup plus rapide lors de l'épisode de crise le plus récent. La production industrielle est passée de 100 points de base au début de chaque crise à près de 88 points de base un an plus tard. Néanmoins, l'impact dans les différentes zones économiques dans le monde était sensiblement différent car la répartition internationale du travail était différente. Il y a 80 ans, la production industrielle était concentrée dans les pays d'Europe et d'Amérique du Nord et le commerce international se caractérisait par l'échange de produits industriels des pays du Nord pour des matières premières en provenance des pays du Sud. Ainsi, la chute disproportionnée de la production industrielle avait fortement affecté les économies des pays du Nord et l'emploi en a été lourdement affecté. La production de matières premières était restée stable dans les pays du Sud en étant cependant lourdement affectée par une détérioration des termes de l'échange avec les pays du Nord, conduisant à une baisse de leurs revenus. De nos jours, la production industrielle est globalement répartie et, par conséquent, la production est tombée rapidement partout dans la première année de crise⁶.

Le commerce mondial, quant à lui, a chuté beaucoup plus rapidement au cours des 12 mois suivant la crise de 2008-2009, comparativement à 1929⁷. Alors qu'il avait mis trois années entières pour baisser de près de 20 % entre 1929 à 1932, il a accusé la même chute en neuf mois seulement, d'avril 2008 à janvier 2009. Almunia *et al.* expliquent cette différence à nouveau par l'évolution de la composition du commerce international et de la répartition internationale du travail⁸. En effet, en 1929, 44 % du commerce mondial de marchandises portait sur des produits manufacturés. Cette proportion est passée à 70 % en 2007. De plus, comme indiqué ci-dessus, c'est la production de produits manufacturés qui s'est effondrée pendant la Grande Dépression, tandis que la production de produits primaires est restée stable. La production industrielle étant plus volatile que le reste de l'économie, le commerce mondial a donc chuté plus rapidement.

4 - M. Almunia, A. Bénétrix, B. Eichengreen, K.-H. O'Rourke, G. Rua G., « From Great Depression to Great Credit Crisis: similarities, differences and lessons », *Economic Policy*, 25, Issue 62, 2010, p. 219-265.

5 - K. O'Rourke. *Two Great Trade Collapses: The Interwar Period and Great Recession Compared*, London, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2017.

6 - Almunia *et al.*, *op. cit.*

7 - O'Rourke, *op. cit.*

8 - Almunia *et al.*, *op. cit.*

2. La grande récession : un impact fort

La grande récession se différencie de la Grande Dépression dès la deuxième année après le début de la crise en donnant des signes de reprise dans certains pays. Cependant, la croissance n'est pas revenue à son potentiel de croissance d'avant crise et il convient de s'interroger sur les effets à long terme de cette crise sur l'économie⁹.

Les deux crises se différencient à partir de la seconde année. Durant la Grande Dépression, la chute de la production industrielle s'est poursuivie les deux années suivantes pour atteindre près de 62 points de base après trois années de crise pour une base 100 en début de crise. Quant à la crise de 2008-2009, la production a donné des signes de reprise dès la fin de la première année. Ce constat est cependant à nuancer selon les pays¹⁰.

Pour illustrer cette situation, nous proposons de comparer celles de trois pays ou zones, en nous intéressant à l'évolution de leur PIB (Produit Intérieur Brut) respectif : États-Unis, Europe et Royaume-Uni, en nous appuyant sur les données analysées dans le *World Economic Outlook*¹¹.

Aux États-Unis, la chute du PIB a été moins forte lors de la crise 2008-2009 que durant la crise de 1929. En prenant comme base 100 le niveau de PIB en début de crise, le PIB s'est rétracté à 97 points de base, 2 ans après le début de la grande récession, alors qu'il était tombé à près de 87 points de base, 2 ans après la crise de 1929, et avait atteint son point bas, environ 4 ans et demi plus tard, à près de 73 points. Six ans et demi après le début de la crise, le PIB des États-Unis retrouvait à peine son niveau de PIB du début de crise, contre près de 108 points de base lors de la crise de 2008-2009.

En Europe, la contraction du PIB a également atteint son point bas deux ans après le début de la crise de 2008-2009. En prenant comme base 100 le niveau de PIB en début de crise, le PIB s'est rétracté à 97 points de base alors qu'il était tombé à près de 93 points, 2 ans après la crise de 1929, et avait atteint son point bas près de 3 ans et demi plus tard, à près de 89 points de base. Sept ans après le début de la crise de 2008-2009, et contrairement aux États-Unis, le PIB Européen a plus ou moins stagné sans repasser au-dessus de son niveau de production d'avant crise. Notons que lors de la crise de 1929, le PIB avait retrouvé son niveau d'avant crise, 6 ans après, pour atteindre 105 points de base l'année suivante.

Au Royaume-Uni, l'évolution du PIB est similaire durant les 4 premières années. En prenant comme base 100 le niveau de PIB en début de crise, les courbes d'évolution du PIB après les crises de 1929 et 2008-2009 se confondent. Le PIB atteint son point bas, 2 ans après le début de la crise, à près de 94 points de base. Ce n'est que 7 années après le début de la crise de 2008-2009, que le PIB retrouve son niveau d'avant crise alors que, durant la crise des années 1930, le PIB avait retrouvé son niveau d'avant crise au bout de 4 ans et avait atteint près de 114 points de base la septième année.

9 - L. H. Summers, « Secular Stagnation and Monetary Policy », *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 2016, p. 93-110.

10 - Almunia *et al.*, *op. cit.*

11 - IMF, « Great Depression v. Great Recession », World Economic Outlook Database, Fonds Monétaire International, 2014.

Ces trois exemples illustrent la différence entre Grande Dépression et grande récession. En effet, durant la crise de 1929, la production s'est fortement contractée pour atteindre le point bas, 2 à 5 ans après le début de crise, pour ensuite se redresser vigoureusement et dépasser rapidement le niveau de PIB d'avant crise. Avec la crise de 2008-2009, le PIB s'est moins fortement rétracté et a atteint son point bas dès la seconde année. Cependant, la croissance qui s'en est suivie n'a pas été au rendez-vous en revenant péniblement à son niveau d'avant crise dans une sorte de stagnation, sauf dans le cas américain. La crise de 2008-2009, ainsi qualifiée de grande récession dans la littérature, a donc eu un impact fort.

Ball¹² rappelle que, dans la littérature macroéconomique, « une baisse de la demande globale provoque une récession dans laquelle la production est inférieure à la production potentielle – le niveau de production normal compte tenu des ressources et de la technologie de l'économie. Cet effet est temporaire. Une récession est suivie d'une période de récupération dans laquelle la production revient au potentiel et le potentiel lui-même n'est pas affecté de manière significative par la récession ». Or cette prédiction théorique ne semble pas se réaliser depuis le début de la crise de 2008-2009, au regard du constat que nous venons de dresser. Afin de mieux comprendre le phénomène, Ball¹³ s'est penché sur les estimations de l'OCDE du PIB potentiel dans 23 pays. L'objectif était de mesurer les effets à long terme de la récession mondiale de 2008-2009. Pour chaque pays, l'étude reprend la trajectoire que la production potentielle suivait avant la crise financière, selon les estimations de l'OCDE de 2007, et les extrapole jusque 2015. Cette tendance d'avant crise est ensuite comparée aux estimations de la production potentielle de l'OCDE de 2014. Les différences sont interprétées comme des effets durables de la récession.

Les résultats de cette étude viennent appuyer la thèse des effets d'hystérésis à long terme des récessions, développée par Blanchard et Summers¹⁴, Cerra et Saxena¹⁵, Reinhart et Rogoff¹⁶, Haltmaier¹⁷ voire celle d'une possible stagnation séculaire¹⁸. Cette thèse fait valoir qu'une récession profonde réduit de fait la production potentielle d'une économie. « La production potentielle diminue parce qu'une récession réduit l'accumulation de capital, laisse des cicatrices aux travailleurs qui perdent leur emploi et perturbe les activités économiques qui génèrent des progrès technologiques »¹⁹.

Ball²⁰ montre ainsi que, bien que la perte de production potentielle depuis la grande récession varie considérablement d'un pays à l'autre, la perte reste importante dans la plupart des cas.

12 - L. M. Ball, "Long-Term Damage from the Great Recession in OECD Countries", *NBER Working Paper Series*, Working Paper 20185, 2014.

13 - *Ibid.*

14 - O. Blanchard et L. H. Summers, "Hysteresis and the European Unemployment Problem", *NBER Macroeconomics Annual*, Stanley Fischer, ed. vol 1, Fall 1986, Cambridge: MIT Press., p. 15-78.

15 - V. Cerra et S. Chaman Saxena, "Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery", *American Economic Review*, vol. 98 (1), 2008, p. 439-57.

16 - C. M. Reinhart et K. S. Rogoff "The Aftermath of Financial Crises", *American Economic Review*, vol. 99(2), 2009, p. 466-72.

17 - J. Haltmaier, "Do recessions affect potential output?", Federal Reserve, *International finance discussion paper*, n° 1066, 2012.

18 - Summers, *op. cit.*

19 - Ball, *op. cit.*

20 - *Ibid.*

Les économies les plus touchées sont celles qui se trouvent à la périphérie de la zone euro, qui ont connu de graves crises bancaires et de dettes avec des pertes supérieures à 30 % de la production potentielle en Grèce, en Hongrie et en Irlande. À l'autre extrême, les pertes sont quasi-négligeables en Suisse, et l'Australie en sort presque indemne grâce notamment à ses importantes exportations vers l'Asie. La perte moyenne pour les 23 pays, pondérée par la taille de leurs économies, est de 8,4 %²¹. Cette constatation implique que les effets d'hystérésis ont été très forts pendant la grande récession.

B. Des conséquences budgétaires lourdes

Étant donnée l'ampleur des conséquences en termes de croissance et de potentiel de croissance, cette crise économique n'a forcément pas été sans suite sur les finances publiques. Nous proposons ici d'esquisser le constat d'un point de vue mondial, avant de nous recentrer sur le cas européen.

1. Impact sur les finances publiques d'un point de vue mondial

Au niveau mondial, Cottarelli²² propose une analyse en utilisant le concept de « dette publique mondiale ». En gardant à l'esprit que cette dette est émise par des États différents, cet indicateur synthétique nous renseigne sur l'exposition conjointe aux chocs. Ainsi, le ratio dette publique mondiale/PIB depuis la crise de 2008-2009 n'avait pas atteint un niveau aussi élevé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Après une diminution dans les années 1950 et 1960, le ratio est reparti à la hausse au milieu des années 1970 pour se stabiliser dans les années 1980 aux alentours des 60 % du PIB, jusqu'à la crise de 2008-2009. La force du choc occasionné par la grande récession a alors provoqué une hausse considérable de la dette publique mondiale, atteignant en 2011 près de 70 % du PIB mondial.

Notons que l'impact a été beaucoup plus important pour les pays développés avec une dette publique passant de près de 70 % à plus de 100 % du PIB entre 2008 et 2011²³. Pour les économies avancées membres du G20, le creusement de la dette des administrations publiques s'explique principalement par la contraction du PIB. « Cette contraction, qui induit une baisse des recettes non compensée par des réductions correspondantes des dépenses et un décrochage entre taux d'intérêt et taux de croissance, explique les deux tiers de la hausse du ratio de dette des économies avancées du G20. La contribution de la relance budgétaire s'avère, quant à elle, relativement faible »²⁴.

Enfin, Cottarelli²⁵ illustre l'impact de la grande récession sur les tendances budgétaires en observant une forte corrélation entre les chocs sur la production et les chocs sur les déficits.

21 - *Ibid.*

22 - C. Cottarelli, « Perspectives budgétaires et risques pour la viabilité budgétaire à long terme », *Revue de la stabilité financière*, Banque de France, n° 16, 2012, p. 17-29.

23 - *Ibid.*

24 - *Ibid.*

25 - *Ibid.*

2. Impact sur les finances publiques, le cas européen

Les soldes publics européens ont donc été lourdement affectés par la crise de 2008-2009. Le déficit public de l'Union européenne est passé de 1 % en 2007 à près de 6,5 % en 2009. Il s'est stabilisé en 2010 avant de revenir progressivement à près de 1,5 % en 2016. La zone euro quant à elle a suivi la même tendance²⁶.

Si l'on se penche sur les différents pays européens, on observe bien sûr des disparités en termes de réaction aux chocs, mais la tendance reste la même : tous les pays ont plongé dans les déficits avec l'avènement de la crise de 2008-2009²⁷.

L'Allemagne est passée d'une situation excédentaire en 2007 pour atteindre son point bas à près de 4 % de déficit en 2010. Son solde budgétaire est ensuite revenu rapidement à l'équilibre en 2012 pour rester excédentaire dès l'année 2014.

Alors que l'Allemagne dégageait un excédent de ses comptes publics en 2007, la France affichait un déficit de 2,5 % de son PIB. Son déficit a plongé à plus de 7 % du PIB en 2009 avant de revenir très progressivement en dessous de 4 % du PIB en 2016. L'écart entre la France et l'Allemagne s'est creusé en termes de soldes publics sur la période 2007-2016.

Il en est de même pour l'Italie, ayant suivi des évolutions similaires à la France en termes de déficit public jusque 2007. Son déficit s'est nettement moins aggravé que celui de la France en atteignant son point bas en 2009 à près de 5 % du PIB. Il s'est ensuite amélioré à un rythme moins soutenu que la France tout en restant inférieur.

Le Royaume-Uni est parti d'une situation de déficit public semblable à la France en 2007. Il s'est cependant dégradé beaucoup plus fortement avec la crise financière pour atteindre son point bas dès 2009 à près de 10 %. La situation s'est ensuite améliorée pour ramener en 2016 son déficit en dessous des 3 %, inférieur à la France.

L'Espagne, quant à elle, après avoir redressé ses comptes publics depuis les années 1990 pour enregistrer des excédents au milieu des années 2000 jusqu'à près de 2 % du PIB en 2006 et 2007, a vu ses comptes publics plonger en déficits jusqu'à son point bas en 2009 à -11 %. Son déficit est resté « scotché » au-dessus des 10 % jusqu'en 2012. Ce n'est qu'à partir de 2013 que la situation budgétaire s'est nettement améliorée pour revenir à près de 5 % en 2016, supérieur à la France.

Cette situation budgétaire difficile occasionnée par la grande récession a, par voie de conséquence, provoqué une envolée de la dette publique.

La situation budgétaire a ainsi pesé sur la dette avec un ratio dette publique/PIB qui s'est envolé. En 2007, la dette publique avoisinait les 65 % du PIB pour la zone euro et près

26 - FIPECO, « Le montant et l'évolution du déficit public », Les fiches de l'encyclopédie, II) Déficit et dette publics, politique budgétaire, 2017, <https://www.fipeco.fr/fiche.php?url=Le-montant-et-l%3%A9volution-du-d%3%A9ficit-public>.

27 - *Ibid.*

de 57 % pour l'Union européenne. Ce ratio s'est fortement dégradé avec la crise de 2008-2009 pour atteindre respectivement près de 78 % et 73 % en 2009. Ensuite le ratio a continué de croître jusqu'en 2014 pour atteindre respectivement plus de 90 % et 85 % du PIB. En 2015, la dette publique/PIB semble s'infléchir légèrement, mais ce n'est pas le cas pour tous les pays²⁸...

La dette publique de la France était quasiment identique en pourcentage de PIB à la moyenne des pays de la zone euro et notamment de l'Allemagne en 2007. Le ratio de la France est resté très proche de celui de l'Allemagne jusqu'en 2010 et de celui de la zone euro jusqu'en 2012. Depuis lors, le ratio de la France s'éloigne du ratio allemand et de la moyenne des pays de la zone euro en raison d'un déficit plus élevé et d'une croissance du PIB plus faible. La France conserve toutefois en 2015 une dette sensiblement inférieure à celle de l'Italie (132.7 % du PIB) et inférieure à celle de l'Espagne (99.2 % du PIB)²⁹.

Pour conclure cette première partie, il convient de rappeler que les politiques économiques mises en œuvre lors de la crise économique et financière de 2008-2009 ont largement tenu compte des enseignements de la crise de 1929 en mettant en œuvre des politiques monétaire dites « accommodantes » (au point d'être qualifiées de « non-conventionnelles ») et des politiques budgétaires keynésiennes. Tous les pays de l'OCDE ont mis en place des plans de relance afin d'éviter un effondrement de leurs économies. La forte récession de 2009 n'a pu être évitée mais la dépression a été stoppée. Une croissance positive a été retrouvée dès 2010 mais elle reste bien en dessous de sa trajectoire d'avant crise comme nous avons pu le constater. Au regard de la chute considérable de l'activité enregistrée lors de la grande récession, des effets d'hystérèse pèsent sur la croissance et le retard sera long à combler. Ce marasme économique est lourd de conséquences sur les comptes publics et la dette. Même si la crise économique inédite a lourdement pesé sur les finances publiques, le niveau de dette n'est pas à lui seul imputable à la crise de 2008-2009. L'heure est désormais à la consolidation budgétaire³⁰.

II. CRISE DES FINANCES PUBLIQUES : LES CAUSES STRUCTURELLES

Dans son rapport de juin 2008, la Cour des comptes tirait déjà la sonnette d'alarme pour l'évolution dangereuse des finances publiques de la France. En effet, la situation d'avant crise était déjà bien plus dégradée qu'au début des récessions précédentes (1975 et 1993 par exemple) avec une dette publique au sens du traité de l'Union européenne représentant 64 % du PIB, fin 2007, contre 40 %, fin 1992. Le niveau de dette était dans la moyenne des pays européens ou de l'OCDE, mais la capacité à réagir face à un choc était moindre au regard du niveau important des prélèvements obligatoires parmi les plus élevés en Europe et de l'OCDE. La France est restée en 2015 au deuxième rang de l'Union européenne et de l'OCDE pour le taux de ses prélèvements obligatoires. Pour la Cour des comptes, en 2009, « toute hausse de ces prélèvements présente en conséquence des risques pour la compétitivité et l'attractivité de son économie, alors que sa balance des paiements courants est déjà fortement déséquilibrée ». La Cour indiquait également que « La France n'a pas su profiter des phases de croissance

28 - FIPECO, « Les finances publiques en France et en Europe en 2015 », 2016, <https://www.fipeco.fr/actualite2.php?nom=Les%20finances%20publiques%20en%20France%20et%20en%20Europe%20en%202015>.

29 - *Ibid.*

30 - J. Creel, E. Heyer, M. Plane, « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps : les multiplicateurs budgétaires au cours du cycle », *Revue de l'OFCE*, 116(1), 2011, p. 61-88.

soutenue pour rééquilibrer ses comptes publics. Ce fut encore le cas dans les années 2004 à 2007 qui ont vu la plupart des pays européens revenir à l'équilibre des comptes publics ou dégager des excédents, alors que le déficit des APU restait proche de 3 % en France. Le déficit public structurel, c'est-à-dire corrigé de l'impact des variations de la conjoncture économique, n'est passé qu'une seule fois, en 1999, au-dessous de 2,0 % du PIB en France depuis 1993 ; il atteignait encore 2,9 % du PIB en 2007, selon les estimations de la Cour. [...] En outre, contrairement à la plupart des autres pays, la France n'a pas montré une réelle aptitude à une réduction significative du poids de ses dépenses publiques dont la croissance moyenne est restée supérieure à 2,0 % par an sur les dix dernières années »³¹.

Ainsi, avec une dette qui se rapproche plus que certainement des 100 % de PIB en 2017, il convient de s'interroger sur les raisons structurelles de la dégradation des finances publiques. Face à la question de la soutenabilité des finances publiques, nous proposons de présenter successivement quatre causes structurelles susceptibles d'expliquer le niveau de dette que l'on connaît actuellement : l'addiction à la dépense (A), la procyclicité des politiques budgétaires (B), leur sous efficacité (C) induisant des modalités d'ajustement inadaptées. Sans former un panorama exhaustif, ces éléments montrent que les dérives pointées doivent induire des réformes structurelles pour pallier des problèmes structurels, et que se reposer sur le retour de la croissance ne saurait suffire.

A. Addiction à la dépense

La formule est à mettre au compte du premier ministre, Edouard Philippe, lors de son discours de politique générale de juillet 2017 : « Il y a une addiction française à la dépense publique, elle nécessitera de la volonté pour s'en désintoxiquer ».

Il s'agit du biais naturel des gouvernements vers les déficits, que Wyplosz³² résume de la manière suivante : « Même en dehors des périodes électorales, les gouvernements ont tendance à dépenser plus qu'ils ne prélèvent sous forme d'impôts. Ces dépenses font des heureux, qui ne sont pas censés être ingrats, alors que les impôts sont impopulaires ».

Ce biais n'est pas propre à la France même si elle en offre une belle illustration au regard des déficits chroniques accumulés depuis plusieurs décennies. Jean Claude Juncker synthétise la situation sous la forme du dilemme suivant, désormais qualifié de « malédiction de Juncker » : *“We all know what to do, but we don't know how to get re-elected once we have done it”*.

Cette explication d'ordre politique se retrouve dans les analyses menées par l'école des Choix Publics (*Public Choice*). Celle-ci considère que les décideurs politiques, au même titre que les acteurs économiques, cherchent à maximiser leurs intérêts personnels. Ainsi, les actions menées par les gouvernants ont pour objectif notamment de se faire réélire.

Elle trouve aussi une forme de justification dans la loi de Wagner (1872) selon laquelle « le progrès économique s'accompagnerait d'une hausse de la part des dépenses publiques dans

31 - Cour des comptes, « Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques », France, 2008.

32 - C. Wyplosz, « Encore une fois, le déficit budgétaire sort des clous », *Telos*, 2017, <https://www.telos-eu.com/fr/economie/encore-une-fois-le-deficit-budgetaire-sort-des-clo.html>.

le PIB, en raison du développement de nouveaux besoins pour le bon fonctionnement de l'économie (infrastructure, réglementation, services publics urbains), et de l'importance croissante accordée par la population à l'éducation, la culture, les loisirs, la protection de l'environnement, la santé, et plus généralement, la prévention de tous les risques »³³. Ce phénomène se renforce par la « loi » de Baumol et Bowen³⁴. En effet, la faiblesse des gains de productivité et la fatalité des coûts décroissants dans des secteurs comme l'éducation, la santé ou la culture contrairement à l'industrie poussent les dépenses publiques à s'accroître. Enfin, l'effet « cliquet » des dépenses publiques vient consolider les deux précédents phénomènes en partant du principe qu'il est plus facile d'augmenter les dépenses et à mettre en place des administrations qu'à les supprimer.

Néanmoins, depuis le début de la crise des dettes souveraines, Ducoudré *et al.*³⁵ constatent que la « désintox » est en cours : « À première vue, il peut apparaître contre-intuitif de parler d'économies en dépenses alors que celles-ci sont restées en hausse. Toutefois, leur progression en moyenne depuis 2010 (1 % en moyenne) est bien inférieure à la croissance potentielle, que nous évaluons à 1,4 % pour la période 2010-16, ce qui marque un vrai effort de réduction à long terme du ratio des dépenses sur le PIB. Ainsi, quasiment la moitié de la hausse du poids de la dépense publique observée au début de la crise s'explique par l'évolution du dénominateur, c'est-à-dire du PIB en valeur, et non pas par une dérive des dépenses publiques expliquée par l'action des gouvernements successifs. Ceci est le signe que la baisse de la dépense s'explique effectivement par l'orientation restrictive des décisions prises. Si la quantification exacte des économies reste difficile, ces calculs confirment qu'un effort certain a été réalisé sur la dépense publique depuis 2010, avec une intensification de l'effort à partir de 2014 ».

B. Procyclicité

Une politique budgétaire contracyclique vise à relancer l'économie quand celle-ci est au ralenti, c'est-à-dire lorsque la croissance du PIB est inférieure à sa croissance potentielle. Elle suit ainsi une tendance inverse à celle des cycles de croissance. Il s'agit donc d'augmenter les dépenses en période de crise et de ralentissement économique et de mener une politique restrictive en période de surchauffe visant à assainir les finances publiques. Autrement dit, une politique budgétaire contracyclique est désirable dans le but de stabiliser l'économie dans les temps de crise et d'utiliser le revenu des taxes pour limiter le niveau de la dette durant les phases d'expansion.

Or, le constat est que les politiques budgétaires menées par les gouvernements sont bien souvent procycliques, allant « dans le sens du vent » et non « contre le vent ». En effet, sur les vingt-sept dernières années, la politique budgétaire de la France n'a en réalité été véritablement contracyclique qu'en 2006 et 2009. « En dehors de ces deux années, la politique budgétaire a été procyclique : durant les périodes de croissance, les gouvernements augmentent les dépenses ou font baisser les taxes, même si cela contribue à une surchauffe de l'économie,

33 - Voir www.vie-publique.fr.

34 - W. Baumol, W. Bowen, *Performing Arts, The Economic Dilemma: a study of problems common to theater, opera, music, and dance*, New York: Twentieth Century Fund, 1966.

35 - B. Ducoudré, M. Plane, R. Sampognaro, « Dépenses publiques : quels enjeux pour le prochain quinquennat ? », OFCE-Sciences Po Paris, *Policy Brief*, n°17, 2017.

tandis que durant les récessions, les gouvernements augmentent les taxes ou diminuent les dépenses, même si cela affecte négativement la croissance »³⁶.

Ce constat ne concerne pas seulement la France. Ehmer³⁷ trouve la même tendance au niveau de la zone euro. Les mécanismes dans la procyclicité des politiques budgétaires sont à rechercher dans les délais de mesure du besoin d'intervention, de la prise de décision ainsi que dans les délais de mise en œuvre. Cependant, depuis 2010, la consolidation budgétaire en action dans la zone euro semble relever de la nécessité : l'impératif de la soutenabilité de la dette dans le respect des critères du pacte de stabilité et de croissance. La politique budgétaire a effectivement permis de stabiliser l'économie durant la crise financière de 2008-2009. Cependant, durant la crise de la dette à partir de 2010, la politique est redevenue procyclique. Au regard du niveau important de dettes publiques au moment où la crise a éclaté, la position de départ était défavorable³⁸. L'assainissement budgétaire est donc devenu une nécessité au moment où la croissance semblait repartir. Alors que la situation économique se dégradait à partir de 2012, les pays de la zone ont réduit leurs dépenses et augmenté leurs prélèvements obligatoires.

C. Sous efficacité

La question de l'efficacité d'une politique budgétaire renvoie à la question de sa mesure et donc à la question du multiplicateur des finances publiques. Les multiplicateurs budgétaires vont dépendre de différents facteurs. Tout d'abord, les politiques budgétaires auront des impacts différents selon l'instrument utilisé (dépenses publiques et/ou taxes), selon l'horizon considéré (court moyen et long terme) et selon la taille, la structure productive et fiscale du pays considéré³⁹.

Ainsi, au-delà de la position de l'économie dans le cycle, la force de l'impact d'une politique budgétaire (relance ou restriction) dépend bel et bien des facteurs structurels sous-jacents. Plus leur impact est important sur l'activité économique et plus ils seront qualifiés de keynésiens : « une augmentation d'un point de PIB des dépenses publiques (ou d'une baisse équivalente des impôts) doit donner lieu à une augmentation du PIB de plus d'un pourcent »⁴⁰. Il s'agit d'une augmentation plus que proportionnelle du PIB. À l'inverse, il faut distinguer les multiplicateurs budgétaires positifs (quoique potentiellement inférieurs à l'unité) des multiplicateurs budgétaires négatifs (« dans ce dernier cas, on parlera strictement de multiplicateurs budgétaires anti-keynésiens »⁴¹, *cf. ibid.*).

Creel *et al.*⁴² ont montré que les multiplicateurs anti-keynésiens étaient exceptionnels. Toute la problématique est cependant de pouvoir les mesurer. Or, il existe 3 méthodes d'évaluations

36 - G. Claeys, « Cinq mythes sur la sortie de l'euro », *lavedesidees.fr*, 4 avril 2017.

37 - P. Ehmer, « Fiscal policy in the euro area – greater focus on the economic cycle and closer coordination between member states », *KfW Research*, no. 139, 2016.

38 - Cour des comptes, « Les finances publiques dans la crise », Chapitre 1, « Situation des finances publiques », France, 2009.

39 - Creel *et al.*, *op. cit.*

40 - *Ibid.*

41 - *Ibid.*

42 - J. Creel, B. Ducoudré, C. Mathieu et H. Sterdyniak, « Doit-on oublier la politique budgétaire ? Une analyse critique de la nouvelle théorie anti-keynésienne des finances publiques », *Revue de l'OFCE*, n° 92, 2005, p. 43-97.

des multiplicateurs budgétaires qui donnent lieu à des mesures différentes : « les deux premières sont (presque) totalement empiriques, tandis que la troisième repose sur un modèle macro économétrique, incorporant donc l'approche empirique dans un cadre théorique »⁴³. La première méthode repose sur une approche dite narrative selon laquelle Romer et Romer⁴⁴ trouvent un effet multiplicateur maximal de 3,0. La deuxième méthode repose sur des modèles SVAR. Avec cette méthode, Blanchard et Perotti⁴⁵ trouvent un effet multiplicateur maximal de 1,2 et Ilzetzki *et al.*⁴⁶ de 2,3. Enfin, avec la troisième méthode, Taylor⁴⁷ calcule un effet multiplicateur maximal de 1,4, Smets et Wouters de 1⁴⁸, Romer et Bernstein de 1,6⁴⁹, et Cogan *et al.* de 0,5⁵⁰.

Pendant, il est désormais avéré que l'impact d'une relance budgétaire va aussi et surtout dépendre de la position de l'économie dans le cycle. Ainsi la mesure du multiplicateur variera selon la position de l'économie dans le cycle. « Dans le cas d'une relance budgétaire en haut de cycle, l'impact inflationniste annulera progressivement, *via* le creusement du déficit commercial, les effets positifs de la relance. À l'inverse, une politique de relance en bas de cycle sera durablement efficace car non inflationniste, le chômage structurel baissant avec le chômage effectif »⁵¹. Les effets relatifs d'une mesure budgétaire seraient ainsi quatre fois plus importants en période de récession que d'expansion.

Ce qui nous ramène, entre autres, au cas européen et à la politique budgétaire menée au début des années 2010. Creel *et al.*⁵², sur la base d'une méthode relevant de la troisième catégorie, ont montré que les économies avancées en 2010 se trouvaient en bas de cycle. Dans un tel contexte, les multiplicateurs budgétaires sont élevés et donc les effets récessifs des politiques d'austérité sont forts. « L'impact de la restriction budgétaire sera d'autant plus fort que la situation conjoncturelle est dégradée, que les cycles économiques dans les pays partenaires sont proches, que ces politiques budgétaires sont synchronisées, et que les marges d'action de la politique monétaire sont restreintes »⁵³.

La sous efficacité en question n'est donc pas tant à juger en termes de mesure du multiplicateur (car les estimations menées obtiennent souvent des valeurs positives), mais concerne

43 - Creel *et al.*, *op. cit.*, 2011.

44 - Ch. D. Romer, D. H. Romer, "The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks", *American Economic Review*, 100(3), 2010, p. 763-801.

45 - O. Blanchard, R. Perotti, "An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output", *Quarterly Journal of Economics*, 117, n° 4, 2002, p. 1329-368.

46 - E. Ilzetzki, E. G. Mendoza, C. A. Vegh, "How big (small?) are fiscal multipliers?", *Journal of Monetary Economics*, vol. 60(2), 2013, p. 239-254.

47 - J. B. Taylor, "Discretion Versus Policy Rules in Practice", *Carnegie-Rochester Series on Public Policy*, vol. 39. 1993, p. 121-195.

48 - F. Smets, R. Wouters, "Shocks and Frictions in US Business Cycles: A Bayesian DSGE Approach", *American Economic Review*, vol. 97(3), 2007, p. 586-606.

49 - C. Romer, C. Bernstein, "The job impact of The American Recovery and Reinvestment Plan", 2009, http://otrans.3cdn.net/45593e8ecbd339d074_l3m6bt1te.pdf.

50 - J. F. Cogan, T. Cwik, J. B. Taylor, V. Wieland, "New Keynesian versus Old Keynesian Government Spending Multipliers", *Journal of Economic dynamics and Control*, 34 (3), 2010, p. 281-95.

51 - Creel *et al.*, *op. cit.*, 2011.

52 - *Ibid.*

53 - *Ibid.*

bien l'option de politique budgétaire choisie (relance ou restriction) selon le positionnement de l'économie dans le cycle, avec des effets très différents des impulsions budgétaires dans les deux cas (avec des effets estimés variant du simple au quadruple).

CONCLUSION

Si les dérives des finances publiques sont autant liées à des phénomènes conjoncturels que structurels, il convient non seulement de favoriser le retour de la croissance pour tenter de corriger les évolutions, mais également de mettre en œuvre des mesures plus structurelles.

Wyplosz⁵⁴ rappelle que la mise en place d'une règle budgétaire et d'une institution chargée d'en assurer le respect à l'avance (et non *a posteriori*) s'est avérée efficace dans bien des pays⁵⁵. La mise en place de ce type de dispositif dans de nombreux pays a permis de réduire les déficits et parfois même de les faire disparaître. Or, l'auteur rappelle que ce type de solution existe dans le cas français en tant que membre de la zone euro. Le « pacte de stabilité » impose un plafond de 3 % du PIB pour son déficit. Mais les conditions de mise en œuvre ne sont probablement pas suffisamment contraignantes pour être respectées. Depuis 1999, le déficit public français a dépassé le plafond des 3 % du PIB de déficit publique 13 fois sur 18... Malgré les réformes de 2012 pour renforcer le dispositif par le Traité sur la stabilité la coordination et la gouvernance (TSCG), la France n'a pas inscrit cette « règle d'or » dans sa constitution. Obligée par le Traité, la France a mis en place la règle et l'organisme indépendant *a minima* par une loi organique. « Les politiques ne veulent pas se voir contraintes, c'est exactement ce qu'implique le biais vers les déficits ». Il reste que l'évolution rapide de la dette sur les dernières années risque de bien devoir forcer les décideurs, français en particulier, à prendre des mesures correctives. Le risque est alors qu'elles soient d'autant plus douloureuses qu'elles seront mises en œuvre de façon tardive et hâtive.

54 - C. Wyplosz, *op. cit.*

55 - Voir Farvaque *et al.*, 2017, pour une analyse de l'expérience des Provinces canadiennes, par exemple.

LE CADRE DES FINANCES PUBLIQUES EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Thomas Govedarica

Université de la Nouvelle-Calédonie et chambre régionale et territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie

Les trois dimensions de tout cadre des finances publiques

De quoi s'agit-il ? Génériquement, un cadre des finances publiques correspond aux règles qui régissent les recettes et les dépenses publiques, règles de compétences et règles d'organisation. Et elles se déploient dans trois dimensions.

La première, c'est la dimension fiscale, c'est-à-dire le pilotage des impôts auxquels s'ajoute aujourd'hui celui des cotisations sociales. Les prélèvements obligatoires sont le socle des finances publiques.

Il y a, ensuite, la dimension budgétaire, c'est-à-dire le pilotage des dépenses. Il y a une question institutionnelle, à savoir qui est compétent sur quelles dépenses, et une question de méthode, à savoir comment sont gérées les dépenses au sein des collectivités, c'est-à-dire quelles sont leurs règles budgétaires.

Il y a, enfin, dans tout cadre de finances publiques une dimension comptable qui correspond à l'ensemble des règles d'exécution des recettes et des dépenses.

Impôt, budget, comptabilité ; comment tout cela fonctionne-t-il en Nouvelle-Calédonie ?

Le point de comparaison des finances locales métropolitaines

Je prendrai comme point de comparaison et d'analyse les finances locales métropolitaines.

Le premier élément structurant de ce cadre de référence est lié au fait que les collectivités locales n'ont ni le même logiciel fiscal ni le même logiciel de dépenses que l'État. À celui-ci revient le pilotage des grandes politiques publiques et des principaux prélèvements obligatoires dans le cadre d'un budget « lolfé », c'est-à-dire incluant le pilotage de la performance ; aux collectivités locales reviennent les impôts, les politiques et les services locaux dans un cadre budgétaire plus classique, c'est-à-dire n'ayant pas encore intégré le pilotage de la performance.

Le second élément du cadre métropolitain se situe au point de vue comptable, puisque ces collectivités partagent entre elles et avec l'État un référentiel commun qui est celui de la comptabilité publique : cadre très spécifique par rapport au modèle anglo-saxon car fixant un régime comptable rigoureux reposant sur la séparation de l'ordonnateur et du comptable public et sur la responsabilité de ce dernier sur la régularité des opérations qui lui sont proposées à l'exécution par les services des ordonnateurs, sous la forme de titres et de mandats.

Tel est schématiquement le cadre des finances publiques locales en métropole.

Spécificités et conformité du cadre calédonien des finances publiques

Le cadre calédonien des finances publiques est pour partie conforme à ce schéma et pour partie s'en éloigne.

Il en est loin en termes de contenu, si l'on considère que la compétence fiscale et sur les prélèvements sociaux a toujours été exercée localement et que, plus récemment, l'évolution institutionnelle a substitué la Nouvelle-Calédonie et les trois provinces à l'État pour les grandes politiques publiques et donc pour le pilotage de la dépense publique.

En revanche, il reste proche du schéma classique des finances locales en termes de méthode, si on considère que les 37 collectivités du territoire – la Nouvelle-Calédonie, les trois provinces et les 33 communes – demeurent toutes régies par le cadre budgétaire et comptable du secteur local métropolitain.

C'est au travers de la présentation du cadre de la dépense (I) puis du cadre des recettes (II) que je vous propose d'appréhender ces ambivalences du cadre calédonien des finances publiques, entre conformité au cadre des finances locales et spécificités propres à ce territoire.

I. LES DÉPENSES

A. Les compétences : une forte spécificité

1. Importance des compétences transférées aux collectivités locales

Le cadre institutionnel de la dépense publique donne aux quatre collectivités les plus importantes du territoire – les trois provinces et la Nouvelle-Calédonie – des compétences telles en termes de politiques publiques que l'on peut dire qu'elles relèvent ensemble des trois fonctions de l'État selon Richard Musgrave¹ : allocation des ressources, redistribution et régulation de la conjoncture. Trois rôles que l'État n'exerce plus au plan local.

En effet, depuis le transfert de l'enseignement secondaire en 2012, toutes les grandes politiques publiques, à part la sécurité et l'enseignement supérieur/recherche, sont pilotées par la Nouvelle-Calédonie et les trois provinces. Les communes demeurent régies comme en métropole par la clause ouverte de la compétence communale : le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.

Les enjeux qualitatifs relevant des budgets des provinces et de la Nouvelle-Calédonie sont considérables : grands services publics, financement et gestion des équipements collectifs, aides à l'investissement avec notamment la défiscalisation locale, politiques de développement dans les domaines sociaux, éducatifs, environnementaux et économiques ; enfin la régulation et la statistique publique. C'est l'avenir du territoire qui est en jeu au travers de ces compétences et des dépenses qu'elles représentent.

¹ - *A Theory of Public Finance*, éd. Mc Graw Hill, 1959.

L'enjeu financier n'est pas moins important : rapporté à un PIB de 955 milliards de F CFP en 2014, c'est une dépense de 500 milliards de F CFP (pour l'ensemble du secteur public), dépense financée par les prélèvements obligatoires et les recettes propres pour environ 360 milliards de F CFP, l'État complétant par un apport de 150 milliards de F CFP (ce montant n'intègre pas le coût des défiscalisations)².

2. Multiplicité des acteurs

Il existe trois niveaux territoriaux de gestion avec les communes, les provinces et la Nouvelle-Calédonie. Aux trois niveaux de collectivités s'ajoute le secteur des finances sociales formé des caisses sociales et assimilées et des opérateurs de santé de statut public et privé.

Il existe de nombreux établissements publics et organismes à statuts divers (établissements publics, associations, Groupements d'Intérêt Public ou GIP et Sociétés d'Économie mixte ou SEM) en charge d'un domaine plus ou moins structuré de l'action publique. L'OPT (Office des Postes et des Télécommunications) est ainsi un établissement public compétent pour l'ensemble du secteur des télécommunications. Le logement social relève de l'action des provinces et de plusieurs opérateurs de logement avec trois sociétés d'économie mixte, un fonds relevant de la loi de 1898 sur les sociétés mutualistes et une association.

Enfin, l'économie mixte déborde très largement le secteur du logement social et des SPIC vers le secteur concurrentiel. Chaque province dispose d'une SEM de participation dont les filiales sont présentes dans de nombreux champs de l'économie calédonienne. La Nouvelle-Calédonie ne dispose pas d'une SEM d'intervention, mais pour des raisons d'intérêt général, elle a été autorisée à prendre le contrôle de sociétés commerciales telles Aircalin ou Air Calédonie.

3. Coordination insuffisante entre les collectivités

Des politiques mal coordonnées sont synonymes de perte d'efficacité. L'effet de levier de politiques coordonnées joue en sens inverse. La coordination est un enjeu essentiel dans le cadre actuel. Or, elle est insuffisante.

Au niveau communal c'est l'intercommunalité qui devrait progresser. La Nouvelle-Calédonie est en effet en retard dans le développement de celle-ci, les EPCI (Établissements Publics de Coopération Intercommunale) de la loi Chevènement n'ayant pas été introduits dans l'organisation locale et les syndicats intercommunaux classiques étant eux-mêmes en nombre restreint.

Sur un plan plus général, les provinces et la Nouvelle-Calédonie doivent coordonner leur action, parfois en intégrant le niveau communal.

Prenons l'exemple de l'enseignement. Les communes financent les écoles et les services périscolaires. Chaque province recrute et paye les instituteurs des écoles publiques de la province et finance les collèges et les internats. La Nouvelle-Calédonie gère les collèges et les lycées, les agents du secondaire et le contrôle pédagogique du primaire. L'État collationne les diplômes,

2 - Site Internet de l'Institut de la Statistique et des Études Économiques de Nouvelle-Calédonie (ISEE) : <http://www.isee.nc/economie-entreprises/economie-finances/finances-publiques>.

paye les personnels du secondaire qui sont tous gratuitement mis à disposition, exerce le contrôle pédagogique du secondaire, nomme le vice-recteur et pilote l'enseignement supérieur. Les trois réseaux confessionnels privés participent au service public de l'enseignement. On retrouve cette dispersion institutionnelle des compétences dans de nombreux domaines. Il est difficile dans un tel contexte d'éluder la question de la coordination.

4. Mais la coordination est aussi un enjeu interne

Elle se joue à trois niveaux.

Chaque collectivité doit piloter de nombreux satellites. Les trois provinces possèdent une myriade d'organismes au travers de leur SEM d'intervention et ont pour partenaires d'autres SEM, des associations, des GIP et des établissements publics. La Nouvelle-Calédonie est à la tête d'un réseau d'établissements publics et de différents satellites. Ceux-ci doivent être contrôlés et pilotés stratégiquement dans le respect de leur autonomie.

Or ce pilotage d'ensemble des satellites demeure perfectible. Des progrès notables ont été effectués récemment notamment avec la mise en œuvre de conventions d'objectifs et de moyens entre la Nouvelle-Calédonie et ses établissements publics.

Mais il faut encore progresser. La chambre vient ainsi de recommander à la Nouvelle-Calédonie de resserrer le pilotage stratégique de la compagnie aérienne Aircalin dont elle est propriétaire *via* une délibération cadre du congrès. Le contrôle des établissements publics demeure lui aussi incertain. Les difficultés actuelles du syndicat mixte des transports interurbains en sont un exemple. Ce contrôle des satellites doit également porter sur la maîtrise des risques financiers découlant des engagements divers et notamment des garanties d'emprunts. La coordination interne dépend aussi de la capacité de projection pluriannuelle de chaque collectivité. Or si la possibilité de voter des dotations pluriannuelles de crédits d'engagement, permise par le cadre budgétaire, est certes utilisée, elle est plus plaquée sur le fonctionnement budgétaire annuel que structurante pour ce dernier, c'est-à-dire que les enveloppes de crédits pluriannuels définies ne sont pas cohérentes et stables dans le temps. C'est l'une des raisons expliquant la difficulté des collectivités à élaborer des plans pluriannuels de dépenses d'investissement et/ou de fonctionnement solides.

Le dernier niveau de coordination interne est la programmation stratégique. Or l'une des caractéristiques du cadre local des finances publiques est que ces outils sont insuffisamment développés sur le plan juridique : les documents structurants, tels que les directives d'aménagement ou le schéma d'aménagement régional, n'existent pas. Le plan local d'urbanisme calédonien est beaucoup moins orienté vers le développement local que le schéma de cohérence territoriale et le plan local d'urbanisme en métropole. La réflexion programmatique des collectivités est loin d'être inexistante mais elle ne peut pas toujours déboucher sur l'adoption de documents stratégiques ayant une valeur juridique car le cadre calédonien ne les prévoit pas.

En conclusion de cette première sous-partie, on voit bien que l'importance des compétences transférées et du volume de la dépense publique ainsi géré localement sont les éléments dominants, en termes de contenu, du cadre calédonien des finances publiques. Mais il en découle des obligations : les politiques publiques doivent être mieux coordonnées en interne et en externe.

On va voir maintenant qu'au regard de sa forte spécificité en termes de compétences transférées, le cadre des finances publiques calédonien est, sur le plan budgétaire et comptable, très proche du cadre métropolitain des finances locales.

B. Le cadre budgétaire et comptable de la dépense : une forte proximité

1. Le cadre comptable

Je commencerai par présenter le cadre comptable des collectivités calédoniennes : je serai bref car il est identique à celui de n'importe quelle collectivité locale métropolitaine. Seules les nomenclatures comptables ont été adaptées aux opérations spécifiques des collectivités du territoire³.

Les collectivités calédoniennes, comme toute collectivité de la République, bénéficient des services de la direction générale des finances publiques dont il faut souligner, ici, le rôle central et essentiel dans la supervision des dépenses des collectivités et dans le recouvrement de leurs recettes.

Les règles de la comptabilité publique, telles que fixées en dernier lieu par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, s'appliquent en Nouvelle-Calédonie, sous le contrôle de la chambre territoriale des comptes. Elles forment l'ossature des finances publiques calédoniennes et garantissent la régularité de la dépense publique qui constitue un élément de sa performance.

2. Le cadre budgétaire

S'agissant du cadre budgétaire, les communes appliquent les dispositions applicables aux communes métropolitaines, les provinces et la Nouvelle-Calédonie, celles applicables aux départements en métropole. Le code général des collectivités territoriales ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie. Les règles budgétaires sont fixées par des textes spécifiques dont les principaux sont le code des communes de Nouvelle-Calédonie, la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et le code des juridictions financières qui fixe, pour les communes, les règles de l'équilibre budgétaire⁴.

Ce cadre budgétaire homogène a pour première vertu d'assurer l'équilibre financier de la dépense publique car il interdit les déficits excessifs.

Le contrôle budgétaire veille à la sincérité et à l'équilibre des budgets et des comptes administratifs. Les saisines effectuées tous les ans auprès de la chambre territoriale des comptes par le haut-commissaire attestent de l'effectivité des contrôles.

3 - Pour les communes, la nomenclature comptable M14 métropolitaine a été adaptée par l'arrêté du 11 décembre 2009 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14. Pour les provinces et la Nouvelle-Calédonie, la nomenclature comptable M52 métropolitaine – qui s'applique aux départements – a été adaptée par l'arrêté du 22 avril 2011 relatif à l'expérimentation de l'instruction budgétaire et comptable M.52.

4 - Articles L. 263-8 à L. 263-27 du code des juridictions financières.

L'endettement croissant des collectivités du territoire a fait l'objet de commentaires récents dans les médias. Sa progression est indéniable mais elle trouvera automatiquement sa limite dans la règle dite du petit équilibre qui impose aux collectivités de dégager un autofinancement suffisant pour rembourser l'annuité de leur dette, intérêts et principal, sous peine de contrôle budgétaire. En ces temps de basses eaux pour les prélèvements publics, cette discipline évite l'endettement, pousse à l'efficacité et est donc vertueuse.

À la différence du budget de l'État régi par la LOLF⁵, les règles budgétaires calédoniennes, comme celles des collectivités locales en métropole, n'ont pas intégré le pilotage de la performance, c'est-à-dire celui de la qualité, de l'efficacité et de l'impact de la dépense publique. L'État a, avec la LOLF, doté chacune de ses directions d'un budget de service, associé à des indicateurs dans ces trois domaines de la performance publique.

La LOLF a créé ainsi une culture du suivi de la performance. Ses indicateurs peuvent être critiqués, sa méthode ne l'est pas, qui lie responsabilité des dirigeants sur leur budget de service (appelé programme) et leur engagement sur des objectifs de performance fixés par le projet annuel de performance du service, le PAP. Ces programmes sont à la fois des chapitres du budget de l'État et le support obligatoire du projet de performance de chacune de ces grandes directions.

Les provinces et la Nouvelle-Calédonie sont en charge de politiques publiques dont la performance doit être mesurée. Ne disposant pas d'un cadre budgétaire intégrant réglementairement le pilotage de la performance, elles doivent superposer celui-ci à celui-là. Cette démarche a été mise en œuvre par la Nouvelle-Calédonie dès 2008/2009 avec le 4P ou plan de performance des politiques publiques, mais les indicateurs de performance mis en place en 2009 n'ont pas, ou en tout cas pas tous, été suivis dans le temps. Ce chantier doit être relancé. Je relève aussi que les règles d'équilibre budgétaire ne permettent la régulation de la conjoncture que par la constitution d'excédents en période de haute conjoncture qu'il serait possible de dépenser en période de récession. Les réflexions en cours portent sur la constitution d'un fonds souverain qui capitaliserait les excédents conjoncturels. Cette solution offre des perspectives à travailler.

Au final, le cadre de la dépense publique en Nouvelle-Calédonie assure aux collectivités du territoire la gestion de la plus grande partie des dépenses, selon un cadre comptable et budgétaire qui garantit l'équilibre des budgets et la régularité des opérations. Toutefois, il conviendrait d'améliorer la coordination externe et interne des collectivités et que, parmi celles-ci, les provinces et la Nouvelle-Calédonie se dotent de dispositifs de pilotage de la performance.

Passons maintenant au cadre des recettes publiques. Celles-ci sont pour les organismes publics le début de leur histoire car le moyen de leur existence dont le but est de les dépenser. Elles forment ainsi le socle des finances publiques calédoniennes, socle que je présenterai en deux volets, l'autonomie fiscale, d'une part, le système de répartition fiscale, d'autre part.

5 - Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

II. LES RECETTES

A. L'autonomie fiscale

La Nouvelle-Calédonie bénéficie pour ses recettes d'un cadre très spécifique cumulant l'autonomie fiscale, le soutien de l'État (qui allège la fiscalité) et le potentiel fiscal (qui permet d'envisager une hausse des recettes).

1. L'autonomie fiscale

Aux termes des alinéas 1^o et 4^o de l'article 22 de la loi organique⁶, la Nouvelle-Calédonie est compétente pour la fiscalité (impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie ; création ou affectation d'impôts et taxes au profit de fonds destinés à des collectivités territoriales, d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public ; création d'impôts, droits et taxes au bénéfice des provinces, des communes, des établissements publics de coopération intercommunale ; réglementation relative aux modalités de recouvrement, au contrôle et aux sanctions) et pour la protection sociale, ce qui inclut le vote des cotisations sociales.

La taxe d'aéroport payée au budget annexe de l'aviation civile par les compagnies aériennes desservant la Nouvelle-Calédonie en proportion du nombre de passagers et du fret transportés rappelle qu'il n'est pas interdit à l'État de prélever une taxe sur le territoire calédonien⁷. Cependant, à l'exception de cette taxe, l'État ne perçoit aucun autre prélèvement. Contrairement à une légende parfois entendue, les fonctionnaires métropolitains nommés pour des séjours administratifs de deux ou quatre ans ne payent pas leurs impôts en France métropolitaine mais ici.

En métropole, la crise de la dette impose de parvenir à un excédent primaire (hors remboursement en capital de la dette) ce qui suppose que les recettes publiques puissent financer l'intégralité des dépenses, hormis le remboursement en capital de la dette. Il s'exerce ainsi un effet de ciseaux inversés avec une tendance à la hausse des recettes et notamment des redevances et une progression moins rapide des dépenses et au mieux leur diminution.

L'autonomie fiscale dont bénéficie la Nouvelle-Calédonie la protège de ce double effet. C'est un premier atout important pour les finances publiques calédoniennes.

6 - La Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes :

1^o Impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie ; création ou affectation d'impôts et taxes au profit de fonds destinés à des collectivités territoriales, d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public ; création d'impôts, droits et taxes au bénéfice des provinces, des communes, des établissements publics de coopération intercommunale ; réglementation relative aux modalités de recouvrement, au contrôle et aux sanctions ;
[...]; 4^o Protection sociale, hygiène publique et santé, contrôle sanitaire aux frontières.

7 - Article 136 de la loi de finances n° 98-1266 du 30 décembre 1998 : « Il est inséré, après l'article 1609 *tervicies* du code général des impôts, un article 1609 *quatervicies* ainsi rédigé :

« Art. 1609 *quatervicies*. - I. - À compter du 1^{er} juillet 1999, une taxe dénommée « taxe d'aéroport » est perçue au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes dont le trafic embarqué ou débarqué s'élève au cours de la dernière année civile connue à plus de 1 000 unités de trafic (UDT). Une unité de trafic est égale à un passager ou 100 kilogrammes de fret ou de courrier. »

2. Le soutien de l'État

Le soutien de l'État constitue le second atout du cadre calédonien des finances publiques. Comme vu en première partie, il représente environ 150 milliards de F CFP et résulte pour l'essentiel de l'exercice par l'État de ses prérogatives régaliennes et de dispositifs d'aide, notamment pour la compensation financière du transfert de compétences. Seule le coût de la défiscalisation n'est pas compté dans cette enveloppe.

Cet apport permet au territoire de bénéficier d'un haut niveau de dépenses publiques avec 53 % du PIB (506/955 en milliards de F CFP, selon les données produites par l'ISEE pour 2014) avec un taux de prélèvements obligatoires de 33% du PIB (320/955 milliards de F CFP)⁸. En France le chiffre est de 57 % pour un taux de prélèvements obligatoires de 45 %⁹.

3. Le potentiel fiscal

L'économie de la Nouvelle-Calédonie, même si elle connaît un ralentissement conjoncturel, possède un potentiel fiscal important. Avec un taux de prélèvements obligatoires relativement modéré de 33 % du PIB, le territoire bénéficie d'une ressource de 320 milliards de F CFP ; 1 % de prélèvements obligatoires rapportent 10 milliards de F CFP.

La Nouvelle-Calédonie dispose ainsi de marges de manœuvre en matière de prélèvements obligatoires.

À cet égard, des réformes conduisant la Nouvelle-Calédonie vers un système fiscal moderne ont déjà été lancées et d'autres sont en cours – je veux parler de la création de la taxe générale sur la consommation¹⁰ – et doivent être poursuivies. Le mouvement devrait également concerner les prélèvements sociaux : le débat actuel sur l'équilibre du régime unifié d'assurance maladie en illustre la nécessité.

Ce bilan sur le cadre de la fiscalité et des prélèvements obligatoires calédoniens est donc plutôt positif même si des réformes restent à mettre en oeuvre.

Le second volet, très spécifique, de la fiscalité du territoire est le système de répartition entre les communes, les provinces et la Nouvelle-Calédonie.

B. Le système de la répartition fiscale et ses limites

1. Le système de répartition fiscale et ses avantages

En application de plusieurs articles de la loi organique, les recettes fiscales sont obligatoirement perçues par la Nouvelle-Calédonie puis réparties entre elle-même, les provinces et les communes ou bien affectées à l'un des établissements publics de la Nouvelle-Calédonie. Le montant des recettes fiscales propres des provinces et des communes est ainsi extrêmement faible. J'y reviendrai.

8 - Site Internet de l'ISEE : <http://www.isee.nc/economie-entreprises/economie-finances/finances-publiques>.
9 - *INSEE Première*, n° 1598, p. 1, mai 2016.

10 - Loi du pays n° 2016-14 du 30 septembre 2016 instituant une taxe générale sur la consommation.

Ce dispositif assure en premier lieu l'unité fiscale du territoire. Que serait la Nouvelle-Calédonie si des régimes différents d'impôt sur le revenu ou de droit de douane pouvaient être appliqués à l'échelon de la province ?

Le second rôle de ce système est de permettre la ventilation entre toutes les collectivités du territoire de recettes provenant essentiellement de l'agglomération du grand Nouméa.

Le dernier avantage de ce système est de permettre une répartition des recettes orientée vers le développement du pays. Les clés de répartition provinciales fixées par l'article 181 de la loi organique allouent aux provinces Nord et des îles Loyauté des moyens relativement plus importants que ceux que leur population conduirait à définir, de manière à leur donner la capacité financière de soutenir le développement de leur territoire. C'est la politique du rééquilibrage.

Ces avantages du système de la répartition ne doivent pas masquer ses inconvénients.

2. Les inconvénients du système actuel de la répartition fiscale

L'inconvénient principal de la répartition est sa rigidité. Il n'est pas possible de faire progresser les recettes d'une collectivité sans faire progresser celles des trente-six autres.

Or, certaines collectivités sont sous-dotées au regard de leurs besoins, alors que d'autres ne le sont pas.

Une fiscalité de complément, proprement locale, devrait ainsi être mise en place afin de permettre à chaque collectivité de moduler ses recettes et de créer ainsi de la flexibilité fiscale. Les centimes additionnels sont des pourcentages additionnels à certains impôts territoriaux pouvant être votés par les communes, les provinces et les chambres consulaires. Ils sont censés donner un peu de souplesse aux budgets des collectivités mais ne sont plus suffisants pour assurer cette flexibilité. Dans la plupart des cas, leur assiette est faible, ils sont votés à leur taux maximum et ne peuvent donc plus être utilisés comme variable.

Des actions ont commencé à être menées sur la fiscalité des communes avec la taxe communale d'aménagement. Mais cette évolution est juste amorcée et doit se poursuivre.

Le cadre fiscal doit ainsi évoluer vers la résorption des déséquilibres du système actuel sans compromettre sa logique d'ensemble.

CONCLUSION

En conclusion, je dirai que le cadre calédonien des finances publiques assure les équilibres primordiaux – l'équilibre financier et la qualité juridique interne de la dépense – mais qu'il devrait évoluer dans deux directions, d'une part, en poursuivant la modernisation de sa fiscalité territoriale et locale et, d'autre part, en s'adaptant aux politiques publiques par une meilleure coordination et le pilotage de la performance de la dépense publique.

Matthieu Morando

Institut d'Émission d'Outre-Mer (IEOM), Nouvelle-Calédonie

50

FAUT-IL (DÉJÀ) PARLER DE CRISE DES FINANCES PUBLIQUES ?

Mi-2017, dans un climat conjoncturel crispé, l'Institut d'Émission d'Outre-Mer (IEOM) porte encore un regard relativement optimiste sur l'état de santé de l'économie calédonienne. Certes, son régime de croissance a fortement ralenti à partir de 2012, après avoir été soutenu au cours de la décennie 2000 par un niveau d'investissement particulièrement élevé et, certaines années, par des cours du nickel historiquement hauts. Mais il reste autour de 1,6 % par an en moyenne, comparable à celui observé dans les principaux pays développés sur la période récente. En dépit des facteurs négatifs que constituent les incertitudes institutionnelles, l'aboutissement d'une phase d'investissements privés structurants et l'installation durable de cours du nickel à un niveau faible, qui ne permet plus d'assurer la rentabilité des opérateurs locaux, l'économie locale démontre ainsi une importante capacité de résilience¹.

Dans ce contexte de ralentissement appuyé et durable, le secteur public, qui bénéficie d'un financement de plus en plus autonome, est désormais confronté à de vives tensions budgétaires. Les dépenses publiques de fonctionnement décélèrent certes progressivement, mais ce ralentissement est moins rapide et de moindre ampleur que celui observé pour les recettes.

La péréquation est au cœur du financement des collectivités calédoniennes. L'essentiel des recettes budgétaires est centralisé au niveau de la collectivité de Nouvelle-Calédonie et redistribué ensuite pour partie aux provinces et aux communes, selon une clé de répartition définie dans la loi organique. Les rigidités intrinsèques de ce système de répartition ont amplifié les difficultés budgétaires de certaines collectivités, les obligeant à recourir davantage à l'emprunt pour maintenir leurs investissements. Si, comme le secteur privé, le secteur public puise de ses réserves passées une réelle capacité de résilience, certaines collectivités sont désormais confrontées à des rythmes d'endettement en forte accélération. Toutefois, leur niveau d'endettement reste à ce stade inférieur aux seuils usuellement admis. La problématique du financement des comptes sociaux² notamment est particulièrement vive. Les contributions sociales et impôts afférents ne suffisent plus à financer des dépenses de protection sociale, dont le rythme de croissance élevé ne pourra ralentir que très progressivement.

1 - Cf. Étude Cerom « L'économie calédonienne en mouvement – édition 2017 : L'économie calédonienne, entre résilience et recherche de nouveaux équilibres ».

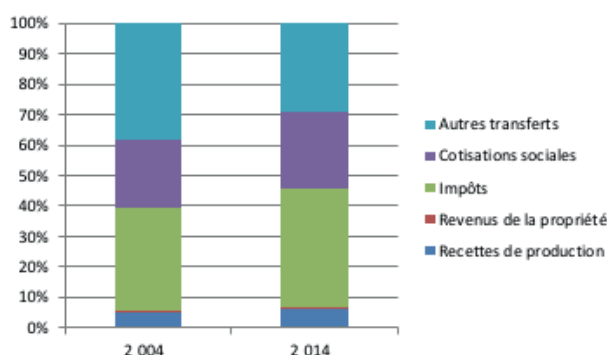
2 - Le sujet des comptes sociaux, largement débattu lors du colloque, n'est pas abordé spécifiquement dans cette présentation.

Soucieux de ne pas anticiper ou sur interpréter les tensions que rencontrent les collectivités locales de la Nouvelle-Calédonie, cet article propose un état des lieux de la situation des finances publiques du territoire.

I. LE SECTEUR PUBLIC AU SENS DE LA COMPTABILITÉ NATIONALE³

51

Figure 1 : Répartition des recettes du secteur des administrations publiques



Note de lecture : les prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) représentent, en 2014, 64 % du total des recettes, contre 56 % en 2004.

Sources : ISEE – Comptes du secteur public

En 2014, le secteur des administrations publiques (APU) est à l'origine de 18,6 % du Produit Intérieur Brut (PIB) de la Nouvelle-Calédonie. Sa contribution a reculé de 5 points en 10 ans, mais reste toujours supérieure à celle enregistrée en France métropolitaine (16,9 % en 2014). Après une longue période d'augmentations annuelles supérieures à 5 %, la croissance des recettes du secteur des APU (501 milliards de F CFP en 2014) s'infléchit à partir de 2013, ouvrant ainsi une période moins dynamique. Les prélèvements obligatoires ont augmenté plus vite que le PIB au cours de la dernière décennie. Ils représentent 33,9 % du PIB en 2014, un niveau désormais très proche de la moyenne observée pour les pays de l'OCDE (34,2 %⁴). Ils se substituent pour partie aux recettes issue des transferts (essentiellement en provenance de l'État), dont la part se réduit progressivement (29,1 % des recettes publiques en 2014, contre 38 % dix ans auparavant).

En 2014, les dépenses publiques en Nouvelle-Calédonie représentent 506 milliards de F CFP. Trente cinq pour cent des flux rémunèrent le travail (8 points de moins qu'en 2004), 31 % sont consacrés aux prestations sociales et 12 % sont destinées à l'effort d'investissement, le reste couvrant des dépenses de fonctionnement courant. Suite aux transferts de compétences issus de la loi organique de 1999, près de la moitié des dépenses, après transferts internes, sont effectuées par les collectivités locales et leurs établissements publics et un tiers par les

3 - ISEE – comptes du secteur public ; Tableaux de l'Économie Calédonienne 2016. Dernières données consolidées diffusées.

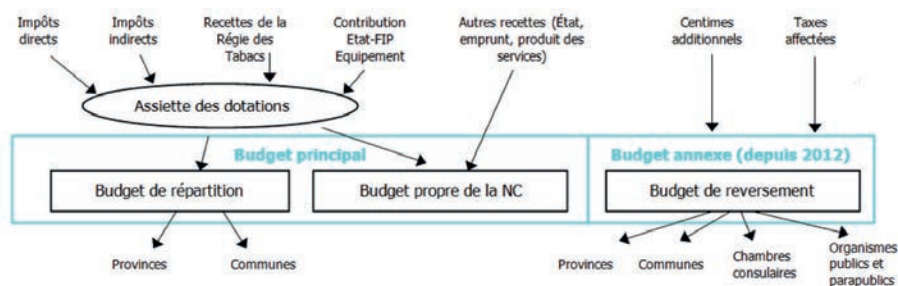
4 - OCDE, 2017, « Panorama des administrations publiques », éditions OCDE, Paris.

organismes de couverture sociale. La part des dépenses réalisées directement par l'État (19 % en 2014) s'est réduite de 8 points depuis 2004, au profit de celles réalisées par la collectivité de Nouvelle-Calédonie (+ 4,5 points) et par les organismes de couverture sociale (+ 3 points). Le gouvernement local et l'État jouent ainsi un rôle central dans la redistribution des recettes entre APU : ils reçoivent respectivement 37 % et 27 % des recettes, mais ne réalisent directement que 16 % et 19 % des dépenses du secteur.

II. UNE RÉPARTITION DES RESSOURCES AUX ENJEUX MULTIPLES

La loi organique du 19 mars 1999 confère à la Collectivité de Nouvelle-Calédonie (CNC) un rôle redistributif au profit des autres collectivités du territoire.

Figure 2 : Origine et redistribution des recettes transitant au budget de la Nouvelle-Calédonie



Source : Édition 2017 du rapport annuel de l'IBOM « La Nouvelle-Calédonie en 2016 », p. 60

Dans ce cadre, un ensemble de ressources (recettes fiscales, recettes de la Régie des Tabacs, versements de l'État pour le FIPÉ équipement) alimente une assiette de dotations, destinées *in fine* aux budgets des provinces, des communes et de la CNC, et affectées suivant une clé de répartition prédéfinie. Depuis 2014⁵, la part attribuée aux provinces s'élève au minimum à 51,5 % (dotation de fonctionnement) et 4 % (dotation d'équipement) de l'assiette. La part revenant aux communes s'élève au minimum à 16 % (fonds intercommunal de péréquation pour le fonctionnement des communes) et 0,5 % (FIP équipement) des montants collectés. Au total, près des trois-quarts du budget principal de la CNC sont ainsi destinés aux provinces et aux communes, *via* le budget de répartition. Par ailleurs, la CNC reverse des « centimes additionnels » aux provinces, aux communes et aux chambres consulaires, prélevés en particulier sur la contribution des patentes et sur les droits d'enregistrement. Ces centimes additionnels abondent le budget de reversement de la CNC, par lequel transitent aussi un certain nombre de taxes pré affectées : les droits de licence, la contribution foncière, les droits d'enregistrement et l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. Ce budget annexe de

5 - Le congrès de la Nouvelle-Calédonie avait acté en 2003 le rehaussement à 53,5 % de la dotation de fonctionnement aux provinces et à 0,75 % de celle d'équipement des communes. En 2014, la part des provinces a été ramenée à son niveau plancher de 51,5 % des recettes fiscales, contre 27,75 % pour la Nouvelle-Calédonie, qui reprend en parallèle un certain nombre de dépenses (aide au logement, placement des demandeurs d'emploi, aide aux personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie). La clé de répartition n'a pas changé depuis.

reversement fait l'objet d'une présentation séparée depuis 2012. Le budget de répartition fait lui aussi l'objet d'une présentation sous forme de budget annexe à partir de la publication 2016 des comptes administratifs.

La collectivité de Nouvelle-Calédonie joue donc un rôle central de collecte et de redistribution, système de répartition qui induit en corollaire pour certaines collectivités des difficultés à pérenniser leurs recettes.

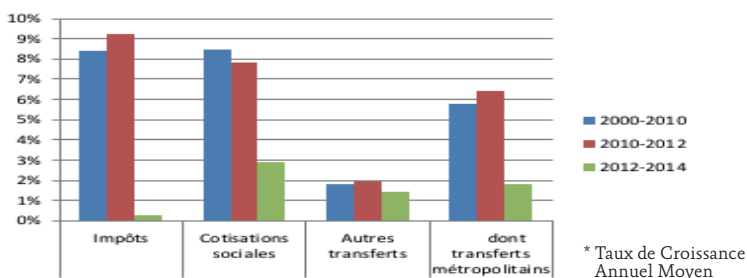
En premier lieu, les objectifs de rééquilibrage économique du territoire tracés par la loi organique, qui vise à harmoniser l'accès aux équipements publics et à soutenir le fonctionnement des collectivités les moins peuplées, conduit à une double péréquation du budget de la CNC vers les budgets provinciaux. Concrètement, la dotation de fonctionnement inscrite au budget de répartition (51,5 % de l'assiette, *cf. supra*) est attribuée pour 50 % à la province Sud, 32 % à la province Nord et 18 % à la province des îles Loyauté⁶, avant éventuelles corrections et imputations relatives aux années antérieures. Ainsi, les dépenses d'équipement par habitant engagées en 2015 atteignaient 174,1 milliers de F CFP en province Nord et 117,1 milliers de F CFP dans la province des Îles, contre 41,2 milliers de F CFP en province Sud.

En second lieu, les dotations aux communes doivent être chaque année au moins équivalentes aux montants globaux de l'année précédente (« effet cliquet »), sans excéder un plafond de 18 %. Un deuxième « effet cliquet » résulte ensuite des règles d'affectation entre communes, qui se fait au détriment de celles qui connaissent une croissance rapide de leur population.

En période de ralentissement économique, les « effets cliquets » décrits ci-dessus ont évidemment pour conséquence de tendre fortement le budget propre de la CNC, qui est abondé du solde de l'assiette de répartition, après versement des dotations aux provinces et aux communes, pour partie préservées.

III. DEPUIS 2012, UN TASSEMENT DES RECETTES PLUS RAPIDE QUE CELUI DES DÉPENSES

Figure 3 : Recettes des APU : TCAM* par période



Sources : ISEE – comptes du secteur public

6 - Pour rappel, 74 % de la population se trouve en province Sud en 2014, pour 19 % en province Nord et 7 % aux îles Loyauté.

En complément des recettes issues du budget de répartition de la collectivité de Nouvelle-Calédonie, les provinces et communes peuvent bénéficier depuis peu d'impôts qui leur sont propres (contribution provinciale sur les communications téléphoniques, taxe communale d'aménagement lorsqu'elle est mise en place...). Malgré ces ressources complémentaires, le rythme de croissance des recettes des administrations publiques, tel qu'il ressort des comptes consolidés publiés jusqu'en 2014, a fortement ralenti à partir de 2012, pour l'ensemble des organismes collecteurs. Les cotisations sociales (un quart du budget consolidé) continuent à croître de 3 % chaque année en moyenne sur la période 2012 - 2014, mais à un rythme très nettement inférieur à celui observé au cours de la période 2000 - 2012, et qui a encore faibli depuis. Les recettes fiscales peinent à se maintenir, alors qu'elles progressaient, elles aussi, de plus de 8 % par an jusqu'en 2012. Parallèlement, les transferts (essentiellement en provenance de l'État) conservent une certaine inertie. Au total, le rythme de croissance moyen des ressources abondant les comptes publics a été divisé par trois à partir de 2012.

Dans ce contexte, une rationalisation progressive des budgets des différentes collectivités a permis d'aboutir à une meilleure maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement. Les dépenses d'investissement sont restées soutenues, notamment de la part de la CNC, qui passe d'un rôle de régulateur à un rôle d'investisseur suite à l'élargissement de son périmètre d'action.

Figure 4 : Dépenses réelles de fonctionnement
(millions de F CFP)

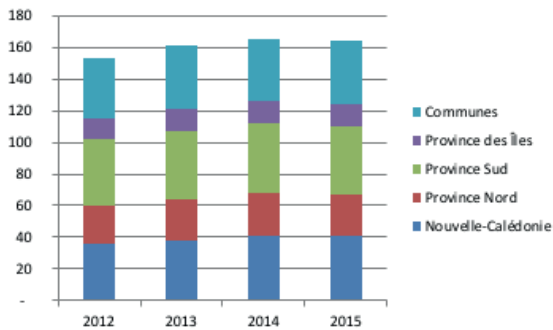
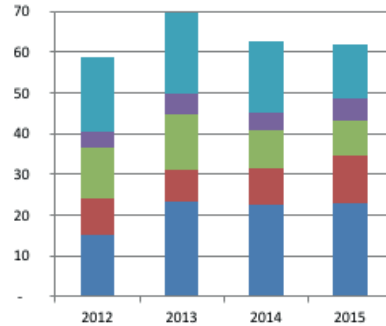


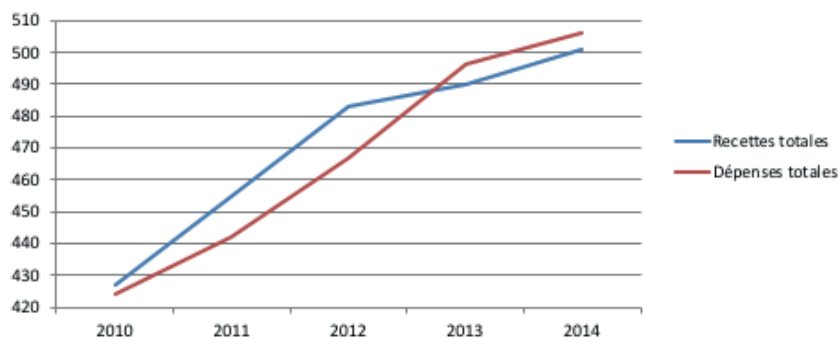
Figure 5 : Dépenses réelles d'investissement
(millions de F CFP)



Source : Comptes administratifs des collectivités locales (retraitements AFD)

Globalement, le ralentissement des dépenses apparaît décalé et de moindre ampleur que celui des recettes. Ce décalage, dans le temps et en intensité, a généré un déficit plus ou moins prononcé selon les collectivités entre les dépenses et les recettes, et qualifié d'« effet ciseau ».

Figure 6 : Illustration de l' « effet ciseau » dans le secteur des APU (millions de F CFP)



Sources : ISEB – Comptes du secteur public

Ce faisant, les capacités d'autofinancement dégagées par les collectivités publiques ont fortement diminué. L'épargne brute, différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement consolidées, baisse de moitié en 2014 avant de rebondir légèrement en 2015. Ce tarissement brutal de l'épargne, dans un contexte où les dépenses d'investissement sont restées soutenues, a conduit la plupart des collectivités locales à puiser dans leurs fonds de roulement et à recourir davantage à l'emprunt.

Figure 7 : Diminution de l'épargne brute (millions de F CFP)

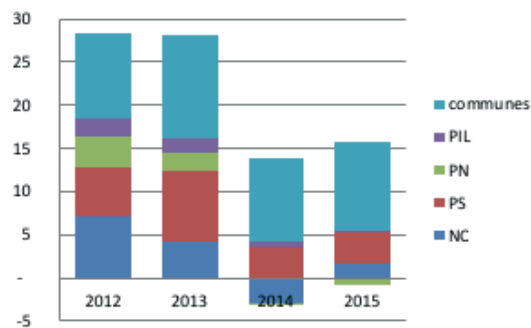


Figure 8 : Variation du fonds de roulement (millions de F CFP)



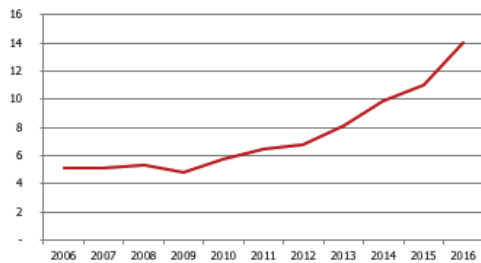
Source : Comptes administratifs des collectivités locales (retraitements AFD)

IV. UN ENDETTEMENT PUBLIC SOUTENABLE, QUI PROGRESSE À UN RYTHME NON SOUTENABLE

L'encours des crédits aux administrations publiques locales du territoire a plus que doublé en 5 ans. Leur endettement représente environ 14 points de PIB en 2016 (estimation IEOM), soit un ratio désormais supérieur à celui de la France (autour de 10 %) ou de La Réunion (13 % en 2015) par exemple. Il reste cependant inférieur au ratio observé en Polynésie française (17 % en 2015). L'encours des crédits aux collectivités locales atteint ainsi 134 milliards de F CFP

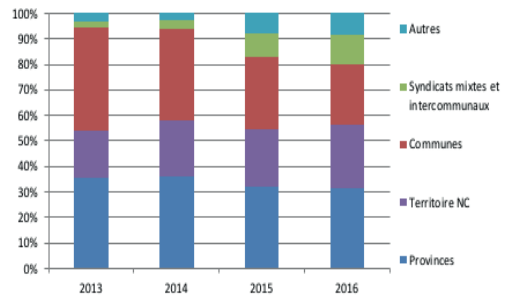
fin 2016, sous l'effet notamment d'un accroissement des crédits octroyés à la collectivité de Nouvelle-Calédonie. Les provinces restent néanmoins les principales emprunteuses du secteur public local, avec 33 % de l'encours total, devant la Nouvelle-Calédonie (26 %) puis les communes (25 %). Plus de 90 % de ces encours sont constitués d'échéances à moyen terme et long terme (plus de deux ans).

Figure 9 : Dettes des administrations publiques locales, exprimées en points de PIB



Sources : ISEE, IEOM - Surf

Figure 10 : Répartition des crédits aux administrations publiques locales



Sources : IEOM – Service Central des Risques (SCR)

CONCLUSION

La mise sous tension des finances publiques relève-t-elle d'un simple ajustement ou constitue-t-elle le ferment d'une crise ?

Outre le décalage persistant entre leurs recettes et leurs dépenses, d'autres facteurs contribuent à menacer l'équilibre financier des collectivités locales.

Le poids des recettes préaffectées⁷ dans le total des ressources augmente régulièrement. Ce système permet certes de « sanctuariser » certaines dépenses d'interventions jugées incontournables. Mais, en proportionnant la dépense à la ressource disponible, il contribue parallèlement à rigidifier la structure des dépenses, et génère ainsi parfois des zones d'inefficacité dans la stratégie engagée de réduction des dépenses.

Les dépenses de hors bilan, qui soutiennent notamment l'intervention des Sociétés d'Économie Mixtes (SEM) sous actionnariat de la collectivité de Nouvelle-Calédonie ou des provinces, sont considérables et nécessiteraient d'être mieux appréhendées. Les 24 entreprises publiques locales calédoniennes, au rang desquelles figurent les SEM et une société publique locale, emploient plus de 2 000 personnes (en équivalent temps plein) et génèrent un chiffre

7 - Elles représentent plus du quart du budget global de la collectivité de Nouvelle-Calédonie en 2015, en incluant les centimes additionnels, qui transitent eux aussi par le budget de reversement.

d'affaire supérieur à 130 milliards de F CFP⁸. Leur rôle dans le développement du territoire, relayé par leur vocation de capital risque (plus de 100 filiales et prises de participations), est incontestable et elles apportent une contribution effective aux objectifs de rééquilibrages voulus par la loi organique. Mais le refinancement de certaines filières structurellement déficitaires par leurs actionnaires risque de peser de plus en plus sur les finances publiques.

Les dépenses fiscales⁹, évaluées de manière non exhaustives à près de 25 milliards de F CFP par an sur la période 2013 – 2015, constituent elles aussi, par leur inertie, une source de préoccupation croissante. Les objectifs recherchés (redistribution, aide à la création d'emploi, accompagnement de la transition énergétique) ne justifient pas toujours leurs effets parfois préjudiciables sur la politique budgétaire et fiscale.

La période de tensions exacerbées que traversent actuellement les collectivités du territoire s'ouvre heureusement après plus d'une décennie de très forte croissance. Elle est donc abordée avec des réserves importantes, qui permettent une certaine résilience des dépenses publiques et un maintien de leurs dépenses d'investissement. Les réformes engagées en matière de comptabilité publique dans ce contexte permettent de gagner en lisibilité et de rationaliser les réformes. Il importe désormais d'intensifier ces réformes et de les conduire dans la durée, en respectant les objectifs ambitieux que se sont fixés les décideurs publics.

8 - Selon les chiffres évoqués par la fédération des Entreprises Publiques Locales (EPL) lors de la 13^e conférence des EPL outre-mer, qui s'est tenue en septembre 2016 à Nouméa.

9 - Les dépenses fiscales sont des provisions du droit fiscal, des réglementations ou des pratiques réduisant ou reportant l'impôt dû pour une petite partie des contribuables par rapport au système fiscal de référence. Cette définition et l'évaluation associée sont tirées de l'étude réalisée par Samuel Gorohouna (LARJE-UNC), qui a fait l'objet d'une présentation au cours de ce même colloque.

PREMIÈRE PARTIE

LES PROBLÉMATIQUES SPÉCIFIQUES À LA FISCALITÉ ET AUX RECETTES

LES RÉFORMES FISCALES RÉCENTES EN NOUVELLE-CALÉDONIE : ÉTAT DES LIEUX

Mickaël Jamet

Direction des services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie

61

Sur ces trois dernières années, la fiscalité calédonienne a largement évolué, tant en termes de fiscalité directe qu'indirecte.

Ce ne sont pas moins de dix-sept lois du pays qui ont été adoptées (cinq en 2014, huit en 2015 et quatre en 2016) en trois ans. Chiffre à comparer avec celui des années précédentes (seize lois du pays entre 2009 et 2013)

Ce rythme soutenu de réformes s'inscrit dans un cadre particulier qui est celui des accords économiques et sociaux et de l'agenda partagé.

En effet, à la suite d'une manifestation rassemblant près de 30 000 Calédoniens au mois de février 2011, à l'initiative d'une intersyndicale¹, le préambule des accords économiques et sociaux a été signé le 12 octobre 2011 par l'État, les formations politiques du congrès de la Nouvelle-Calédonie (le congrès) et les organisations syndicales de salariés. Ce texte insiste notamment sur le fait que « les inégalités de richesse se sont accentuées et sont devenues intolérables. Ces inégalités chroniques, avérées par les statistiques économiques et cruellement ressenties par des pans entiers de notre population, constituent un obstacle majeur sur le chemin du destin commun »². Ce préambule a été complété le 12 juin 2012 par les accords économiques et sociaux.

Une commission spéciale pour l'élaboration et le suivi des accords économiques et sociaux (dite commission « vie chère ») a été constituée au congrès afin de préparer les réformes à engager.

Parallèlement, une commission spéciale « fiscalité » chargée d'étudier les projets ou propositions de textes relatifs à la réforme globale de la fiscalité calédonienne a été instaurée par le congrès³.

C'est dans ce contexte que le congrès de la Nouvelle-Calédonie a adopté le 1^{er} septembre 2011 une délibération relative à la réforme globale de la fiscalité, aux termes de laquelle « le gouvernement engageait sans délai une réforme de la fiscalité directe, indirecte et de la contribution des secteurs miniers et métallurgiques ». Ce texte « fondateur » prévoyait notamment une réforme de la fiscalité indirecte conduisant à l'instauration d'une TVA dès le 1^{er} janvier 2013 (article 3). Il s'engageait aussi sur une réforme de la fiscalité directe « assise sur l'ensemble des

1 - USOENG, COGETRA, UT-CFE/CGC, Fédération des fonctionnaires.

2 - P. 1 sur 10.

3 - Délibération n° 154 du 30 novembre 2011.

revenus [...] mis(e) en œuvre début 2013 » (article 4) ainsi que sur deux mesures immédiates « proposées avant la fin de l'année 2011 sur les plus-values immobilières et les activités d'assurance ». Enfin, « une étude sur la fiscalité des secteurs miniers et métallurgiques devait être remise au congrès avant la fin de l'année 2011 » (article 5).

Aucun de ces engagements n'ayant été tenu, une grève générale fut initiée par l'Intersyndicale en mai 2013. Elle a abouti à la signature d'un protocole de « fin de conflit vie chère » le 27 mai 2013, aux termes duquel « le reste de la réforme de la fiscalité (fiscalité directe et fiscalité minière notamment) sera mise en œuvre en articulation avec les accords économiques et sociaux au 1^{er} janvier 2014, sur la base des travaux du gouvernement et du congrès »⁴.

C'est dans ce cadre que, au lendemain des élections provinciales de mai 2014, une conférence économique, sociale et fiscale s'est tenue les 20 et 21 août de cette même année, à l'initiative du gouvernement, pour arrêter un agenda partagé des réformes à mener, telles qu'elles avaient été identifiées depuis les accords économiques et sociaux de 2012.

Cet agenda fiscal prévoyait une quinzaine de réformes à mener entre 2014 et 2019, déclinées par mesure.

I. MESURE 1 : FAVORISER L'ÉQUITÉ FISCALE PAR UNE REVALORISATION DE LA CONTRIBUTION DU CAPITAL

La réforme de l'Impôt sur le Revenu des Valeurs Mobilières (IRVM) poursuit, au-delà d'une finalité budgétaire et du rétablissement de l'équité fiscale, l'objectif d'inciter les entreprises à renforcer leurs capitaux propres.

A. Modalités d'imposition des revenus de valeurs mobilières

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie a institué, par la loi du pays n° 2014-19 du 31 décembre 2014, modifiée par la loi du pays n° 2015-7 du 31 décembre 2015, une revalorisation de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières codifiée à l'article Lp 544 et suivants du code des impôts.

L'IRVM en principal a diminué en 2015 de 3 milliards et d'un milliard supplémentaire en 2016, pour atteindre 3,2 milliards de francs.

Cette diminution s'explique principalement par une politique de distribution forte en 2013 et 2014 en prévision de la réforme qui devait être votée.

Les centimes additionnels provinciaux et communaux sur l'IRVM ont rapporté 1,7 milliards en 2015, et devraient rapporter 1,9 milliards en 2016, dont 800 millions pour les provinces.

La réforme de l'IRVM touche à la fois les revenus distribués, la Contribution Calédonienne de Solidarité (CCS) et les centimes additionnels.

⁴ - Point 13 du document.

Les revenus de valeurs mobilières distribués par les entreprises situées en Nouvelle-Calédonie étaient jusqu'en 2014 taxés au taux normal (IRVM) de 10 % (art. 539 du CI), auquel s'ajoutent 25 centimes communaux (art. 873) et la contribution exceptionnelle de solidarité (CES) fixée à 0,75 % des revenus (art. 664)⁵, soit un taux global de 13,25 %⁶. Les centimes communaux sont calculés sur la base du taux de droit commun d'IRVM soit 10 %.

Après, les revenus de valeurs mobilières distribués ont été taxés au taux normal (IRVM) de 11,57 % (art. 539 du CI), auquel se sont ajoutés 25 centimes communaux (art. 873 du CI), 20 centimes provinciaux (art 897 et R.897.1 du CI) et la contribution calédonienne de solidarité (CCS, art Lp 724 du CI) .

Par ailleurs, l'article 9 de la convention fiscale franco-calédonienne, qui concerne les « dividendes »⁸, a prévu l'application de taux plafonds. Ainsi, pour les « dividendes » distribués à des sociétés⁹ en métropole, le taux est réduit à 5 %¹⁰ et pour les bénéficiaires présumés distribués réalisés par des établissements stables situés en Nouvelle-Calédonie, le taux s'établit à 10 %.

B. Dividendes distribués et réinvestis

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie a institué, par la loi du pays n° 2014-19 du 31 décembre 2014 modifiée par la loi du pays n° 2015-2017 du 31 décembre 2015, une revalorisation de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et, dans le même temps a instauré une réduction incitative de cet impôt codifiée à l'article Lp 543-2 du CI.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2015, les produits de valeurs mobilières perçus et effectivement soumis à IRVM qui sont réinvestis par apport en numéraire lors de l'émission de titres ou en comptes courants dans des sociétés répondant à certaines caractéristiques ouvrent droit, sous certaines conditions, à une réduction d'impôt.

II. MESURE 2 : FAVORISER LA CONSERVATION DES CAPITAUX ET LA CAPACITÉ D'AUTO FINANCEMENT

A. Réintégrer les frais de siège

Face aux difficultés à contrôler les déductions opérées au titre des frais de siège, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a adopté la loi du pays n° 2015-5 du 18 décembre 2015, afin de prévoir le plafonnement de la déductibilité fiscale des frais généraux encourus par les entreprises ayant leur siège social ou leur direction effective en dehors de la Nouvelle-Calédonie.

5 - Avant suppression de la CES.

6 - Sous réserve des dispositions de la convention fiscale.

7 - Hors bons de caisse taxés à hauteur de 25 %.

8 - Le terme « dividendes » est défini au 9-3 de la convention fiscale franco-calédonienne.

9 - Autre qu'une société de personne.

10 - Dans tous les autres cas, le taux est de 15 %.

Ainsi, les dispositions instituées à l'article 21 du CI ont pour objectif de plafonner le montant de déductibilité des frais de siège à 5 % du total des frais extérieurs nécessités par l'exploitation calédonienne.

Sont ainsi visées les sociétés appartenant au même groupe, c'est-à-dire celles qui sont liées par une détention directe ou indirecte à hauteur d'au moins 10 % de capital, ou qui ont les mêmes dirigeants de fait ou de droit. La mesure concerne ainsi les frais de sièges versés à une société mère (ou sœur) située hors de Nouvelle-Calédonie, y compris en France métropolitaine.

B. Instaurer une Contribution Additionnelle à l'Impôt sur les Sociétés (CAIS)

La loi du pays n° 2014-17 du 31 décembre 2014 a institué aux articles Lp 45.34 et Lp 45.35 du CI, une contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés au titre des montants distribués. Ainsi, sont redevables de cette contribution les entreprises imposables à l'impôt sur les sociétés qui distribuent plus de 30 millions de francs de dividendes au cours d'un même exercice (taux de 3 % du montant distribué).

Depuis sa mise en œuvre la CAIS a rapporté 640 millions de francs en 2015 et devrait rapporter 1,15 milliards de francs en 2016.

C. Relever la rémunération des comptes courants d'associés

Afin de favoriser la conservation des capitaux dans les sociétés calédoniennes, le Congrès a adopté la loi du pays n° 2015-6 du 18 décembre 2015 majorant la limite de déductibilité à l'impôt sur les sociétés des intérêts sur comptes courants d'associés.

Pour ce faire, le c) de l'article 21 du CI a été modifié en majorant le taux légal déductible. Il est déterminé parmi la méthode la plus favorable :

- *taux de l'intérêt légal en vigueur sur la période au titre de laquelle sont dus les intérêts ;*
- *taux de l'intérêt légal en vigueur sur la période au titre de laquelle sont dus les intérêts, majoré de trois points de pourcentage, le taux ainsi déterminé ne pouvant excéder 5 %.*

III. MESURE 3 : FAVORISER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ EN EXONÉRANT DE TCA LES PRIMO-ACCÉDANTS

Les groupes politiques et les partenaires économiques et sociaux, réunis dans le cadre de la conférence économique et sociale qui s'est tenue les 20 et 21 août 2014, ont souhaité favoriser davantage l'accession à la propriété des primo-accédants en les exonérant systématiquement de Taxe Communale d'Aménagement (TCA).

La loi du pays n° 2014-18 du 31 décembre 2014 institue une exonération de TCA pour les constructions à usage d'habitation édifiées par les primo-accédants prévue à l'article Lp 890-2 du CI :

« 7°) les constructions à usage d'habitation et leurs annexes édifiées par des primo-accédants répondant aux plafonds de ressources fixés par arrêté du gouvernement ».

IV. MESURE 4 : CONTRIBUER AU FINANCEMENT DES RÉGIMES SOCIAUX PAR L'INSTAURATION D'UNE FISCALITÉ DE TYPE CSG

Face à une croissance des besoins de financement de la protection sociale conduisant à rechercher de nouvelles ressources permettant de garantir un équilibre financier sur le long terme, l'objectif de financer durablement les régimes sociaux a été pris.

C'est dans ce cadre que la loi du pays n° 2014-20 du 31 décembre 2014, instituant une Contribution Calédonienne de Solidarité (CCS) assise sur l'ensemble des revenus (assiette universelle et sans plafond), avec un faible taux de prélèvement, a été envisagée.

Cette cotisation sociale se substitue à la CES.

La contribution calédonienne de solidarité est régie par les dispositions des articles Lp 722 à Lp 726 du CI de Nouvelle-Calédonie. Le produit de cette contribution est affecté à l'Agence sanitaire et sociale de Nouvelle-Calédonie pour les dépenses de protection sociale.

Le taux de référence de la CCS, mentionné à l'article 24 de la loi du pays n° 2014-20 du 31 décembre 2014 précitée, est fixé à 2 %, avec un taux minoré de 1 % pour les revenus d'activités.

Concernant la CCS recouvrée par la DSF sur les revenus du patrimoine, sur les produits de valeurs mobilières, sur les produits des jeux et sur les produits d'épargne et de placement, elle a représenté 1.2 milliards de F CFP en 2015 et devrait être au moins de 1.8 milliards de F CFP en 2016.

La CCS vient élargir l'assiette de la CES. Ses taux sont de :

- 1 % pour les salaires ;
- 2 % pour les revenus fonciers à partir du 1^{er} franc (avant c'était 600 000 francs). Concernant la CCS sur les revenus fonciers, elle est déductible au titre de l'impôt sur le revenu de l'année N + 1 si le contribuable a payé de l'impôt sur le revenu ;
- 5 % sur les dividendes versés par les entreprises calédoniennes à une entreprise étrangère.

V. MESURE 5 : RÉFORMER L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES (IRPP) POUR DIMINUER LA PRESSION FISCALE SUR LES CLASSES MOYENNES

La réforme de l'impôt sur le revenu adoptée en première lecture le 5 décembre 2016 vise, selon les termes de l'agenda économique, fiscal et social partagé, à réformer l'IRPP pour diminuer la pression fiscale sur les classes moyennes.

Les propositions d'actions retenues par le gouvernement sont :

- le plafonnement des effets du quotient familial ;
- la création d'une réduction d'impôt redistributive.

Le projet de loi du pays a également pour objectif de :

- procéder à un examen critique de la dépense fiscale ;
- adapter des niches fiscales dans le sens des politiques publiques¹¹.

VI. MESURE 6 : FAVORISER LA COMPÉTITIVITÉ DES PRIX PAR LA RÉFORME GLOBALE DE LA FISCALITÉ INDIRECTE

La loi du pays n° 2016-15 du 30 septembre 2016, concurrence, compétitivité et prix, a été adoptée concomitamment à la loi du pays n° 2016-14 du 30 septembre 2016 instituant une Taxe Générale sur la Consommation (TGC)¹².

Ces deux projets de loi font écho au défi posé par les problématiques liées à la cherté de la vie qui s'est accompagnée de mouvements sociaux au début de cette décennie.

L'un des principaux objectifs des AES signés le 21 août 2014 consistait à engager une réforme globale de l'économie et de la fiscalité indirecte calédonienne afin de favoriser la compétitivité des entreprises et la baisse des prix des produits importés et fabriqués localement.

Dans cette optique, la réforme de la TGC procède d'une rationalisation et d'une simplification en ce qu'elle se substitue à sept droits et taxes (TGI, TBI, TP, TFA, TNH, TSS et droit proportionnel de la patente).

Les travaux sur la compétitivité procèdent quant à eux à une régulation des marchés afin d'adapter l'action des pouvoirs publics aux réalités des structures du marché et des acteurs. Ces dispositions visent ainsi à encadrer juridiquement la conduite et la conclusion d'accords de compétitivité interprofessionnels permettant une baisse des prix.

11 - Cf. dsf.gouv.nc.

12 - Voir en détails la contribution de L. Bauvalet dans cet ouvrage.

Tableau 1 : L'ensemble des mesures fiscales adoptées depuis 2014 et qui étaient prévues dans l'agenda partagé.

Entrée en vigueur	Mesures fiscales	Objectifs et mesures inscrits dans l'agenda partagé
2014	Réforme de l'IRVM	Favoriser l'équité fiscale par une revalorisation de la contribution du capital
	Mise en place de la CAIS	Favoriser la conservation des capitaux et la capacité d'autofinancement
	Création de la CCS	Contribuer au financement des régimes sociaux par l'instauration d'une fiscalité de type CSG
	TCA - Exonération des primo-accédants	Favoriser l'accession à la propriété en exonérant de TCA les primo-accédants
2015	Fiscalisation des frais de siège	Favoriser la conservation des capitaux et la capacité d'autofinancement
	Augmentation de la déductibilité des intérêts sur CC	Favoriser la conservation des capitaux et la capacité d'autofinancement
	Modification de l'IRVM (adaptation de la réforme de 2014)	Favoriser l'équité fiscale par une revalorisation de la contribution du capital
2016	IRPP	Réformer l'Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques (IRPP) pour diminuer la pression fiscale sur les classes moyennes
	TGC	Favoriser la compétitivité des prix par la réforme globale de la fiscalité indirecte

VII. LES RÉFORMES RESTANT À MENER DANS LE CADRE DE L'AGENDA FISCAL PARTAGÉ

Mesure : mettre en œuvre le principe de territorialité de l'impôt :

- mesure non traitée. Révision de la convention fiscale franco-calédonienne.

Mesure : faire contribuer les plus-values à la construction du pays :

- mesures visant à la mise en place d'une taxation des plus-values mobilières et immobilières - non aboutie.

Mesure : favoriser la construction de logements en rénovant la fiscalité du non bâti en zone d'agglomération :

- réforme de la contribution foncière - non aboutie.

VIII. LES AUTRES LOIS DU PAYS VOTÉES DEPUIS 2014

2014 :

- loi du pays n° 2014-18 du 31 décembre 2014 instaurant un régime fiscal spécifique en faveur des mutations de jouissance bénéficiant aux établissements de santé d'intérêt territorial, modifiant le champ d'application de la taxe communale d'aménagement et portant diverses dispositions d'ordre fiscal ;

- loi du pays n° 2014-15 du 16 octobre 2014 portant extension du PTZ aux opérations de location-accession à la propriété.

2015 :

- loi du pays n° 2015-9 du 31 décembre 2015 portant Diverses Dispositions d'Ordre Fiscal (DDOF) ;
- loi du pays n° 2015-8 du 31 décembre 2015 portant extension des téléservices et instituant une obligation de télédéclaration et de téléréglément ;
- loi du pays n° 2016-1 du 18 janvier 2016 prorogeant les régimes fiscaux incitatifs en faveur de l'investissement économique ;
- loi du pays n° 2016-2 du 27 janvier 2016 relative au régime d'incitation fiscale à l'investissement dans le secteur du logement intermédiaire et portant diverses dispositions d'ordre fiscal ;
- 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.

2016 :

- loi du pays n° 2016-20 du 31 décembre 2016 relative aux privilèges et hypothèques et portant diverses dispositions d'ordre fiscal ;
- loi du pays n° 2016-19 du 31 décembre 2016 portant diverses mesures fiscales incitant à la conclusion de baux ruraux.

TAXE GÉNÉRALE SUR LA CONSOMMATION (TGC) : UNE NOUVELLE TAXE AU SERVICE DE LA LUTTE CONTRE LA CRISE DES FINANCES PUBLIQUES ?

Lionel Bauvalet

Direction des services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie

69

La « TVA, invention française, révolution mondiale »¹, tel est le titre de la biographie consacrée à son concepteur Maurice Lauré à la veille du soixantième anniversaire de cet impôt en 2014.

Il est vrai que ce modèle de taxation s'est depuis largement répandu. En 2016, l'OCDE recensait 166 États² ayant adopté un système de TVA et, à l'exception notable des États-Unis, tous les pays membres de l'OCDE ont mis en place un tel système.

Il y a de nombreuses raisons à ce succès mais la principale réside sans doute dans l'efficacité de cet impôt pour générer des recettes fiscales conséquentes, y compris lorsque le contexte économique n'est pas favorable.

Aussi, dans le contexte économique des dix dernières années, associer « TVA » et « crise des finances publiques » est devenu une sorte d'évidence planétaire tant cet impôt est désormais l'instrument privilégié des politiques fiscales en période de crise économique (I). C'est ce sur quoi je vais m'arrêter brièvement dans un premier temps.

Dans ce paysage, la Nouvelle-Calédonie fait toutefois figure d'exception dans la mesure où l'introduction d'une TVA locale a toujours été présentée ici davantage par rapport à une logique de modernisation de la fiscalité indirecte que sous l'angle de la consolidation budgétaire. Les objectifs affichés par la réforme initiée l'an dernier en témoignent, comme je le développerai dans un deuxième temps (II).

Enfin, si l'intention originelle n'est pas essentiellement budgétaire, l'introduction d'une TVA calédonienne élargit considérablement le champ des possibles et offre aux dirigeants, présents et à venir, une plus grande marge de manœuvre en termes de politique fiscale. C'est ce que je vous propose d'aborder dans un troisième temps (III).

I. LES RAISONS DU SUCCÈS DE LA TVA

Tout d'abord donc, attardons-nous sur les raisons du succès de cet impôt dont je vais brièvement rappeler les caractéristiques essentielles (A), avant de voir en quoi elles en font un instrument privilégié des politiques fiscales contemporaines (B).

1 - Denys Brunel, *La TVA invention française, révolution mondiale, L'aventure de Maurice Lauré*, Éditions Eyrolles, 2012.

2 - Tendances des impôts sur la consommation 2016 : TVA/TPS et droits d'accise : taux, tendances et questions stratégiques, annexe : « Pays dotés d'un régime de TVA » - OCDE 2017 (<http://www.oecd.org/fr/fiscalite/consommation/tendances-des-impots-sur-la-consommation-19990987.htm>).

A. Les caractéristiques essentielles

Il s'agit non pas d'un impôt sur la valeur ajoutée³ mais d'un impôt sur la consommation finale des ménages et des administrations. Il porte également, dans une moindre mesure, sur certaines consommations intermédiaires des entreprises qui, ne pouvant déduire la taxe payée sur leurs dépenses, la supportent de manière définitive à un stade antérieur à la consommation finale.

La principale particularité de cette taxe est sa collecte selon le mécanisme dit des « paiements fractionnés ». Si cet impôt est supporté en définitive par le consommateur final, qui en est le « redevable réel », il est acquitté par les entreprises qui en sont les « redevables légales ». Ces dernières reversent, à chaque stade du processus économique, une fraction de l'impôt qui est en définitive payé par le consommateur final.

Ainsi, chaque opérateur impliqué dans la chaîne de production d'un bien ou d'un service verse au Trésor la différence entre, d'une part, la taxe collectée sur son chiffre d'affaires et, d'autre part, celle qu'il a supportée sur les dépenses engagées pour la réalisation de ce chiffre d'affaires.

Ce procédé de collecte confère à la TVA sa principale caractéristique, celle d'être neutre dans les circuits économiques car elle ne constitue pas une charge pour les entreprises qui ne font que la collecter. Pour l'exprimer dans le langage de la comptabilité, la TVA est comptabilisée dans des comptes de tiers et n'a aucune incidence sur le résultat de l'entreprise. Elle n'a pas davantage d'incidence sur la formation du prix des biens et des services.

Enfin, le fait qu'elle ne frappe ni les exportations ni les investissements des entreprises en fait un impôt favorable à leur compétitivité.

Ce sont ces caractéristiques (il y en a de nombreuses autres sur lesquelles il n'est pas utile de s'attarder ici) qui confèrent à cet impôt des atouts considérables.

B. Un instrument privilégié des politiques fiscales contemporaines

La TVA est ainsi communément considérée comme l'impôt qui constitue l'instrument le plus efficace pour générer des recettes fiscales pour les gouvernements.

a) Il y a plusieurs raisons à cela :

En premier lieu, son assiette très large : la consommation, qui permet des rendements élevés avec des taux relativement faibles.

Et cette assiette large constitue un atout particulièrement intéressant en période de crise économique. En effet, lorsque l'activité économique ralentit, les recettes des impôts directs ont tendance à baisser mécaniquement.

3 - Conseil des impôts – « XIX^e rapport – La Taxe sur la Valeur Ajoutée : Enjeux de politique économique », janvier 2001.

Les entreprises ne réalisent plus de bénéfice, ce qui obère le rendement de l'impôt sur les sociétés pour plusieurs années : les déficits accumulés pouvant s'imputer sur les bénéfices des années à venir, au moment de la reprise.

Elles peuvent également être amenées à licencier du personnel avec les conséquences induites sur le rendement de la fiscalité des revenus du travail et des cotisations sociales.

La TVA, quant à elle, offre de bien meilleures garanties de stabilité car, si la consommation peut baisser, elle est généralement moins vulnérable aux variations de l'activité économique et se maintient à un niveau élevé. En effet, un volume important de la consommation est incompressible et elle peut être, par ailleurs, alimentée par l'épargne.

Ensuite, le mécanisme des paiements fractionnés offre de meilleures garanties de recouvrement et minimise les risques d'évasion fiscale par rapport à une taxe unique sur la consommation, telle que celle que l'on trouve aux États-Unis sous la forme de *Sales Tax*, qui ne vise que les détaillants mais font reposer le risque de recouvrement de l'impôt sur un seul opérateur (alors que, dans un système de TVA, le risque est « dilué » entre tous les opérateurs, la défaillance de l'un des opérateurs ne faisant perdre au Trésor que la fraction de la taxe dont il était le redevable).

Par ailleurs, la TVA présente un coût d'intervention limité par rapport aux autres impôts en raison de l'externalisation vers les entreprises du recouvrement de l'impôt.

Enfin et surtout, suis-je tenté de dire, la TVA est généralement présentée comme « indolore », car une augmentation limitée du taux peut générer des recettes très conséquentes sans avoir un impact trop visible sur les prix à la consommation (en France une augmentation de 1 % du taux normal de la taxe génère à elle seule un rendement de 7 milliards d'euros).

b) Cette dernière raison explique pourquoi on a insisté au cours des dernières décennies au développement de cet impôt puis, au cours de ces dernières années, et notamment après la crise de 2008, à des politiques fiscales consistant à augmenter la part de la TVA dans le « mix fiscal »⁴.

Ces dernières politiques se sont traduites par l'augmentation des taux de la taxe comme cela a été le cas dans de nombreux États de l'Union européenne (en France notamment avec la création d'un taux intermédiaire ou de manière très caractéristique du lien entre TVA et rendement budgétaire, en Pologne, où les taux sont mécaniquement augmentés lorsque le déficit public dépasse les 3 % du PIB autorisés par l'UE)⁵.

Elles ont également consisté dans la recherche d'une meilleure efficacité des systèmes de TVA passant par l'élargissement de la base taxable ou encore l'amélioration de la gestion ou du contrôle de l'impôt. Le « ratio de recettes TVA », qui consiste à mesurer le rendement

4 - A. Charlet et J. Owen, « Une perspective internationale sur la TVA », *Revue de Droit Fiscal*, n° 39, septembre 2010, p. 9 et s.

5 - Tendances des impôts sur la consommation 2016 : TVA/TPS et droits d'accise : taux, tendances et questions stratégiques « Taxes sur la valeur ajoutée : taux et structure ».

réel de la TVA par rapport à son rendement théorique, constitue aujourd'hui un indicateur pertinent de l'efficacité des politiques fiscales⁶.

L'exemple de l'Indonésie, dont l'efficacité du système fiscal a été mise à rude épreuve au cours des dernières années, illustre bien cette tendance.

En effet, à législation inchangée, la part de la fiscalité dans le PIB a chuté de 16 à 8 % seulement, et le pays n'est plus aujourd'hui en mesure de financer ses politiques publiques. Les bailleurs de fonds qui accompagnent le pays ont fait de l'amélioration de l'efficacité de la TVA le principal levier de redressement des comptes publics.

Cette importance croissante de la TVA comme outil de rendement budgétaire peut être illustrée au moyen d'un seul chiffre. Au sein de l'OCDE, la part de la TVA dans les recettes fiscales était de 11 % en 1985 ; elle était de 20,7 % en 2014 (et cela représente en moyenne 10 % du PIB dans ces pays).

On comprend donc que la TVA est aujourd'hui un impôt qui a fait la preuve de son efficacité pour générer de nouvelles ressources publiques tout en préservant la compétitivité des opérateurs économiques et en assurant le retour de la croissance.

Cela étant, l'exemple calédonien s'inscrit dans une perspective un peu différente, ce qui nous conduit à aborder les raisons qui ont amené à l'introduction de la taxe générale sur la consommation, en cours depuis le 1^{er} avril 2017.

II. LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA MISE EN PLACE DE LA TVA CALÉDONIENNE

Ils sont de deux ordres, certains sont très spécifiques à la Nouvelle-Calédonie et témoignent de préoccupations qui ne sont pas purement budgétaires (A), d'autres sont inhérents à l'impôt lui-même et à son fonctionnement qui présente des avantages intéressants dans le contexte particulier du territoire (B).

A. Les objectifs de la réforme en cours

Ces objectifs ont été assignés par le comité de suivi de l'agenda économique, social et fiscal partagé⁷. Ils sont au nombre de trois.

Le premier d'entre eux met à mal la vocation d'impôt de rendement de la TVA dans la mesure où il est demandé de mettre en place une taxe qui produise un rendement équivalent à celui des 7 taxes qu'elle a vocation à remplacer. Pour mémoire, il s'agit des 4 taxes à l'importation que sont la Taxe Générale à l'Importation (TGI), la Taxe de Base à l'Importation (TBI), la Taxe

6 - *Ibid.*

7 - Agenda économique, fiscal et social partagé, 21 Août 2014.

de Péage (TP) et la Taxe sur le Fret Aérien (TFA), ainsi que de la Taxe de Solidarité sur les Services (TSS), du droit proportionnel de la patente et de la Taxe sur les Nuitées Hôtelières (TNH).

La question a été posée initialement de saisir l'opportunité de la mise en place de ce nouvel impôt de rendement pour augmenter les recettes fiscales du territoire, notamment pour faire face à l'augmentation des dépenses sociales.

Or, le deuxième objectif assigné étant la baisse des prix à la consommation, toute augmentation du prélèvement de fiscalité indirecte se traduirait mécaniquement par des augmentations de prix et ne pourrait donc, par principe, satisfaire à cet objectif. Il faut rappeler à ce stade que cet agenda fait suite aux événements liés à la vie chère sur le territoire et que la réforme de la fiscalité indirecte constitue, dans l'esprit des signataires, un levier prioritaire dans la lutte contre ce phénomène.

On voit donc que l'introduction de la TGC en Nouvelle-Calédonie poursuit des objectifs qui ne sont pas ceux qui lui sont généralement assignés.

Dans ce contexte de maintien du niveau de prélèvement fiscal sur la consommation, la baisse des prix ne peut dès lors procéder que de l'amélioration de la compétitivité des entreprises pour qu'elles puissent, en réduisant leurs coûts, répercuter à la baisse ces gains de compétitivité dans leurs prix. C'est la raison pour laquelle l'introduction de la TGC s'est accompagnée de travaux visant à l'amélioration de la compétitivité des entreprises.

Le troisième objectif assigné par les signataires de l'agenda partagé est de préserver l'avantage compétitif des entreprises de production ou de transformation locale par rapport aux biens importés. En effet, ces derniers seront moins taxés après la suppression des taxes à l'importation qui renchérisent aujourd'hui leur coût au moment de l'entrée sur le territoire.

Si elle conduit à une certaine complexité du dispositif, la mise en place d'un taux réduit de TGC sur les produits d'origine locale doit pourvoir à la réalisation de cet objectif dans la mesure où les produits importés sont, eux, soumis à un taux en fonction de leur nature et non pas de leur origine.

B. Les qualités intrinsèques de la TVA

Parmi les qualités intrinsèques de la TVA qui présentent un intérêt particulier pour la Nouvelle-Calédonie, on peut mentionner en premier lieu la neutralité de l'impôt.

Cette neutralité apporte une certaine transparence dans la formation des prix et permet de mettre un terme à l'opacité entretenue en la matière par le système de taxes à l'importation.

Aujourd'hui, il est en effet impossible pour un consommateur de connaître le montant des taxes dont il s'acquitte lorsqu'il achète un bien alors qu'avec la TGC la part du prix qui sera prélevée sous la forme d'un impôt sur la consommation apparaîtra de manière différenciée, révélant du même coup la part respective du comportement des agents économiques et du prélèvement du territoire dans la composition du prix.

Ensuite, l'assiette large de l'impôt permet également d'avoir une base d'imposition plus importante que celle des seules importations et prestations de services qui étaient jusqu'à présent les deux seules sources de rendement de la fiscalité indirecte.

Si, en raison de ces caractéristiques, la TGC permettra sans doute d'amortir les chocs économiques mieux que ne le feraient les impôts directs, la résolution de la crise des finances publiques n'est clairement pas l'objectif premier de cette réforme en Nouvelle-Calédonie.

Cela étant, une fois cet impôt introduit, il constitue un outil de plus dans la gouvernance de la politique fiscale. Je propose donc pour finir de faire un peu de prospective et d'évaluer comment cet outil pourrait être amené à évoluer au cours des années à venir.

III. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DE LA TGC

La TGC qui est en train d'être mise en place est assez éloignée du modèle optimal de TVA qui a été identifié à l'issue des soixante années de pratique (A), mais elle offre néanmoins des marges d'évolution importantes pour la rapprocher de ce modèle (B).

A. Comparaisons internationales

Il ressort des analyses et comparaisons internationales des différents systèmes de TVA mis en place dans le monde que deux types de modèles existent⁸.

Le premier, d'« inspiration européenne », repose sur l'idée que la TVA est, certes, un instrument de rendement mais également un outil d'intervention économique. Ce modèle se traduit par une base d'imposition laissant place à de nombreuses exonérations et des taux différenciés en fonction des opérations.

L'idée à la base de ce modèle était d'alléger le coût de la taxe sur les biens et services formant la plus grande partie de la consommation des ménages modestes en leur accordant une exonération ou un taux réduit.

À l'inverse, il existe un modèle dont nous sommes géographiquement beaucoup plus proches mais culturellement plus éloignés, en Australie et en Nouvelle-Zélande, dans lequel il n'y a que très peu d'exonérations et un taux unique.

Ce dernier modèle, qui offre un « ratio de recettes TVA » plus élevé, permet également des conditions d'application beaucoup plus satisfaisantes en réduisant, d'une part, les coûts d'administration de la taxe pour les pouvoirs publics et, d'autre part, les « coûts de conformité » pour les entreprises favorisant ainsi un meilleur civisme fiscal (*compliance*).

8 - Alain Charlet et Jeffrey Owen, « Une perspective internationale sur la TVA », *op. cit.*

De plus, un système avec un taux unique ne pose pas nécessairement de problème en termes d'équité. En effet, des études ont démontré que les taux réduits profitent davantage aux ménages aisés qui consomment plus de biens qui y sont éligibles que n'en consomment les ménages défavorisés.

Ainsi, un impôt de rendement simple peut s'accompagner de réformes fiscales orientées vers les ménages modestes pour contrer les effets anti-redistributifs d'une TVA à taux unique et améliorer le revenu réel de ces ménages.

C'est notamment ce qui a été fait en Nouvelle-Zélande, où l'introduction de la *General Sales Tax* s'est accompagnée d'une réforme de l'impôt sur le revenu et des prestations sociales pour contrebalancer les effets de la mise en place d'une TVA à taux unique.

B. Vers des évolutions en Nouvelle-Calédonie

Pour satisfaire aux objectifs rappelés plus tôt, mais aussi assurer l'unanimité autour de ce projet structurant, des choix ont été faits qui conduisent à reproduire dans une certaine mesure une partie de la complexité du dispositif de fiscalité indirecte antérieur à la TGC.

Cela transparaît notamment sur la détermination des taux et la répartition des différentes opérations entre ces taux.

Ainsi, pour éviter de trop gros transferts de charges fiscales entre les différents produits, la répartition des biens entre les taux réduit, normal et supérieur, s'est largement inspirée de la ventilation de ces mêmes biens entre les taux de la TGI, qui constitue le seul des impôts supprimés à opérer une discrimination entre les biens.

De la même manière, pour préserver la compétitivité des productions locales, l'application d'un taux réduit aux produits d'origine locale quand les produits de même nature sont imposés à un taux en fonction de leur nature est une source de complexité.

Cela étant, cette complexité apparaît comme le prix à payer pour assurer l'acceptabilité de cette réforme essentielle. Dans sa forme actuelle, et en dépit de cette complexité, la TGC offre d'ores et déjà de nombreux avantages par rapport au système de taxation indirecte qu'elle a vocation à remplacer à compter du 1^{er} juillet 2018.

Aujourd'hui la TVA a plus de soixante ans et, dans toutes les enceintes où elle est débattue, que ce soit à l'OCDE ou dans les institutions de l'Union européenne, les réflexions pour son amélioration sont permanentes.

Or, en empruntant largement aux solutions éprouvées par soixante ans de pratique, la TGC part de beaucoup moins loin que ne le faisaient les pionniers de cet impôt. La TGC constitue dès à présent un instrument intéressant dont la marge d'évolution vers une plus grande orthodoxie est importante.

FISCALITÉ ET CRISE DES FINANCES PUBLIQUES : L'IMPACT SUR LES ACTEURS ÉCONOMIQUES DES DERNIÈRES RÉFORMES ENTREPRISES

Cécile Duval

Cabinet Douanier et Fiscal-CDF

76

Depuis 2014, la Nouvelle-Calédonie a initié un changement en profondeur de son régime fiscal. À cette occasion, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières ont été modifiés. La Taxe Générale sur la Consommation (TGC) a également fait son entrée sur la scène fiscale calédonienne.

Les entreprises et, plus largement, les acteurs économiques du territoire, sont alors les premiers impactés par l'adoption des nouveaux textes et les dispositifs d'application qui les accompagnent.

La mise en place des réformes proposées a déjà montré qu'elle était longue et fastidieuse. Aussi, la transition entre fiscalité ancienne et mécanismes nouveaux est difficile. L'application dans le temps des nouveautés fiscales pose la question du rendement de l'impôt (I).

Ces difficultés ainsi que le manque de mesures incitatives en faveur des entreprises ont abouti à une perte de confiance des acteurs économiques qui se traduit par un ralentissement de l'investissement et une morosité de la vie économique calédonienne (II).

I. LA DIFFICILE MISE EN PLACE DES CHANGEMENTS OPÉRÉS PAR LES RÉFORMES

A. État des lieux et réformes opérées

L'identité fiscale de la Nouvelle-Calédonie a évolué au fil des statuts qui lui ont été appliqués. À l'origine, s'appliquait principalement une fiscalité de comptoir, composée de droits de douanes et d'impôts indirects. Le droit fiscal s'est progressivement enrichi de mécanismes d'impositions plus modernes.

Avant le train des réformes de 2014, les différentes recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie provenant des activités économiques représentaient 80,5 % de l'ensemble des recettes.

Ces différentes recettes fiscales se répartissaient entre les droits et taxes suivants :

- les impôts sur les revenus, qui comprennent, entre autres, l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières ou encore la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés : ces impôts représentaient 42 % des recettes fiscales ;
- les droits à l'importation : ces droits représentaient 28 % des recettes ;
- et la Taxe de Solidarité sur les Services (TSS) représentait 10,5 % des recettes.

Le changement le plus important introduit par les réformes a été de fondre la part des droits à l'importation et de la TSS en une seule et même taxe sur la consommation, fortement inspirée de la TVA.

L'objectif principal annoncé est celui d'une simplification du droit fiscal et douanier calédonien par la suppression de plusieurs droits et taxes et par la création d'une taxe ayant une large assiette¹.

B. Des réformes montrant les limites de l'application du modèle métropolitain à la Nouvelle-Calédonie

La fiscalité du territoire a pour objectif de financer les nombreuses institutions de la Nouvelle-Calédonie : communes, provinces, diverses administrations du territoire...

Bien souvent, à l'instar du modèle métropolitain, un nouveau besoin entraîne la création d'une nouvelle taxe qui, en vertu du principe de non affectation², peut se trouver noyée dans la masse des recettes fiscales sans répondre aux besoins réels et urgents de la société.

La Nouvelle-Calédonie gagnerait à s'inspirer de modèles plus rigoureux et plus clairs concernant l'affectation des recettes fiscales. À ce titre, le modèle allemand revêt un certain intérêt, notamment en raison de son modèle de protection sociale, équivalent au modèle métropolitain et, par ricochet, au modèle calédonien.

Ce modèle fiscal vertueux définit clairement la vocation de chaque catégorie d'impôt. L'impôt sur les sociétés, lorsque le taux est bas, a vocation à soutenir l'activité économique, puisqu'il permet d'inciter et de renforcer la compétitivité de l'économie locale.

L'impôt sur le revenu a vocation à être un impôt de redistribution.

La politique fiscale a vocation à être financée par un impôt à large assiette du type de la TGC.

La mise en œuvre des réformes adoptées en Nouvelle-Calédonie est très différente du modèle germanique. En effet, la temporalité de l'adoption des réformes ne permet pas d'obtenir, à court terme, un rendement fiscal suffisant *via* la TGC. Le troisième pilier du modèle vertueux est alors dénué d'efficacité fiscale. Cet état de fait a de multiples conséquences sur la société calédonienne.

C. L'agenda des réformes met à mal le rendement fiscal

Pour se plier aux exigences des organisations syndicales, la TGC a été adoptée progressivement, alors que les réformes de l'impôt sur le revenu (plafonnement de l'effet du quotient familial), de l'impôt sur les sociétés (plafonnement du droit à déduction des frais généraux

1 - Voir en ce sens la délibération n° 145 du 1^{er} septembre 2011 relative à la réforme globale de la fiscalité, *JONG*, n° 8686 du 9 septembre 2011, p. 7013.

2 - Corolaire du principe d'universalité budgétaire applicable à l'État et aux collectivités locales.

facturés depuis l'étranger) et de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (augmentation du taux de la retenue à la source de 13,25 % à 21 %), ont été adoptées de manière brutale.

En conséquence, les mesures ne permettent pas à court terme d'assurer le rendement fiscal immédiat des prélèvements, puisque les quelques 38 % de recettes générées par la TSS et les droits à l'importation ne sont compensés qu'au prix de procédures longues et difficiles à saisir pour les acteurs de l'économie calédonienne.

Lors de l'adoption du texte sur la TGC, le législateur calédonien a favorisé l'élargissement de l'assiette de l'impôt plutôt que le rendement fiscal de cet impôt, ce qui aurait pourtant permis de financer des mesures incitatives.

La multitude des taux et des régimes créée par la TGC est de nature à dégrader la productivité de l'impôt, sans pour autant répondre à l'objectif de simplification du droit voulu par le législateur.

Enfin, il est à souligner que la Nouvelle-Calédonie n'a pas mis en place de politique fiscale de soutien à l'économie, telle que l'instauration d'un régime mère-fille ou encore celle d'un régime d'intégration fiscale.

Il s'avère donc que le rendement de l'impôt à court terme n'est pas assuré, sans pour autant créer un contexte fiscal de nature à encourager les acteurs économiques à investir en Nouvelle-Calédonie.

II. LA PERTE DE CONFIANCE D'UNE PARTIE DES ACTEURS ÉCONOMIQUES NÉCESSITE DE NOUVELLES ADAPTATIONS FISCALES

A. Le retrait d'une partie des acteurs économiques

Le constat global de ces réformes est la perte de confiance des acteurs économiques³. Les réformes engagées et l'absence d'incitation économique à l'investissement ont toutefois des répercussions différentes en fonction des acteurs.

Il faut alors distinguer la réaction des acteurs économiques locaux et les acteurs internationaux dont la présence combinée sur un territoire assure la diversité et la stabilité économique.

Les acteurs économiques locaux sont par nature plus captifs, et sont contraints d'accepter les réformes, tandis que les acteurs économiques non captifs quittent le territoire. Ces derniers emportent avec eux les emplois qu'ils avaient créés et les impôts qu'ils payaient.

Quant aux acteurs étrangers, ils hésitent à s'implanter sur le territoire à défaut d'être titulaires d'un marché.

3 - Voir l'indication du climat des affaires publiée annuellement par l'IEOM dans son rapport sur la Nouvelle-Calédonie.

Certaines modifications sont donc souhaitables afin de pallier les effets de ces réformes. La Nouvelle-Calédonie doit pouvoir se montrer sécurisante et attractive économiquement pour fidéliser les entreprises, assurer son rendement fiscal et retrouver une économie dynamique.

B. La transparence comme solution aux réformes appliquées aux acteurs économiques

Dans un premier temps, les travaux législatifs doivent s'accompagner d'une plus grande transparence, afin de redonner confiance aux acteurs économiques.

Lorsque le législateur décide de mettre en œuvre des réformes fiscales de manière rétroactive, il est opportun d'accompagner ces réformes de plus de transparence lors des débats et de communiquer davantage auprès des contribuables afin d'atténuer la sensation d'insécurité fiscale ressentie lors de la mise en place de ces mécanismes.

Car l'effet d'aubaine budgétaire générée par ce mécanisme de rétroactivité (dite « petite rétroactivité fiscale ») est dans les faits annulé l'année suivant sa mise en place par les réactions des divers acteurs économiques touchés par la réforme (dissolution de société, arrêt d'activité, vente de parts sociales...).

C. La nécessaire mise en place de mécanismes incitatifs pour redynamiser l'économie calédonienne

Certains mécanismes mériteraient d'être affinés afin, d'une part, d'inciter le développement des opérations internationales et, d'autre part, de soutenir au mieux les investisseurs locaux, qui sont en grande majorité soit des PME, soit des acteurs économiquement fragiles.

Concernant l'incitation de recourir à des opérations internationales, il faudrait urgemment revenir sur la limitation du droit à déduction des frais généraux facturés depuis l'étranger.

Cette disposition est destinée à inciter les sociétés à ramener en Nouvelle-Calédonie leurs services centraux. Or, une telle disposition ne peut produire l'effet escompté sans la mise en place d'un régime incitatif du type régime mère-fille, tel qu'il existe dans de nombreux pays.

L'absence de ce régime en Nouvelle-Calédonie est particulièrement préjudiciable à l'installation de centre de gestion d'entreprises internationales sur le territoire.

Enfin, le soutien aux opérateurs locaux devrait être plus efficient. Les acteurs économiques doivent supporter des niveaux de prélèvements qui peuvent avoir des effets négatifs sur l'économie en général ainsi que sur la survie des sociétés.

À titre d'exemple, on notera que dans les PME la trésorerie disponible est destinée à payer l'impôt sur les sociétés au détriment du financement des investissements.

Samuel Gorohouna

Université de la Nouvelle-Calédonie, LARJE

80

Alors que la situation des finances publiques de la Nouvelle-Calédonie est désormais difficile à équilibrer, des solutions sont recherchées afin d'en sortir. Parmi les orientations possibles, on compte la réduction des dépenses ou l'augmentation des recettes. Il est proposé dans cet article de se focaliser sur les marges de manœuvres possibles concernant les dépenses fiscales.

Celles-ci portent sur des provisions du droit fiscal, des réglementations ou des pratiques réduisant ou reportant l'impôt dû pour une petite partie des contribuables par rapport au système fiscal de référence¹. Une dépense fiscale est un manque à gagner pour l'État tandis que, pour le contribuable, il s'agit d'une réduction de l'impôt dû. Dans de nombreux pays membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), les dépenses fiscales sont communément appelées : « allègements fiscaux », « subventions fiscales » et « aides fiscales »².

Dans la pratique, il est difficile de définir les dépenses fiscales car il n'est pas aisé de distinguer des mesures relevant du système fiscal de référence ou d'une exception. Premièrement, il faut définir l'organisation fiscale de base (ou « référence »).

Les dépenses fiscales peuvent prendre un certain nombre de formes différentes³ :

- déductions : montants déduits du revenu de référence pour obtenir la base d'imposition ;
- exonérations : montants exclus de la base d'imposition ;
- réduction de taux : taux d'imposition réduit appliqué à une catégorie de contribuables ou de transactions imposables ;
- reports d'impôt : délai de paiement de l'impôt ;
- crédits : montants déduits de l'impôt dû.

Afin d'analyser ces dépenses fiscales, il convient d'abord de les évaluer. On utilise en général la méthode du manque à gagner, c'est-à-dire l'impôt qui aurait été dû si l'avantage fiscal était supprimé, et ceci sans modification du comportement économique des contribuables. L'hypothèse de la non-modification du comportement des contribuables peut aisément être contestée mais elle facilite la mesure.

Parmi les préoccupations liées aux dépenses fiscales, l'on compte tout d'abord les effets préjudiciables sur la politique budgétaire et fiscale. Il existe également un questionnement

1 - OECD, *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, OECD Publishing, Paris, 2010.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264076921-fr>.

2 - *Ibid.*

3 - *Ibid.*

Tableau 1 : Synthèse non exhaustive des dépenses fiscales en Nouvelle-Calédonie

Dispositifs	2013	2014	2015
CI au titre du mécénat associatif (art. Lp 37-2)	28	32	27
CI au titre de l'accompagnement des entreprises (art. Lp 37-3)			10
CI – PTZ (art. Lp 37-5)	572	884	1 073
CI au titre des dépenses de formation professionnelle (art. 45.24)	69	88	48
RI au titre des versements effectués par des entreprises minières à des fonds communaux de l'environnement (art. 45.26)	0	10	4
RI au titre d'investissements annexes au fonctionnement de l'usine de traitement de minerais (art. 45 bis 8)	0	69	223
CI pour les investissements indirects dans certains secteurs économiques (art. Lp 45 ter 1 et Lp 45 ter 2)	2030	830	1012
CI pour les investissements directs dans certains secteurs économiques (art. Lp 45 ter 2-1)	64	40	52
CI pour les investissements réalisés dans les sociétés d'économie mixte provinciale de participation (art. Lp 45 ter 3 et Lp 45 ter 4) ou dans un fonds commun de placement à risques (art. Lp 45 ter 5)	857	1147	1029
RI logement intermédiaire (art Lp 136.II)	7	213	800
RI au titre des dons (art Lp 136.3)	32	27	nc
Droits minorés – Régime Primo accédant (art. Lp 281)	425	525	533
Exonération DE - opérations immobilières à caractère social (art. Lp 284 à Lp 286)	236	51	195
Exonération TSS - opérations immobilières à caractère social (art. Lp 918 J12°)	734	181	495
Total (en MF)	5054	4097	4428

Source : DSF, DBAF.

récurrent sur l'efficacité notamment en comparaison d'autres aides possibles dans certains secteurs qui pourraient être plus directes et moins coûteuses. Pourtant, ces aides font partie du système fiscal de tous les pays de l'OCDE.

Il est proposé dans cet article de s'interroger sur la pertinence de considérer la dépense fiscale comme un levier d'ajustement dans la situation budgétaire actuelle en Nouvelle-Calédonie, notamment si l'efficacité dans l'atteinte des objectifs est difficile à démontrer. Afin de répondre à cette interrogation, un état des lieux non exhaustif de la dépense fiscale est présenté dans une première partie ; puis, dans les deux parties suivantes, il est proposé d'en évaluer certains dispositifs à partir des données disponibles.

I. UN ÉTAT DES LIEUX NON EXHAUSTIF DE LA DÉPENSE FISCALE

L'évaluation exhaustive de la dépense fiscale serait un chantier intéressant à mener. Les rapports de la chambre territoriale des comptes (2008)⁴ ainsi que les rapports Lieb (2010, 2011, 2012)⁵ ont mis en évidence l'ampleur de la tâche. N'ayant pas toutes les données pour mener à bien cette évaluation, nous nous limitons à présenter dans cette partie les éléments disponibles. Les données de la Direction des Services Fiscaux (DSF) et de la Direction du Budget et des Affaires Financières (DBAF), notamment issues du budget primitif 2017, indiquent les dépenses fiscales telles que résumées dans le tableau 1 : Synthèse non exhaustive des dépenses fiscales en Nouvelle-Calédonie (p.81). Cette liste n'est pas exhaustive, toutes les dépenses fiscales de la TSS n'y figurent pas, par exemple⁶.

À ces dépenses fiscales suivies directement par la DSF, il faut ajouter les exonérations des taxes douanières suivies par la direction régionale des douanes en Nouvelle-Calédonie. La figure 1, p. 83, présente ces éléments depuis 2010. De 2010 à 2015, les exonérations douanières totalisent près de 100 milliards de F CFP. En moyenne cela représente 16 milliards de F CFP/an de 2010 à 2015⁷.

Avec les chiffres de 3 années, 2013 à 2015, la dépense fiscale totale s'élève à 71 milliards de F CFP, soit 23,6 milliards de F CFP par an, au minimum. À ce rythme, tous les 4-5 ans, les pertes de recettes pour la Nouvelle-Calédonie représentent *a minima* plus de 100 milliards de F CFP. À titre de comparaison, la chambre territoriale des comptes (2008) montrait que, de 2002 à 2007, le total des dépenses fiscales s'élevait à 173 milliards de F CFP. Soit en moyenne 28,8 milliards de F CFP par an. La chambre précisait que cela était un minimum et qu'une

4 - Chambre territoriale des comptes, « Rapport d'observations définitives établi à la suite de l'examen de la gestion des recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie », ROD 08/16/NC du 13 novembre 2008.

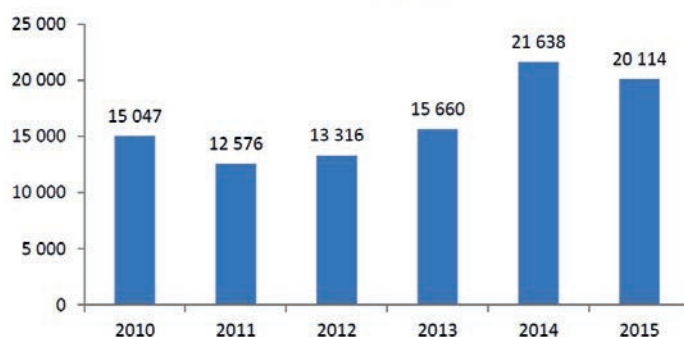
5 - J.-P. Lieb, 2010, « Propositions de rationalisation de la fiscalité indirecte de Nouvelle-Calédonie », 2011, « État des Lieux de la fiscalité directe en Nouvelle-Calédonie », 2012, « Propositions de réforme de la fiscalité directe de Nouvelle-Calédonie ».

6 - Une estimation a été réalisée pour les années 2012 et 2013 ; elle indiquait des exonérations annuelles totales pour la TSS de 12 milliards de F CFP.

7 - Voir aussi M. Chauchat, S. Gorohouna, G. Lagadec, C. Ris, 2016, « État des lieux de la fiscalité et des subventions en Nouvelle-Calédonie », <http://www.spc.int/wp-content/uploads/2016/12/Rapport-Verdisit-Fiscalite-Etape1.pdf>.

étude plus exhaustive aboutirait à un chiffre supérieur. Le rapport insistait sur la nécessité de procéder à une évaluation de ces dépenses.

Figure 1 : Éxonération des taxes douanières 2010-2015 (en MF)



Source : Direction régionale des douanes en Nouvelle-Calédonie

II. DÉPENSES FISCALES ET INÉGALITÉS

La dépense fiscale peut être un outil permettant de répondre à certains objectifs de politiques publiques : développement de certains secteurs d'activités, attractivité de certaines zones géographiques, soutien à un secteur en crise, redistribution et réduction des inégalités, etc.

Des études et rapports ces dernières années questionnaient la pertinence de certaines dérogations ou niches fiscales (Chauchat, 2006⁸, Chambre territoriale des comptes, 2008, Lieb, 2010, 2011, 2012). Le rapport Lieb, 2011, souligne en conclusion 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. Il semblerait que cette conclusion soit encore vérifiée pour certaines dépenses fiscales.

Il ne s'agit pas ici de faire une analyse exhaustive des nombreuses niches fiscales. Certaines visent à favoriser les ménages les moins aisés, comme avec le dispositif du Prêt à Taux Zéro (PTZ), ou les classes moyennes. Il est proposé de se focaliser uniquement sur le dispositif de la Réduction d'Impôt sur le Logement Intermédiaire (RILI). Le congrès de la Nouvelle-Calédonie a institué par la loi du pays n°2013-10 du 13 décembre 2013 une réduction d'impôt en faveur de l'investissement dans le secteur du logement intermédiaire codifiée à l'article Lp 136-II du code des impôts. Ce dispositif a été prolongé de 3 années par la loi du pays n° 2016-2 du 27 janvier 2016.

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

Ce dispositif a pour objectif de soutenir le secteur du BTP et d'en maintenir les emplois. L'efficacité de cette mesure mérite d'être analysée. Son coût effectif (1 milliard de F CFP sur trois ans) est présenté dans le tableau 2 :

Tableau 2 : Dépense fiscale pour le logement intermédiaire (RILI)

Dispositif	2013	2014	2015
RI logement intermédiaire (art Lp 136.II)	7	213	800

Source : Direction régionale des douanes en Nouvelle-Calédonie

La DSF indique que, pour l'année 2015, sur les 98 216 foyers étudiés, 788 déclarent des investissements dans le secteur du logement intermédiaire, soit 0,8 % des foyers. Le montant global retenu s'élève à 1 milliard de F CFP, soit un montant déductible moyen de 1 300 000 de F CFP par foyer. La moitié des foyers utilisant la niche déclare moins de 1 100 000 F CFP de réduction d'impôt. Ainsi, le coût budgétaire de la mesure serait évalué à 800 millions de F CFP au titre des revenus 2015 déclarés en 2016⁹.

Si ce dispositif a été mis en place pour soutenir le secteur du BTP qui était en difficulté, on peut donc s'interroger sur son implication en termes de justice sociale. Les rapports Lieb avaient déjà pointé du doigt cette particularité du système fiscal calédonien qui aboutit parfois à favoriser davantage les ménages aisés. Cette observation vaut également pour ce dispositif dans la mesure où il est plus incitatif pour les hauts revenus, comme le montre le tableau 3.

Tableau 3 : Les prix des logements permettant de ne plus payer l'IRPP sont incitatifs pour les plus hauts revenus

	Montants de l'IRPP payé par le contribuable (en F.CFP)	Prix en F.CFP du logement intermédiaire (à condition d'être sous les seuils) permettant de ne plus payer l'IRPP (taux 30% et 22%)
Individu/foyer A	300 000	6 MF-8 MF
Individu/foyer B	1 000 000	20 MF-27 MF
Individu/foyer C	5 400 000	108 MF-147 MF

Source : Calculs de l'auteur.

9 - Ce montant de 800 millions de F CFP est de fait inférieur au montant déclaré (1 milliard de F CFP) car certains foyers ne trouvent pas à imputer la totalité de leur crédit d'impôt.

Le dispositif de la RILI peut permettre de ne plus payer d'impôt pendant 6 ans. Or, pour un contribuable payant 300 000 F CFP d'IRPP, le prix d'un logement intermédiaire lui permettant de ne plus payer d'IRPP sur 6 ans se situe dans une fourchette de 6 à 8 millions de F CFP. Un type de logement éligible à ce prix n'existe pas. Par contre, à partir de 1 million de F CFP d'IRPP, le dispositif devient incitatif parce que les prix qui annulent l'IRPP avoisinent les 30 millions de F CFP. Un contribuable payant 5,4 millions d'IRPP peut augmenter son patrimoine avec un logement de plus de 100 millions de F CFP et ne plus payer d'IRPP sur 6 ans. D'autant que, pour les foyers très aisés, l'ensemble des revenus n'est pas forcément soumis à la progressivité de l'impôt (dividendes, revenus fonciers, plus-values mobilières et immobilières).

Il est possible de réaliser une estimation du coût final de ce dispositif avec plusieurs scénarios. Un premier scénario très prudent avec une baisse du coût annuel, à partir de 2016, aboutit à une dépense fiscale totale de plus de 10 milliards de F CFP. Si on reste par contre sur une tendance plutôt stable, le coût de la niche fiscale s'élèvera à plus de 14,5 milliards de F CFP (voir tableau 4).

Tableau 4 : Coût de la niche fiscale

Dépenses fiscales en MF	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	7	7	7	7	7	7					
		206	206	206	206	206	206				
			587	587	587	587	587	587			
				587	587	587	587	587	587		
					530	530	530	530	530	530	
						500	500	500	500	500	500
Total	7	213	800	1387	1917	2417	2410	2204	1617	1030	500
											14502

Source : Calculs de l'auteur.

À titre de comparaison, au budget primitif 2017, l'IRPP est inscrit à 22,7 milliards de F CFP. Donc, avec un coût à 14,5 milliards de F CFP, cela représente plus de 65 % des recettes annuelles de l'impôt sur le revenu.

Il est utile de rappeler que l'objectif principal de cette mesure était le soutien et donc le maintien des emplois dans le secteur du BTP. Cet objectif peut justifier d'avoir moins d'équité sociale sur une mesure (d'autres dispositifs pouvant y répondre). Il est ainsi proposé dans la section suivante de faire des analyses du point de vue des emplois.

III. ÉVALUATION ÉCONOMIQUE

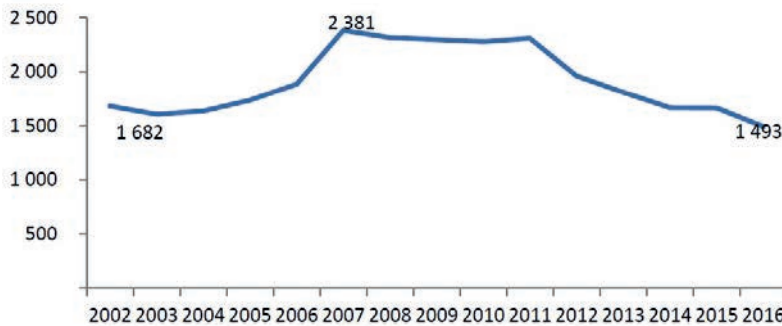
Il est admis que certains dispositifs de politiques fiscales peuvent permettre d'atteindre des objectifs précis d'emplois au détriment d'autres comme le rendement ou la redistribution. Des évaluations systématiques des politiques publiques permettraient de mieux peser l'efficacité de ces mesures. Les données existantes publiées ne sont pas suffisamment précises

pour conduire une évaluation. Pour autant, il est proposé de réaliser une analyse rapide des dispositifs de RILI, et de défiscalisation dans certains secteurs d'activité, dont le nickel. Cette étude est le prélude d'une recherche à approfondir.

A. Réduction d'impôt pour le logement intermédiaire (RILI)

Comme indiqué précédemment, on peut estimer, si la dépense fiscale se maintient à un rythme annuel relativement stable, le coût de la RILI à 14,5 milliards de F CFP sur 10 ans, soit de 2014 à 2023 (comme le dispositif a été voté en toute fin d'année, on ne tient pas compte de 2013) tandis que les constructions se seront réalisées sur 5 ans, de 2014 à 2018.

Figure 2 : Évaluation du nombre d'emplois dans le secteur de la construction de logements et bâtiments depuis 2002



Source : ISEE

Le secteur de la construction de logements et de bâtiments employait 1 668 individus en 2014 (voir figure 2). De ce fait, si la collectivité souhaitait sauver 30 % de ces emplois (ce qui apparaît comme un objectif ambitieux), cela correspondrait à 500 emplois. Or 500 emplois au SMG (155 000 F CFP/mois brut)¹⁰ pendant 5 ans (2014-2018), ceci correspond à 4,6 milliards de F CFP de masse salariale, ce qui est trois fois moins cher que le coût fiscal de la mesure. Même si l'on admet qu'on veuille prendre en charge la moitié¹¹ des emplois concernés (834 au SMG), cela reviendrait à 7,7 milliards de F CFP, soit près de deux fois moins cher. Ainsi, au vu des montants de la dépense fiscale, la justification de l'efficacité économique du dispositif de la RILI peut apparaître difficile à démontrer¹².

Cet exemple indique qu'il reviendrait peut-être moins cher de supprimer cette fiscalité dérogatoire et d'utiliser les recettes fiscales correspondantes pour développer des constructions *via* des subventions (ou autre aides). La dépense serait également plus transparente parce que votée directement par les institutions.

10 - Les charges patronales ne sont pas prises en compte dans le calcul car il s'agit avant tout de donner des ordres de grandeur. Leur intégration dans le calcul engendrerait un montant supérieur qui pourrait atteindre environ 17 %. Ainsi, dans l'ensemble cela ne change pas les proportions.

11 - Il s'agit là d'un objectif qui serait très ambitieux.

12 - Le coût total du dispositif revient quasiment à payer la totalité des 1 668 employés du secteur au SMG pendant 5 ans.

B. La défiscalisation Lp 45 ter 1 et ter 2

Le dispositif d'aide fiscale à l'investissement relevant des articles Lp 45 ter 1 à Lp 45 ter 2 a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2025 par le congrès de la Nouvelle-Calédonie. Cette prorogation était souhaitée pour permettre aux promoteurs et aux investisseurs d'avoir une visibilité sur les programmes d'investissement en cours et ceux à venir. Par ailleurs, la défiscalisation métropolitaine a également été reconduite selon les mêmes délais et constitue un paramètre supplémentaire qui consiste à rassurer les opérateurs locaux dans un contexte économique difficile.

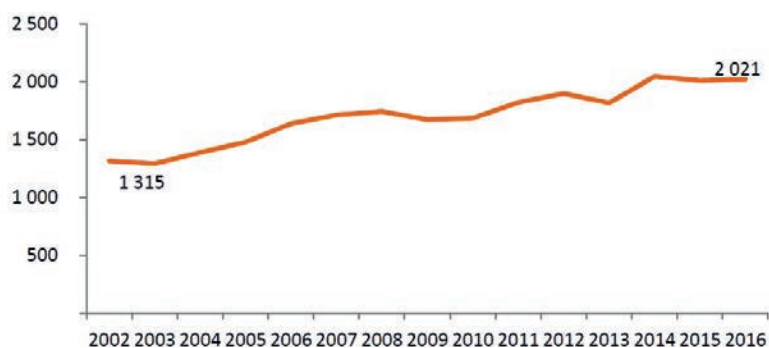
À partir du récapitulatif de cette défiscalisation ces dernières années, il est possible de calculer la dépense fiscale moyenne par emploi (tableau 5).

Tableau 5 : Récapitulatif de la défiscalisation locale depuis 2013 dans le secteur du tourisme¹³

Montants en millions F CFP	Montant total investissement	Montant base éligible agréée par le gouvernement	Montant Dépense fiscale	Nbre de projets agréés	Nbre d'emplois à créer (ETP) ^[1]	Dépense moyenne par emploi (en MF)
2013	5 184	4 335	2 030	7	62	32,742
2014	1 994	1 725	830	4	19	43,684
2015	2 434	1 766	1 012	3	29	34,897

Il en ressort que la dépense moyenne par emploi varie de 32 MF à 43 MF. Il est intéressant de se focaliser sur le secteur du tourisme dont l'évolution du nombre d'emplois est présentée dans la figure 3.

Figure 3 : Évolution du nombre d'emplois dans le secteur du tourisme depuis 2002



Source : ISEB

13 - À noter que les projets agréés mais abandonnés par les promoteurs et ceux dont l'agrément est caduc ou fait l'objet d'un recours au tribunal ont été exclus de ces statistiques.

Ne disposant pas de toutes les données pour faire une évaluation à partir du nombre d'emplois que les promoteurs se sont engagés à créer (ou à conserver quand il s'agit de rénovation de l'existant), il est possible de calculer et d'utiliser le nombre moyen d'emplois par structure.

Tableau 6 : Évaluation de la dépense moyenne par emploi dans le secteur du tourisme

Hôtels et hébergements similaires	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Hôtels et hébergement similaire (code NAF: 5510Z)	81	88	89	88	87	90
nombre d'emplois	1 767	1 842	1 770	1 993	1 947	1 954
nombre moyen d'emploi par entreprise	21,81	20,93	19,89	22,65	22,38	21,71
nombre de projet ayant obtenu la defisc	1	4	2	1	2	1
montant total du CI (en MF)	161	1235	1165	216	868	1376
dépenses moyenne par emploi (en MF)	7,381	236,025	117,172	9,538	77,570	63,367
nombre d'années de SMG (155 000 CFP)	4,0	126,9	63,0	5,1	41,7	34,1

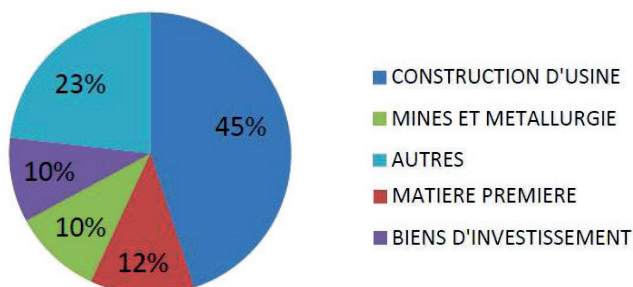
Sources : ISEE, DSF, calculs de l'auteur.

En appliquant un nombre moyen d'emploi par entreprises, on obtient une dépense moyenne par emploi variant de 7,3 millions de F CFP à 236 millions de F CFP. En rapportant au nombre d'années de SMG à 155 000 F CFP brut par mois, cela correspond à 4 années de SMG dans le premier cas et à près de 127 années dans le second cas. À titre de comparaison, Chauchat démontre que la dépense fiscale rapportée au nombre d'emplois variait de 4 à 450 MF selon les projets et les secteurs d'activités¹⁴.

C. Le cas du secteur du nickel

Le secteur du nickel qui prend avantage des défiscalisations (locales et nationales) ainsi que des pactes de stabilité fiscale est un des secteurs qui bénéficient le plus de la dépense fiscale. Ne disposant pas de toutes les données pour ce secteur, il est difficile d'en faire une évaluation. À partir uniquement des données douanières, la répartition sectorielle des exonérations est la suivante :

Figure 4 : Répartition sectorielles des exonérations douanières



Source : Direction régionale des douanes en Nouvelle-Calédonie.

14 - Voir *supra*, note 8 ; 450 millions de F CFP par emploi, cela équivaldrait à plus de 200 ans de SMG.

La figure 4 montre que plus de 55 % des exonérations douanières concernent directement le secteur de la mine et de la métallurgie. Il n'est pas possible en l'état de calculer les dépenses par emploi parce que nous ne sommes pas en possession de données suffisamment précises. Un rapide calcul à partir des données douanières semble accréditer l'idée que la dépense par emploi est moindre en comparaison des secteurs précédents. Cependant, il faudrait ajouter toutes les autres défiscalisations (locale et nationale). Cette évaluation serait importante à mener pour éclairer les décideurs compte tenu des sommes importantes engagées et du nombre d'emplois créés ou maintenus.

CONCLUSIONS

L'évaluation des dépenses fiscales n'est pas toujours évidente de par la nature même de la dépense qui est dissimulée : il ne s'agit pas d'une dépense directe mais d'une recette non perçue. Il est possible qu'en supprimant une dépense fiscale, on ne récupère pas les sommes attendues parce que les contribuables auront changé leur comportement en conséquence.

Sans être exhaustif, on retiendra que sur la période 2013-2015, les dépenses fiscales étaient au minimum de 23,6 milliards de F CFP par an. À ce rythme, tous les 4-5 ans, la dépense fiscale dépasse les 100 milliards de F CFP.

C'est en cela que l'évaluation est pertinente parce qu'elle peut mettre en évidence les réformes possibles. Ceci pose la question des objectifs et de l'efficacité de la dépense fiscale en situation budgétaire difficile. Selon que le but de la mesure est de privilégier la redistribution, l'aide à la création d'emploi ou la transition énergétique, quelle est son efficacité ? Le présent article, à partir des données disponibles, montre que pour certains dispositifs, l'efficacité peut être largement questionnée. Parfois, il peut s'avérer efficace, moins cher et plus transparent de faire des subventions directes plutôt que de la dépense fiscale pour atteindre les mêmes objectifs.

En définitive, il apparaît nécessaire de réaliser de manière systématique une évaluation de l'efficacité des dispositifs en place en fonction des objectifs fixés, notamment dans des secteurs qui ont été très largement aidés comme le nickel, le tourisme ou le BTP. Il s'agit là d'un axe de recherche appliquée à développer.

Jocelyn Bénéteau

Université de la Nouvelle-Calédonie, LARJE

90

Toute entité dotée de son propre système fiscal se trouve confrontée au phénomène d'évitement de l'impôt. En ce sens, le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) a relevé, dans son avis de 2016 sur l'évitement fiscal, que, historiquement, le phénomène est apparu concomitamment à la naissance de l'impôt et que l'on en trouvait déjà des traces dans l'ancien Empire égyptien¹.

L'évitement de l'impôt, ou l'évitement fiscal, est un concept qui relève principalement de la sociologie de l'impôt², même s'il peut trouver des traductions en termes juridiques au travers de notions telles que la fraude fiscale ou l'abus de droit. Le phénomène d'évitement de l'impôt est généralement considéré comme englobant, d'une part, les pratiques illégales des contribuables destinées à échapper à l'impôt, par exemple la fraude fiscale, l'abus de droit, ou encore l'acte anormal de gestion, d'autre part, « l'utilisation excessive [par les contribuables] de mécanismes légaux potentiellement dommageable et contraire à l'intérêt général »³ toujours dans le but d'éluider l'impôt, par exemple l'optimisation fiscale dite agressive, ou l'expatriation fiscale. Le phénomène exclurait les mesures fiscales incitatives prenant principalement la forme d'exonérations, réductions ou crédits d'impôt ou encore de charges déductibles du revenu imposable, communément nommées *dépenses fiscales* ou *niches fiscales*, adoptées sciemment par l'entité disposant de la compétence en matière fiscale, généralement à des fins d'orientation ou de régulation de l'économie. Cette question mérite cependant d'être abordée, au vu de la situation particulière de la Nouvelle-Calédonie en la matière, et ces mesures constituant une forme institutionnalisée d'évitement de l'impôt.

Ces comportements d'évitement de l'impôt engendrent des pertes de recettes fiscales pour les États, les collectivités *infra-étatiques*, ou toute autre entité dotée du pouvoir de lever l'impôt. L'ampleur des pertes de recettes fiscales résultant de ces pratiques d'évitement de l'impôt est difficilement quantifiable. Ces pertes sont estimées au niveau international entre 16 344 et 25 000 milliards d'euros, dans l'Union européenne à environ 1 000 milliards d'euros et, en France, entendue au sens fiscal du terme, donc excluant notamment la Nouvelle-Calédonie, entre 60 et 80 milliards d'euros⁴.

La Nouvelle-Calédonie n'échappe pas au phénomène de l'évitement de l'impôt, l'impact de ce phénomène sur les recettes fiscales de la collectivité n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation.

1 - CESE, « Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale », « Avis et rapports du Conseil économique et social », décembre 2016, *JORF*, n° 14, p. 108.

2 - Voir par exemple : M. Leroy, « Sociologie du contribuable et évitement de l'impôt », *Archives Européennes de Sociologie*, Vol. 44, n° 2, Études critiques, 2003, p. 213-244.

3 - CESE, *op. cit.*, p. 18.

4 - CESE, *op. cit.*, p. 11.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie a une incidence sur l'évitement de l'impôt à deux titres. En premier lieu, la Nouvelle-Calédonie, du fait de sa compétence normative en matière fiscale⁵, est exposée aux comportements d'évitement de l'impôt susceptibles d'engendrer des pertes de recettes fiscales pour la collectivité centrale⁶ et les collectivités *infra*-territoriales⁷, mais elle dispose également du pouvoir de mettre en place les mécanismes juridiques destinés à lutter contre l'évitement fiscal. Or, les mesures adoptées par la collectivité en la matière s'avèrent aujourd'hui insuffisantes. La Nouvelle-Calédonie est également compétente pour fixer le niveau de ses dépenses fiscales qui est, aujourd'hui, très élevé et qui n'est pas maîtrisé, au risque de mettre en péril à moyen terme les finances de ses collectivités (I). En second lieu, le statut de la Nouvelle-Calédonie permet l'extension à la collectivité des conventions fiscales bilatérales ou multilatérales passées par la France. De plus, la Nouvelle-Calédonie est elle-même dotée d'une compétence pour conclure des accords internes et internationaux, notamment en matière fiscale. Or, les conventions fiscales constituent des outils privilégiés pour lutter contre l'évitement de l'impôt. Cependant, ces outils sont sous-utilisés par la Nouvelle-Calédonie voire détournés de leurs deux fonctions traditionnelles, à savoir éviter les doubles impositions et prévenir l'évasion fiscale (II).

I. L'IMPACT DE LA COMPÉTENCE NORMATIVE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE EN MATIÈRE FISCALE SUR L'ÉVITEMENT DE L'IMPÔT

La Nouvelle-Calédonie est en substance compétente pour fixer les règles relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, des communes, des établissements publics et des organismes privés chargés d'une mission de service public, par exemple les organismes de protection sociale⁸. Cette compétence inclut la réglementation relative au contrôle et aux sanctions. Dans le système fiscal calédonien, les mesures de lutte contre les comportements illégaux ou non citoyens d'évitement de l'impôt prises par le congrès de la Nouvelle-Calédonie apparaissent insuffisantes au regard des mesures adoptées par le Parlement au niveau national (A). De plus, apparaît dans le système fiscal calédonien une forme d'évitement de l'impôt institutionnalisé se traduisant par la multiplication non maîtrisée des dépenses fiscales (B).

A. L'insuffisance des mesures de lutte contre les comportements d'évitement de l'impôt

Outre les règles relatives au contrôle fiscal et aux procédures de rectification contenues dans le code des impôts, la Nouvelle-Calédonie a mis en place des outils destinés à lutter contre les pratiques illégales d'évitement de l'impôt. Le code des impôts de la Nouvelle-Calédonie contient par exemple des dispositions destinées à sanctionner les manœuvres frauduleuses

5 - Sur cette question, voir notamment : J. Bénéteau, « 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. Journal de Droit Comparé du Pacifique*, vol. hors-série XVIII, 2015, p. 5-24 ; J. Bénéteau, « La loi fiscale du pays de Nouvelle-Calédonie au regard de la loi fiscale nationale : entre identité et spécificité », in C. David (dir.), *15 ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie. Sur les chemins de la maturité*, PUAM, Coll. Droit d'outre-mer, 2016, p. 149-164.

6 - La Nouvelle-Calédonie.

7 - Les provinces et les communes de Nouvelle-Calédonie.

8 - Article 22-1° de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JORF*, n° 0068 du 21 mars 1999, p. 4197.

et les abus de droit, largement inspirées de la législation nationale. L'article 1054 du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie prévoit notamment, outre l'intérêt de retard, dans l'hypothèse où la déclaration ou l'acte établi par le contribuable font apparaître une base d'imposition ou des éléments servant à la liquidation de l'impôt insuffisants, inexacts ou incomplets, une majoration de droits de 40 % si la mauvaise foi de l'intéressé est établie ou de 80 % s'il s'est rendu coupable de manœuvres frauduleuses ou d'abus de droit. La preuve de l'existence d'une manœuvre frauduleuse ou d'un abus de droit, justifiant l'application d'une pénalité de 80 %, est cependant à la charge de l'administration fiscale calédonienne, ce qui peut poser des difficultés de mise en œuvre de cette sanction. Si cette preuve n'est pas établie, le juge de l'impôt peut toutefois substituer d'office à la majoration de 80 % celle de 40 % prévue en cas de mauvaise foi du contribuable. C'est ce qui s'est produit, à titre d'exemple, dans l'affaire *La Garonne Aluminium SA*, jugée par le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, le 17 septembre 2015, relative à un montage qui avait pour objet d'éviter partiellement l'imposition à la taxe de solidarité sur les services⁹.

Par ailleurs, même si la matière pénale demeure une compétence de l'État en Nouvelle-Calédonie¹⁰, le congrès de la Nouvelle-Calédonie et les assemblées de provinces peuvent assortir les infractions aux textes qu'ils édictent de peines d'amendes et de peines d'emprisonnement, sous la réserve d'une homologation de la délibération instituant les peines d'emprisonnement par le Parlement¹¹. La loi du pays du 30 mai 2013¹² a ainsi instauré en Nouvelle-Calédonie un délit de fraude fiscale. Les dispositions de cette loi du pays ont été codifiées à l'article Lp. 1060 du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie. Cependant, plus de quatre ans plus tard, les nouvelles sanctions mises en place ne peuvent être prononcées, faute d'homologation des peines d'emprisonnement par le législateur national et à défaut de mise en place par la Nouvelle-Calédonie de la commission des infractions fiscales devant donner un avis conforme aux plaintes déposées par l'administration tendant à l'application de sanctions pénales en matière d'impôts directs, de taxe sur les services et autres taxes sur le chiffre d'affaires, de droits d'enregistrement, de taxe hypothécaire, de contribution de sécurité immobilière et de droits de timbre. Calédonie-ensemble, parti politique de Nouvelle-Calédonie à l'origine de la loi du pays du 30 mai 2013, estime que ces sanctions sont tout de même applicables, malgré l'absence de mise en place de la commission des infractions fiscales, car le VII de l'article Lp. 1060 du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie précise que les dispositions relatives à l'irrecevabilité des plaintes de l'administration en l'absence d'avis conforme de la commission des infractions fiscales ne sont applicables qu'à compter de l'installation effective de ladite commission¹³. Il paraît cependant difficile d'envisager l'application de sanctions pénales à l'encontre d'un contribuable qui aurait été privé d'une garantie prévue par les textes du fait de l'ineffectivité de cette garantie. En tout état de cause, aucune

9 - TA de Nouvelle-Calédonie, 17 septembre 2015, n° 1400424, « La Garonne Aluminium SA ».

10 - Article 21 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

11 - Articles 86 et 87 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

12 - Loi du pays n° 2013-2 du 30 mai 2013 instituant des sanctions pénales réprimant les infractions à la législation et à la réglementation fiscale, *JONC* du 31 mai 2013, p. 4371.

13 - <http://caledonie-ensemble.com/2015/02/16/fraude-fiscale-mise-au-point-de-caledonie-ensemble/>, consulté le 29 octobre 2017. Si la possibilité de mettre en œuvre les sanctions pénales prévues par l'article 1060 du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie en l'absence de mise en place de la commission des infractions fiscales peut se discuter, il est certain en revanche que les peines d'emprisonnement prévues par l'article 1060 du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie ne sont pas applicables dès lors qu'elles n'ont pas été homologuées par le législateur national.

sanction pénale n'a été prononcée sur le fondement des dispositions issues de la loi du pays du 30 mai 2013 quatre ans après son adoption¹⁴.

Ainsi, la Nouvelle-Calédonie a mis en place des outils juridiques destinés à sanctionner les pratiques illégales d'évitement de l'impôt, mais le dispositif n'est pas aussi abouti qu'au niveau national. De plus, lorsque les outils existent, la direction des services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie ne dispose pas de moyens humains et techniques analogues à ceux de l'administration fiscale nationale pour les utiliser pleinement.

S'agissant de l'utilisation excessive par les contribuables de mécanismes légaux potentiellement dommageable et contraire à l'intérêt général, il faut noter que, pour lutter contre l'évasion fiscale, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a adopté en 2015 une loi du pays plafonnant à 5 % la déduction des frais de siège facturés par les maisons-mères ayant leur siège social hors de Nouvelle-Calédonie à leurs filiales calédoniennes¹⁵.

B. La multiplication des dépenses fiscales ou l'évitement de l'impôt institutionnalisé

Le code des impôts de la Nouvelle-Calédonie contient une multitude d'exonérations, réductions ou crédits d'impôt ou encore de charges déductibles du revenu imposable, qui engendrent des pertes de recettes fiscales pour la collectivité centrale et les collectivités *infra*-territoriales. Ces mesures fiscales peuvent être regardées comme une forme d'évitement de l'impôt institutionnalisé car elles ont été délibérément mises en place par la Nouvelle-Calédonie pour permettre à certains contribuables d'échapper totalement ou partiellement à l'impôt, certes généralement dans un but économique¹⁶. Ces mesures constituent des dépenses fiscales pour la Nouvelle-Calédonie et les collectivités *infra*-territoriales et, si la Nouvelle-Calédonie est compétente pour en déterminer la nature, elle n'en maîtrise pas le montant puisque l'avantage fiscal est généralement octroyé dès lors qu'un contribuable remplit les conditions pour bénéficier de la mesure fiscale incitative. La multiplication non maîtrisée des dépenses fiscales met en péril à moyen terme les finances de la Nouvelle-Calédonie et des collectivités *infra*-territoriales ainsi que la compétence budgétaire des collectivités de Nouvelle-Calédonie qui, à l'instar des autres collectivités et contrairement à l'État, ont l'obligation de voter leur budget en équilibre réel, au risque d'être dessaisies de leur compétence budgétaire au profit du représentant de l'État.

14 - Source : direction des services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie.

15 - Loi du pays n° 2015-5 du 18 décembre 2015 plafonnant la déductibilité fiscale des frais généraux encourus par les entreprises ayant leur siège social ou leur direction effective en dehors de la Nouvelle-Calédonie, *JONC* du 29 décembre 2015, p. 12239. Les dispositions de cette loi du pays ont été codifiées notamment à l'article 21 du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie.

16 - De nombreux secteurs économiques bénéficient d'avantages fiscaux en Nouvelle-Calédonie. On citera à titre d'exemples le secteur de la métallurgie des minerais (voir notamment les articles Lp. 45 bis 1 et suivants du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie), le secteur de l'immobilier (voir notamment l'article 136-II du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie), les secteurs de l'hôtellerie touristique, de la pêche industrielle, de l'élevage des cervidés (voir notamment l'article Lp. 45 ter 1 du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie), etc.

II. L'IMPACT DE LA COMPÉTENCE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE EN MATIÈRE D'ACCORDS INTERNES ET INTERNATIONAUX SUR L'ÉVITEMENT DE L'IMPÔT

Les conventions fiscales constituent l'un des moyens privilégiés pour éviter les doubles impositions mais également pour lutter contre l'évasion fiscale. Les conventions internationales signées par la France, sauf exception, ne sont pas applicables de plein droit en Nouvelle-Calédonie. Les conventions fiscales bilatérales ou multilatérales conclues par la France ne sont donc pas applicables à la Nouvelle-Calédonie, à moins d'être étendues à la collectivité. Paradoxalement, une seule convention fiscale conclue par la France a été étendue à la Nouvelle-Calédonie dans le but de permettre à une entreprise d'échapper à l'impôt (A). Par ailleurs, la Nouvelle-Calédonie peut elle-même conclure des accords internes et internationaux notamment avec les États et territoires du Pacifique, or aucune convention fiscale n'a été conclue avec ces entités. La seule convention fiscale bilatérale conclue par la Nouvelle-Calédonie est la convention fiscale franco-calédonienne (B).

A. L'extension des conventions fiscales internationales à la Nouvelle-Calédonie

La France a conclu plus de 120 conventions bilatérales ayant un objet fiscal. Le champ d'application de ces conventions est limité à la France métropolitaine et aux départements et régions d'outre-mer, mais il peut être étendu aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie. Si l'on s'en tient aux États voisins de la Nouvelle-Calédonie, la France a notamment conclu des conventions fiscales bilatérales avec la Nouvelle-Zélande (1979)¹⁷ et avec l'Australie (2006)¹⁸ tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et à prévenir l'évasion fiscale¹⁹. Ces conventions comportent une clause d'échange de renseignements. La France a même conclu un accord avec le Vanuatu, relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale, sous forme d'échange de lettres datées des 23 et 31 décembre 2009²⁰. Cet accord est entré en vigueur le 7 janvier 2011²¹.

17 - Convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Nouvelle-Zélande en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu (ensemble un protocole), signée à Paris le 30 novembre 1979. Cette convention a été approuvée par la loi n° 80-1011 du 17 décembre 1980 (*JORF* du 18 décembre 1980, p. 2978). Elle est entrée en vigueur le 19 mars 1981 et a été publiée par le décret n° 81-548 du 8 mai 1981 (*JORF* du 16 mai 1981, p. 1475). On notera la dénomination erronée « République de Nouvelle-Zélande » mentionnée dans la convention. La Nouvelle-Zélande est en effet un royaume du Commonwealth.

18 - Convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'Australie tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et à prévenir l'évasion fiscale, signée à Paris le 20 juin 2006. La loi n° 2009-227 du 26 février 2009 (*JORF*, n° 49 du 27 février 2009, p. 3645) a autorisé l'approbation de cette convention. Le décret n° 2009-732 du 18 juin 2009 (*JORF*, n° 142 du 21 juin 2009, p. 10143) a publié cette convention qui est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2009.

19 - Pour une étude approfondie de ces deux conventions fiscales, voir : M. Conan, « État des lieux des conventions fiscales entre la France et les États du Pacifique Sud », in X. Cabannes (éd.), *op. cit.*, p. 195-204.

20 - Accord sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Vanuatu relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale (ensemble une annexe), signé à Port-Vila le 23 décembre 2009 et à Paris le 31 décembre 2009.

21 - Loi n° 2010-1382 du 13 novembre 2010 autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Vanuatu relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale (ensemble une annexe), signées à Port-Vila, le 23 décembre 2009, et à Paris, le 31 décembre 2009, *JORF*, n° 0265 du 16 novembre 2010, p. 20348 ; décret n° 2011-106 du 26 janvier 2011 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Vanuatu relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale (ensemble une annexe), signées à Port-Vila le 23 décembre 2009 et à Paris le 31 décembre 2009, *JORF*, n° 0023 du 28 janvier 2011, p. 1697.

Paradoxalement, aucune des conventions fiscales bilatérales conclues entre la France et les États voisins de la Nouvelle-Calédonie n'a été étendue à la Nouvelle-Calédonie, alors qu'il est connu, bien que l'ampleur du phénomène n'ait pas été quantifiée, que ces trois États constituent des *refuges* pour échapper à l'impôt calédonien, notamment le Vanuatu, qui a figuré un temps sur la liste des paradis fiscaux non coopératifs établie par l'OCDE, et qui apparaît à l'heure actuelle comme un *pays à fiscalité privilégiée*.

Par ailleurs, l'accord multilatéral sur l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, qui est entré en vigueur, s'agissant de la France, au mois de septembre 2017, et entrera en vigueur, concernant l'Australie et la Nouvelle-Zélande, au mois de septembre 2018, n'a pas davantage vocation, en principe, à s'appliquer de plein droit à la Nouvelle-Calédonie et n'a pas fait l'objet d'une extension à la collectivité. On relèvera qu'en 2017, le Vanuatu ne figurait pas parmi les signataires de cet accord.

La seule convention fiscale bilatérale conclue par la France étendue à la Nouvelle-Calédonie est la convention fiscale franco-canadienne²². L'extension de cette convention à la Nouvelle-Calédonie n'avait cependant pas pour but d'éviter les doubles impositions, ni de prévenir l'évasion fiscale, mais de permettre à une entreprise métallurgique et minière, la société canadienne Falconbridge, d'échapper à l'impôt, totalement au Canada et partiellement à moyen terme en Nouvelle-Calédonie. Le groupe canadien Falconbridge s'était engagé en 2005 à réaliser la construction de l'usine du Nord, pour l'exploitation du gisement minier du massif du Koniambo en Nouvelle-Calédonie. Le projet sera finalement réalisé par la co-entreprise Koniambo Nickel SAS (KNS), détenue à 51 % par la Société Minière du Sud Pacifique (SMSP), liée à la province Nord, et à 49 % par la société Xstrata, ayant racheté la société Falconbridge en 2006. Par la suite, la société Xstrata sera elle-même rachetée par la société Glencore. L'extension de la convention fiscale franco-canadienne permettait à la société mère canadienne de percevoir en franchise d'impôt les dividendes reçus de sa filiale située en Nouvelle-Calédonie. La législation canadienne subordonne en effet le bénéfice de cette exonération à l'existence d'une convention fiscale ou d'un accord d'échange de renseignements fiscaux entre le Canada et l'État (ou le territoire s'agissant de la Nouvelle-Calédonie) de résidence des filiales. Ce régime canadien des sociétés mères vise à éliminer la double imposition des dividendes. On relèvera cependant que l'entreprise KNS bénéficie d'une exonération de la quasi-totalité des impôts en vigueur en Nouvelle-Calédonie, notamment d'une exonération d'impôt sur le Revenu des Valeurs Mobilières (IRVM), durant la phase de construction de l'usine et durant les quinze premières années d'exploitation. L'extension de la convention fiscale franco-canadienne à la Nouvelle-Calédonie n'était donc pas justifiée par une double imposition des dividendes durant cette période. La commission des finances du Sénat précisait à juste titre, dans son rapport sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à la convention fiscale franco-canadienne, étendant notamment le champ d'application de cette convention à la Nouvelle-Calédonie, que cette extension était sans conséquence sur les recettes fiscales de la France, sans toutefois relever que cette extension entraînait des

22 - Convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Canada tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Paris le 2 mai 1975, approuvée par la loi n° 76-532 du 19 juin 1976 (*JORF* du 20 juin 1976, p. 3707), ratifiée les 9 juin et 29 juillet 1976, entrée en vigueur le 29 juillet 1976 et publiée par le décret n° 76-917 du 24 septembre 1976 (*JORF* du 10 octobre 1976, p. 5964). Cette convention a été modifiée par avenants en 1987, 1995 et 2010.

perdes de recettes fiscales à moyen terme pour la Nouvelle-Calédonie²³. En effet, à l'issue de la période d'exonération d'impôt prévue par la législation calédonienne, conformément aux stipulations de la convention, les dividendes versés par la filiale calédonienne seront exonérés dans l'État de la société mère et pourront faire l'objet d'une retenue à la source dans l'État de la filiale, soit en Nouvelle-Calédonie (IRVM), mais à taux réduit (5 %). Ainsi, on peut voir encore dans l'extension de cette convention fiscale à la Nouvelle-Calédonie une forme institutionnalisée d'évitement de l'impôt. L'évitement de l'impôt est également favorisé en Nouvelle-Calédonie par l'absence de conventions fiscales bilatérales passées par la Nouvelle-Calédonie avec les États et territoires du Pacifique.

B. La conclusion de conventions fiscales internes et internationales par la Nouvelle-Calédonie

En l'absence d'extension à la Nouvelle-Calédonie des conventions fiscales ratifiées par la France, la Nouvelle-Calédonie peut conclure elle-même des accords avec les États et territoires du Pacifique. L'article 29 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie confère cette compétence, partagée avec l'État, à la Nouvelle-Calédonie, en ces termes :

Dans les domaines de compétence de la Nouvelle-Calédonie, le Congrès peut autoriser par délibération le président du gouvernement à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux du Pacifique et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.

Les autorités de la République sont informées de l'autorisation de négocier et, à leur demande, représentées à la négociation au sein de la délégation de la Nouvelle-Calédonie. À l'issue de la négociation, et sous réserve du respect des engagements internationaux de la République, elles confient au président du gouvernement les pouvoirs lui permettant de signer ces accords.

Les accords prévus au présent article sont soumis à la délibération du Congrès. En cas d'accord du Congrès, ils sont, s'il y a lieu, soumis à ratification ou à approbation dans les conditions prévues aux articles 52 et 53 de la Constitution.

La matière fiscale relevant, aux termes de l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999, de la compétence de la Nouvelle-Calédonie, la collectivité peut conclure des conventions fiscales bilatérales ou multilatérales avec les États et territoires du Pacifique.

Des conventions bilatérales ont été passées par la Nouvelle-Calédonie notamment avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Vanuatu mais aussi avec Wallis-et-Futuna. Aucune de ces conventions n'a cependant d'objet fiscal. Or, comme il a été dit *supra*, ces États et territoires du Pacifique sont susceptibles de constituer des *refuges* pour les contribuables de la Nouvelle-Calédonie, y compris Wallis-et-Futuna et la Polynésie française. La fiscalité de ces deux collectivités d'outre-mer peut en effet être considérée comme privilégiée dans la mesure où, notamment, il n'existe pas d'impôt sur le revenu ni d'impôt sur les bénéfices des sociétés

²³ - Sénat, Rapport n° 11 (2013-2014) de Mme Michèle André, fait au nom de la commission des finances, déposé le 2 octobre 2013, p. 5.

à Wallis-et-Futuna²⁴ et où il n'existe pas d'impôt sur le revenu en Polynésie française²⁵. On notera qu'à Wallis-et-Futuna, une taxe sur les sociétés sans activité sur le territoire a été instaurée, visant les sociétés *off-shore* qui cherchent notamment à échapper à l'impôt en se domiciliant dans cette collectivité sans y exercer d'activité réelle. Certaines sociétés préfèrent cependant s'acquitter de la taxe plutôt que de payer un impôt sur les bénéfices des sociétés²⁶. Pour lutter contre l'évasion fiscale, la Nouvelle-Calédonie devrait conclure *a minima* des accords relatifs à l'échange de renseignements en matière fiscale avec les États et territoires voisins. La collectivité pourrait concomitamment mettre en place un dispositif relatif aux repentis fiscaux, semblable à celui qui a été instauré en France de 2013 à 2017²⁷.

La seule convention fiscale bilatérale conclue par la Nouvelle-Calédonie est la convention fiscale franco-calédonienne²⁸. Cette convention a été signée le 31 mars 1983 à Nouméa et le 5 mai 1983 à Paris et a été approuvée par la loi du 26 juillet 1983²⁹, alors que venaient d'être instaurés en Nouvelle-Calédonie un impôt sur les sociétés (généralisé à l'ensemble des bénéficiaires des sociétés et personnes morales assimilées en 1979) et un impôt sur le revenu (1982). L'objet de la convention était d'éviter les doubles impositions pouvant résulter de la création de ces deux impôts, mais également de prévenir l'évasion fiscale. Cette convention souffre cependant d'un défaut d'actualisation, en particulier du fait de la création de nouveaux impôts en Nouvelle-Calédonie, telles que la contribution calédonienne de solidarité, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, et la taxe générale sur la consommation, qui devrait entrer en vigueur définitivement en 2018.

Ainsi, le statut de la Nouvelle-Calédonie permet à la collectivité de disposer des outils juridiques, tant au plan interne qu'au plan international, lui permettant de lutter contre l'évitement de l'impôt. La pleine appropriation de ces outils ne dépend que d'une décision politique.

24 - Sur la question de la fiscalité à Wallis-et-Futuna, voir : W. Gilles, « La fiscalité à Wallis-et-Futuna : entre faiblesse, paradoxe et apparence », in X. Cabannes (éd.), *op. cit.*, p. 39-53.

25 - Sur la question de l'autonomie fiscale de la Polynésie française, voir notamment : A. Guigue, « L'autonomie fiscale de la Polynésie française », in X. Cabannes (éd.), *op. cit.*, p. 25-38.

26 - W. Gilles, « La fiscalité à Wallis-et-Futuna : entre faiblesse, paradoxe et apparence », in X. Cabannes (Ed.), *op. cit.*, p. 48 et 51.

27 - Le gouvernement français avait créé, en juin 2013, le Service de Traitement des Déclarations Rectificatives (STDR), couramment nommé *cellule de régularisation fiscale* ou plus familièrement *cellule de dégrisement fiscal*. Il permettait aux contribuables personnes physiques ayant dissimulé à l'administration fiscale des avoirs détenus à l'étranger de régulariser spontanément leur situation et de bénéficier de sanctions allégées.

28 - Convention entre le Gouvernement de la République française et le Conseil de Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale (ensemble un protocole) signée à Nouméa le 31 mars 1983 et à Paris le 5 mai 1983. Sur cette question, voir : X. Cabannes, « Les conventions fiscales entre l'État français et les collectivités d'outre-mer : le cas des conventions passées par la France avec la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie », in X. Cabannes (éd.), *op. cit.*, p. 69-82.

29 - Loi n° 83-676 du 26 juillet 1983 portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, *JORF* du 27 juillet 1983, p. 2332.

DEUXIÈME PARTIE

LES DYNAMIQUES COMPLÉMENTAIRES LIÉES AUX DÉPENSES ET À L'ACTION PUBLIQUES

INTERVENTION ET DÉPENSES PUBLIQUES : APPROCHE GÉNÉRALE ET COMPARÉE

Manuel Tirard

Université de la Nouvelle-Calédonie, LARJE

101

Pour tenter de résoudre la crise des finances publiques, et en mettant au préalable de côté l'action sur la croissance, l'alternative est assez simple en théorie puisqu'il s'agit d'augmenter les recettes et/ou de diminuer les dépenses. C'est sur ce dernier volet que cette contribution porte.

Sur ces aspects, le constat suivant est très souvent fait, à savoir qu'il y a – ou qu'il y aurait – trop de dépenses publiques, qui augmentent les déficits et donc la dette publique. La réalité nourrit ce constat puisque les dépenses publiques augmentent partout régulièrement depuis plusieurs dizaines d'années, ce qui est souvent qualifié par les économistes de loi de Wagner¹. Pour ne citer qu'un seul exemple, celui de la France, ses dépenses annuelles atteignaient en 2016 plus de 1 200 milliards d'euros, soit un peu plus de 55 % de son PIB², avec une dette publique atteignant quasiment 100 % de ce référent. Tout cela semble justifier des réformes touchant surtout les dépenses dans l'optique de les diminuer ou, au moins, de les rationaliser dans une logique de performance.

Sans contester le besoin de changements, il semble pertinent de s'interroger au préalable sur le principe même de la dépense, sur sa signification sociale. En d'autres termes, il convient de rappeler que la dépense, évidemment réformable, doit être pensée en amont comme renvoyant à un choix de société qui n'est pas le même partout. L'alternative est la suivante : face à un besoin social (éducation, sécurité, santé, culture...), va-t-on-y répondre par sa publicisation, en l'étatisant en quelque sorte, ou, à l'inverse, le laisser aux individus, donc au choix privé ? La réponse à cette question a des conséquences financières très différentes. Dès lors, la nécessité de lier dépenses publiques et choix de société est la toile de fond des débats qu'il est important d'avoir à l'esprit (I) avant d'envisager des réformes concrètes (II).

I. DÉPENSES PUBLIQUES ET CHOIX DE SOCIÉTÉ

Il s'agira de préciser cette idée que la dépense publique renvoie à un choix de société, celui de financer collectivement ou individuellement un besoin social, et de démontrer que c'est la première voie qui a été choisie par la France (A), ce qui n'est pas forcément le cas ailleurs, et ouvrira vers des perspectives comparatives (B).

1 - Et que l'on retrouve chez d'autres auteurs.

2 - OCDE, <https://data.oecd.org/fr/gga/depenses-des-administrations-publiques.htm>.

A. Dépenses publiques et besoins sociaux en France

Il faut partir d'évidences. La dépense publique et, en amont, les recettes sont l'essence de l'intervention/l'action publique, et ce au sens propre comme au sens figuré. Dit autrement, si l'on met en place des services publics, il faut les financer par des moyens matériels et humains. Dès lors, quand les besoins sociaux (éducation, santé...) sont assurés par les administrations publiques, qu'elles soient nationales, locales ou sociales, les dépenses publiques sont nécessairement plus importantes.

Très schématiquement, deux natures différentes d'intervention publique existent. D'un côté, l'État-gendarme, qui n'assure que les fonctions régaliennes (police, justice, armée), de l'autre, l'État-providence (ou interventionniste), qui dépense par définition beaucoup puisqu'il prend en plus en charge des missions aussi variées que l'éducation, la protection sociale, les transports, la culture...

Pour passer au cas français, il faut rappeler le chiffre déjà évoqué en introduction. Les dépenses, publiques françaises représentent en 2016 plus de 55 % de son PIB, soit plus de 1 200 milliards d'euros. Les recettes, qui incluent quant à elles très majoritairement les recettes fiscales et les cotisations sociales, représentent un peu plus de 53 % du PIB. La différence, presque 3 %, constitue le déficit public annuel français. Ces quelques données démontrent que la France a fait le choix d'un État interventionniste.

Pourquoi ce choix d'avoir largement publicisé les besoins sociaux de la population ? Une bonne partie de la réponse se trouve dans l'histoire et dans la conception française de l'intérêt général, dont découle un rôle de l'État acteur cardinal du bien public³. Sans remonter aux racines révolutionnaires de cette conception singulière, longuement évoquée par le Conseil d'État dans son rapport public de 1999 en contraste avec la vision libérale anglo-saxonne⁴, un texte important en la matière doit être cité, le préambule de la Constitution de 1946, aujourd'hui intégré au bloc de constitutionnalité. Celui-ci indique en effet que l'État doit prendre en charge diverses missions (en particulier l'éducation, l'assistance et la protection sociales⁵), caractérisant l'existence de droits sociaux au profit de la population. Cela renvoie à une importante distinction entre droits négatifs et positifs (droits de/droits à), bien connue en ce qu'elle interroge les droits par rapport au rôle de l'État : inaction d'un côté, action de l'autre. Ce faisant, puisque les droits sociaux sont des droits positifs nécessitant une intervention publique, on pourrait penser que seuls les seconds ont un coût financier (par ex. le droit à l'éducation nécessite des écoles et des professeurs). Toutefois, il ne faut oublier que, quel que soit le droit considéré, qu'il soit négatif ou positif, sa réalisation nécessite de l'argent pour son effectivité (par ex. un cadastre pour garantir le droit de propriété et, plus généralement, un système juridictionnel pour garantir tous les droits). En définitive, l'action publique a un versant financier essentiel en dehors duquel elle n'est que théorique ; les finances sont fondamentales pour la réalité de l'État en général et de l'État-providence en particulier.

3 - É. Zoller, *Introduction au droit public*, Dalloz, 2^e éd., 2013.

4 - Rapport public du Conseil d'État, 1999, « Considérations générales : L'intérêt général », *EDCE*, n° 50, La documentation française, 1999.

5 - Arts. 10 et s.

Pour revenir sur la protection sociale, il faut souligner que les dépenses correspondantes sont de loin le premier poste des dépenses publiques françaises, avec plus de 600 milliards d'euros par an⁶, soit à peu près la moitié du total. Ce simple chiffre confirme si besoin que la France est bien un État interventionniste (et donc social). Qu'en est-il ailleurs ?

B. Perspectives comparatives

En faisant du droit comparé interne, il apparaît que la Nouvelle-Calédonie a suivi le référent français, puisque les dépenses publiques des collectivités calédoniennes (territoire, provinces et communes) représentent un peu plus de 50 % de son PIB, soit environ 500 milliards de francs annuels⁷.

En sortant de la France au sens large, tous les pays développés ont aussi fait le choix de compléter l'État-gendarme par des logiques d'État-providence, ce qui implique de fortes dépenses publiques. Toutefois, à bien y regarder, il existe des disparités sensibles. Ainsi en va-t-il entre la France et certains États européens, spécialement l'Allemagne, dont les dépenses publiques représentent environ dix points de moins rapportés à son PIB que le résultat hexagonal.

Mais la différence la plus marquante est surtout celle qui oppose la France et les États-Unis. Outre-Atlantique, les dépenses publiques, moins de 40 % du PIB (38 %), y sont inférieures de presque vingt points à la France (et 15 par rapport à la Nouvelle-Calédonie).

La raison principale, sans être l'unique, est qu'aux États-Unis, influencés par une tradition libérale historiquement bien plus importante qu'en France⁸, la logique d'État interventionniste est moins poussée. Il n'y a notamment pas de droits positifs fédéraux constitutionnalisés. Les besoins sociaux concernés non pris en charge par l'État sont restés à la charge des citoyens, autrement dit du marché.

Est-ce alors à dire qu'il n'y a pas d'État-providence outre-Atlantique et donc pas de protection sociale ? La réponse est négative, mais il convient d'ajouter qu'il s'agit là d'un système particulier d'au moins deux façons. D'abord dans son degré, puisque la protection sociale publique financée directement par les prélèvements obligatoires existe mais est moins importante qu'en France. Elle concerne le chômage, la retraite de base et, pour certains, la santé. Mais il y a aussi une différence de nature. En effet, les personnes non couvertes par le système public sont souvent aidées fiscalement par le gouvernement américain, surtout en matière de santé et de retraite complémentaire. Ce gouvernement va permettre aux citoyens de payer moins d'impôts lorsqu'ils vont s'assurer à titre individuel auprès d'une compagnie privée. L'impôt est ici utilisé en incitant plutôt qu'en ordonnant.

6 - Ce chiffre pouvant varier en fonction du périmètre pris en compte : dépenses au sens des lois de financement de la Sécurité sociale ou plus largement (comme ici).

7 - Voir ISEE, « Les dépenses du secteur public en Nouvelle-Calédonie » (sur internet). Au niveau des recettes, en revanche, la différence est importante. Voir *infra* partie II, C.

8 - Voir *supra*, notes 3 et 4.

Ces incitations/dépenses fiscales diminuent naturellement les recettes et, ce faisant, n'apparaissent pas dans les dépenses publiques puisqu'elles sont en quelque sorte indirectes. C'est une logique d'État-providence caché (*Hidden Welfare State*)⁹, typiquement américaine en ce qu'elle laisse plus de places aux choix privés.

Les chiffres attestent aujourd'hui de la manière foncièrement différente de prendre en charge la protection sociale¹⁰. Ainsi, les dépenses sociales nettes totales tournent autour de 30 % du PIB des deux pays, la France étant un peu en tête. Néanmoins, les disparités sont réelles à l'intérieur de ce chiffre, puisque les dépenses sociales publiques sont bien plus importantes en France qu'aux États-Unis, l'inverse étant vrai pour les dépenses privées¹¹.

Faire le lien entre dépenses publiques et choix de société permet de mieux comprendre la réalité de la situation actuelle et de dépasser le constat simple, et parfois simpliste, qui consiste à seulement souligner qu'il y a trop de dépenses publiques et à appeler à leur diminution impérative. Ce lien est d'autant plus pertinent qu'il permet également de mieux comprendre la problématique de la réforme en la matière.

II. RÉFORME DES DÉPENSES PUBLIQUES ET RÉFORME DES CHOIX DE SOCIÉTÉ

La toile de fond esquissée plus haut est intéressante à au moins trois titres quand la réforme des dépenses publiques est envisagée. D'abord, pour comprendre des changements déjà menés dans les pays, et on prendra l'exemple comparé du financement de la protection sociale en France et aux États-Unis, puisqu'il s'agit là du premier poste de dépenses publiques (A). Ensuite, pour appréhender en général ces évolutions dans un contexte contemporain favorisant les idées (néo)libérales (B). Enfin, pour envisager des mutations nécessaires en France et en Nouvelle-Calédonie (C).

A. Mise en perspective des réformes : l'exemple de la protection sociale

Malgré des changements, la protection sociale en France ou en Nouvelle-Calédonie reste obligatoire, publique et largement financée directement par les prélèvements obligatoires (cotisations sociales, contribution sociale généralisée, contribution calédonienne de solidarité...).

À l'inverse, aux États-Unis, les réformes menées démontrent l'intérêt de les penser dans un cadre laissant plus de place aux choix privés. La mise en place d'une protection sociale publique à partir des années 1930 et consécutivement au *New Deal* concerna le chômage et la retraite de base, mais pas l'assurance santé. C'est seulement dans les années 1960 qu'une assurance santé publique fut créée. Toutefois, celle-ci n'était pas universelle puisqu'elle concernait, d'un côté, les personnes les plus précaires (programme Medicaid) et, de l'autre, les plus âgées (programme Medicare). Ce n'était pas là une Sécurité sociale générale et obligatoire « à la

9 - C. Howard, *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton University Press, 1997.

10 - OCDE, « Le point sur les dépenses sociales 2016 » (sur internet), oct. 2016, en synthèse p. 7.

11 - Les dépenses sociales privées représentent plus de 10 % du PIB américain, *id.*, p. 6.

française », d'autant plus que la retraite complémentaire n'était pas incluse. L'Obamacare¹², en 2010, est une évolution importante mais pas une révolution. Le dispositif reste en effet typiquement américain dans son orientation. Il s'agit d'augmenter le programme Medicaid pour les plus défavorisés mais surtout d'obliger les autres citoyens dépourvus jusque-là de couverture à s'assurer, sauf à payer une amende¹³. Il n'en reste pas moins qu'aucun système de santé publique obligatoire et généralisé n'a été mis en place. Ont été en fait augmentées les incitations fiscales pour favoriser l'assurance santé dans le secteur privé, ce qui renvoie toujours à l'importance des choix individuels dans la satisfaction des besoins sociaux.

B. Le contexte global des réformes contemporaines

Les théories de Keynes, largement à l'œuvre jusqu'aux années 1970, eurent pour conséquence un fort interventionnisme pour réguler la société. De manière plus précise, au niveau financier, cela a entraîné partout une augmentation tant des prélèvements obligatoires que de la progressivité des systèmes fiscaux.

La remise en cause du keynésianisme fut plurielle. Elle fut d'abord idéologique et globale, avec l'attaque la plus ancienne de F. Hayek¹⁴. Mais elle fut également financière. Les fers de lance en la matière furent les auteurs de l'École des choix publics (*Public choice*)¹⁵, qui appliquèrent le raisonnement économique maximisateur (*homo economicus*) à l'État, aux hommes politiques et à l'administration.

Qu'elle qu'en soit l'origine exacte, l'attaque (néo)libérale de l'État social et interventionniste a été (au moins) triple d'un point de vue financier. D'abord, par la mise en avant d'une prétendue aversion des citoyens à l'impôt qu'ils n'auraient pas d'intérêt à payer. C'est là le retour de l'idée que l'impôt est un prix comme les autres ; il ne renverrait pas à un devoir de solidarité pour construire une société politique. Ensuite, par une constatation de prélèvements obligatoires réputés trop élevés car, selon la courbe de Laffer¹⁶, « trop d'impôt tue l'impôt » (à partir d'un certain moment, leur augmentation ferait stagner puis baisser les recettes du fait de l'évasion et de la fraude fiscales, mais aussi de la désincitation au travail et à la production). Enfin et à la suite, la mondialisation et la concurrence obligerait à diminuer les impôts, leur progressivité et les dépenses publiques et, en particulier, celles qui ont une place centrale en leur sein, les dépenses sociales.

Ces arguments n'eurent pas pour effet un retour en arrière complet sur la réalité des États-providences dans les pays développés. Toutefois, on y a constaté presque partout depuis la fin des années 1970 et jusqu'il y a peu une stagnation, voire une petite diminution des prélèvements obligatoires et une chute réelle de la progressivité. C'est là la marque d'un effritement de l'intervention publique.

12 - Patient Protection and Affordable Care Act. Cette réforme, contestée par l'administration Trump, est encore applicable à l'heure où ces lignes sont écrites.

13 - Le Congrès américain est récemment revenu sur cette pénalité.

14 - F. Hayek, *La route de la servitude*, (trad. G. Blumberg), PUF, Quadrige, 4e éd., 2005.

15 - J. Buchanan et R. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, Harcourt Brace Jovanovich, 1977.

16 - C'est ici que l'utilisation du terme de « pression fiscale » a une connotation négative.

Si cette contestation néolibérale se veut unitaire, son application ne doit pas être pensée de la même façon puisqu'il faut tenir compte de traditions juridiques dissemblables. En synthèse, ces doctrines conviennent bien mieux au modèle anglo-saxon qu'à son homologue français. C'est un retour aux fondements du système américain et, à l'inverse, une remise en cause des fondements français.

C. Envisager des réformes concrètes en France et en Nouvelle-Calédonie

Les éléments qui précèdent n'impliquent pas qu'il soit impossible d'envisager des évolutions en France ou en Nouvelle-Calédonie, mais il s'agit de les connecter à la toile de fond esquissée ici, donc au modèle français. Qu'est-ce que cela implique ?

D'abord, il semble complexe d'envisager un « grand soir de la dépense publique », autrement dit, de penser que l'on pourrait diminuer substantiellement et facilement cette dépense en France compte tenu de son modèle historique. Il faut certes réformer, mais en gardant à l'esprit les choix de société sous-jacents. La maîtrise des dépenses publiques ne constitue pas une fin en soi ; il appartient aux citoyens et à leurs représentants de déterminer le niveau d'intervention publique qui peut être différent d'un pays à un autre.

Ceci étant, et pour sortir de la théorie, quels sont les chantiers possibles¹⁷ ?

Dans tous les pays il s'agi(rai)t de travailler à une meilleure performance et une rationalisation de la dépense publique¹⁸, tout autant que de réfléchir sur les dépenses sociales eu égard au vieillissement généralisé de la population. De même, la masse salariale, autrement dit le paiement des agents publics, doit être prise en compte dans l'équation budgétaire compte tenu de son importance.

De manière plus précise, en France, il est également pertinent d'envisager de toucher à des politiques publiques dont beaucoup s'accordent à dire qu'elles sont peu ou pas efficaces. Citons les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle ou encore du logement. De même, les réflexions sur des dépenses locales croissantes doivent être menées, même si l'autonomie des collectivités territoriales constitue une contrainte¹⁹. Il n'en reste pas moins que le millefeuille territorial hexagonal a quelque chose de kafkaïen (communes, intercommunalités, métropoles, départements, régions, sans compter leurs établissements publics).

Enfin, on ajoutera deux problématiques spécifiques à la Nouvelle-Calédonie. D'abord, sur la masse salariale, la question de la désindexation des fonctionnaires²⁰. N'est-ce pas là un moyen de faire de substantielles économies, même si certains estiment que cette mesure aurait un réel effet récessif sur l'économie ? De plus, et peut-être surtout, il faut tenir compte de la thématique liée aux transferts de l'État, qui comptent pour environ 15 % du PIB calédonien,

17 - En détails voir Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2017.

18 - Voir la contribution de S. Kott à cet ouvrage.

19 - Articles 72 et s. de la Constitution de 1958.

20 - En détails M. Chauchat, *Vers un développement citoyen. Perspectives d'émancipation pour la Nouvelle-Calédonie*, PUG, 2006.

soit chaque année *a minima* 150 milliards de F CFP²¹. Certes, ceux-ci correspondent majoritairement au paiement des fonctionnaires d'État présents sur le territoire. Il n'en reste pas moins que ces sommes permettent d'équilibrer les comptes publics, puisqu'elles représentent environ 25 % des recettes calédoniennes. Si ces transferts étaient amenés à baisser, et sauf à augmenter la dette locale, l'alternative sera assez simple, il s'agirait soit d'augmenter les impôts à dépenses égales, soit de diminuer les dépenses si les recettes stagnent. Les choix de société sont encore présents, démontrant que le droit public financier n'est pas seulement une matière technique : il est au cœur des choix démocratiques et du droit public.

21 - IEOM, « Nouvelle-Calédonie. Rapport annuel 2016 », 2017, p. 56. Il s'agit ici de l'aide directe (la défiscalisation nationale n'est donc par ex. pas comprise).

DE L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN GÉNÉRAL ET DE CELLE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN PARTICULIER

Sébastien Kott

Université de Poitiers, Institut de Droit Public (IDP)

108

Les décideurs ont toujours posé la question du coût des politiques publiques et, corollairement, le coût des politiques publiques a toujours conduit à interroger la réforme de l'appareil qui les porte¹. Il en va ainsi, au début du XIX^e siècle, quand l'administration des finances interroge le coût des différentes modalités de recouvrement de l'impôt et en propose une analyse comparative au regard du nombre d'agents mobilisés et du produit généré². Les expériences d'évaluation de l'action publique sont alors éparées, évidemment liées à des questionnements spécifiques et, surtout, portées par des administrations qui comprennent la pertinence du questionnement. On évoque alors la bonne administration et l'économie politique qui, en tant que méthode (voire science pour certains), doit concourir à la mise en œuvre de ces bonnes pratiques.

De l'entre-deux-guerres aux années 1960, la démarche se généralise sous un terme plus neutre : le contrôle³. Le contrôle de la dépense publique se répand au cœur de l'État et il est porté à la fois par les administrations « dépeniées », l'administration des finances et la Cour des comptes. Les premières déploient des corps spécifiques de contrôle chargés de missions qui relèvent, entre autres, de l'analyse des coûts. La deuxième met en place toute une série de garde-fous censés endiguer le flot de la dépense (mutation du contrôle des dépenses engagées en contrôle financier central, formalisation du contrôle d'État, rénovation des missions de l'inspection générale des finances). La Cour, de son côté, voit son secteur d'intervention s'élargir (entreprise publiques, organismes de sécurité sociale) et apparaître des « organismes associés » aux dénominations tout à fait explicites (comité d'évaluation du coût et du rendement des services publics, cour de discipline budgétaire et financière).

C'est à partir des années 1960 et 1970 que cette démarche va se systématiser sous la poussée de l'expérience de Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB). Cette systématisation du questionnement de la dépense publique permet alors d'ancrer définitivement la gestion des finances publiques (en tant que réforme de l'État) au cœur des politiques publiques⁴. À partir de cette période, la réforme de l'État prend plusieurs formes et surtout plusieurs noms (renouveau du service public, réforme ou modernisation de l'État, réforme ou modernisation de l'action publique) dont la logique de performance n'est qu'un instrument. *In fine*, il

1 - P. Bezès, F. Descamps, S. Kott, L. Tallineau (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques. Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX^e siècle (1815-1914)*, CHEFF, octobre 2010.

2 - S. Kott, « L'invention d'outils « gestionnaires » dans le système financier de la Restauration », *L'invention de la gestion des finances publiques. Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX^e siècle*, CHEFF, 2010, p. 409-423.

3 - P. Bezès, F. Descamps, S. Kott, L. Tallineau (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques. Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, CHEFF, juin 2013.

4 - P. Bezès, *Réinventer l'État, les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Le lien social, Paris, PUF.

s'agit toujours d'une analyse de la dépense publique proposée en vue d'améliorer la gestion publique. La logique de performance (ou de résultat) repose sur la formalisation de toute une série de liens susceptibles d'éclairer la décision des gestionnaires de crédits et de mettre en œuvre les conditions nécessaires à leur responsabilisation financière ou gestionnaire ou encore managériale. D'une façon générale, les crédits budgétaires doivent d'abord être déployés afin de concourir à la réalisation d'objectifs clairement identifiés. Ensuite, les résultats de l'action administrative doivent être renseignés par des indicateurs qui permettent d'en mesurer l'efficacité, l'efficience et l'effectivité. Ce point est particulièrement important et la satisfaction des usagers ne doit pas être sacrifiée à l'efficacité ou à l'approche coût. Dès lors, il devient possible de redéfinir la responsabilité des acteurs publics. Cette dernière glisse d'une responsabilité purement juridique vers une forme enrichie intégrant la question managériale (la bonne administration).

Le déploiement de cette culture managériale au cœur du secteur public passe par une conversion de son administration et par une adaptation des outils dont elle dispose comme le montrera une analyse de la formalisation de la logique de performance au niveau de l'État (première partie) et son déploiement jusqu'au sein des universités (deuxième partie).

I. LA QUESTION DE LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE

Depuis la V^e République, le mouvement de mutation de l'administration semble s'accélérer, mais peut-être cette accélération n'est-elle liée qu'à notre connaissance de ces tentatives et inversement à l'ignorance de celles qui n'ont pas laissé de traces. Pour exemple, l'épisode de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) représente la dernière grande tentative de réforme de l'administration par la fonction budgétaire avant la Loi Organique relative aux Lois de Finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). On estime trop souvent que la RCB fut un échec, quand c'est vraisemblablement l'absence des traces palpables laissées par cet épisode managérial qui semble la réalité.

Portée par l'administration alors qu'elle intéresse au plus haut point le citoyen et ses représentants, la démarche performance souffre d'une présomption de pratique technocratique difficile à dépasser. Si la RCB⁵ constitue indéniablement une première expérience systématisée de pilotage de la dépense publique par sa performance⁶, le vote de la LOLF institutionnalise l'expérience en l'introduisant de manière pérenne au cœur du dispositif juridique d'allocation des moyens des administrations de l'État.

A. Le déploiement de la « logique de performance » par l'administration

La RCB a pour la première fois entrepris une généralisation de la logique d'analyse de l'action publique⁷. Elle n'a été possible que parce qu'elle a été promue par des administrations qui étaient prêtes à la mettre en œuvre et que ces dernières ont bénéficié d'un soutien politique au plus haut niveau. Si l'exécutif a bien compris la démarche, il n'en va pas de même du Parlement qui s'est méfié d'une prise de pouvoir par la technostructure. L'étude des

5 - P. Huet et J. Bravo, *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires*, PUF, systèmes-décisions, 1973.

6 - V. Spenlehauer, « L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification », thèse de sciences de l'homme et société, Université Grenoble II, 1998.

7 - L. Leretaille, *Les choix budgétaires*, PUF, dossiers Thémis, 1972.

instruments de la RCB illustre le fort déploiement de l'expérience. Le manque de soutien du Parlement et la difficulté corollaire à en dresser le bilan entravent la capacité à en évaluer l'héritage.

1. Les instruments de la RCB

La RCB repose tout d'abord sur la mobilisation des appareils administratifs. Certaines administrations ont parfaitement saisi l'enjeu et proposé des études dont la qualité n'est pas discutable. Il s'agit logiquement d'administrations dotées de directions très structurées et disposant d'agents de haut niveau capables de s'approprier la démarche : la défense, l'éducation Nationale et l'équipement en sont trois très bon exemples⁸. Ces administrations ont fourni quelques « études » thématiques qui intègrent une démarche de performance de l'action publique. Ces travaux témoignent par ailleurs d'une approche globale qui s'affranchit du carcan des organisations administratives et budgétaires existantes. En 1969, d'autres administrations, soutenues par la direction du budget et la direction de la prévision, proposent 6 études sectorielles qui vont marquer la démarche RCB : sécurité routière⁹, lutte contre la mortalité périnatale, maintien à domicile des personnes âgées, villes nouvelles, fonctionnement du marché de l'emploi et protection de la forêt méditerranéenne. On parle alors de « programmes finalisés » qui sont inscrits au VI^e plan¹⁰.

Consciente du caractère novateur de la démarche, l'administration des finances s'est investie. Elle a ainsi porté la mission RCB qui réunit celles et ceux qui désirent participer à ce qui est alors une expérience de nouvelle gestion publique. Au sein du ministère des finances et en dépit de leurs antagonismes, les directions de la prévision et du budget ont soutenu la démarche. Pour la première, il s'agissait évidemment de contenir le flot de la dépense, pour la seconde, d'inscrire la dépense dans une perspective planificatrice... et pas forcément de limiter son montant ! Puis, la création d'une mission interministérielle montre que les services du Premier ministre (en particulier de Jacques Chaban-Delmas) ont parfaitement mesuré la nécessité de soutenir la RCB. Elle est même devenue une modalité de formation des cadres de la fonction publique à travers une série de séminaires disposant d'une doctrine propre propagée grâce à une revue dédiée : les cahiers de la RCB. Ici encore, la mission interministérielle permet la production de rapports siglés RCB, sur des thèmes très variés¹¹.

La démarche est alors essentiellement portée par l'administration et le pouvoir exécutif. Pourtant le Parlement, très peu impliqué dans l'initiative, demande rapidement à y être associé¹² et le Gouvernement accepte tout aussi rapidement le principe de cette collaboration.

8 - A. Quint, « L'échec de l'expérience française de RCB », *Annales de l'école doctorales de Lille 2*, n° 4, 1996, p. 351-353.

9 - Ministère de l'Équipement et du logement, « Étude pilote rationalisation des choix budgétaires concernant la sécurité routière », Rapport général, Paris, 1969.

10 - V. Spenlehaer, « L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification », thèse de sciences de l'homme et société, université Grenoble II, 1998, particulièrement, chapitre 4 « De la RCB à l'évaluation de politiques publiques », p. 203 et s.

11 - Ministère des Transports, ministère de l'Économie, « Comment économiser l'énergie dans les transports : étude interministérielle de RCB », étude menée par Pierre Merlin, La documentation française, 1977.

12 - B. Mosny, « Le Parlement et la RCB », « L'invention de la gestion des finances publiques (1965-1975), l'épisode RCB », à paraître.

L'article 56 de la loi de finances pour 1972¹³ introduit donc de nouveaux instruments de la RCB : les budgets de programmes¹⁴. Ces documents sont qualifiés d'« annexes documentaires », ce qui ne correspond à aucun des types d'annexes prévus par l'ordonnance organique de 1959¹⁵. Ils seront désignés, à l'instar des autres documents budgétaires, selon la couleur de leur couverture pour devenir les « blancs budgétaires ». Expérimentés dans un premier temps, les blancs budgétaires sont généralisés en 1978. Ils proposent bien une analyse du coût des politiques publiques mis en relation avec des objectifs déterminés¹⁶.

2. Un héritage controversé

La RCB n'est pas contestée pour ce qu'elle représente. Il s'agit bien d'une première expérience de généralisation de ce qui sera appelé plus tard « la logique de performance ». Ce qui est discuté, c'est son héritage.

Pour de nombreux auteurs, elle aurait échoué et les raisons de son échec sont établies. La première réside en la faiblesse de son ancrage juridique. Il faut rappeler que la RCB naît comme une pratique administrative formalisée par une délibération du Conseil des ministres du 4 janvier 1968. Un arrêté du ministre des Finances du 13 mai 1968 porte ensuite création d'une mission auprès du ministre de l'Économie et des finances¹⁷. Cette mission est chargée avant tout (article 1^{er} de l'arrêté) de penser la réorganisation de l'administration des finances et, de manière presque liminaire (article 1^{er} alinéa 2), « d'expérimenter une méthode tendant à la rationalisation des choix budgétaires et au contrôle des résultats de l'action administrative par des études d'analyse de système et de coût-efficacité ». Le même jour, un décret confie la direction de cette mission à Philippe Huet¹⁸. Ce sont là les seules normes juridiques qui portent la RCB. L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances était trop récente pour être modifiée. Cette limite est bien comprise de l'administration¹⁹ et de la doctrine juridique²⁰. La faiblesse de la valeur juridique des dispositifs ne suffit cependant pas à établir l'échec de l'expérience puisque, portée par une mission dédiée, elle se développe au cœur de l'administration jusqu'au milieu des années 1980.

13 - Loi n° 71-1061 du 29 décembre 1971 portant loi de finances pour 1972, article 56 : « Le gouvernement présentera à l'appui du projet de loi de finances une annexe documentaire ventilant par secteur les crédits figurant dans le projet de loi. Une seconde annexe fournira ultérieurement une répartition, par secteur et par opération économique, des crédits inscrits dans la loi de finances adoptée par le Parlement. Ces documents contiendront une analyse de la structure et de l'évolution des dépenses retracées dans le nouveau cadre économique et sectoriel ».

14 - P. Kessler et F. Tixier, *Le budget de programmes*, Berger-Levrault, 1973.

15 - L'article 32 de l'ordonnance organique n° 59-02 du 2 janvier 1959 prévoit des annexes explicatives et des annexes générales.

16 - M. Tirard, « Les budgets de programmes », *L'invention de la gestion des finances publiques (1965-1975), l'épisode RCB*, à paraître.

17 - Arrêté du 13 mai 1968 portant création d'une mission auprès du ministre de l'économie et des finances, *JORF*, 15 mai 1968, p. 4863.

18 - Décret du 13 mai 1968 chargeant un haut fonctionnaire d'une mission auprès du ministre de l'Économie et des finances, *JORF*, 15 mai 1968 p. 4863.

19 - P. Kessler et F. Tixier, *Le budget de programmes*, op. cit., p. 19.

20 - J.-C. Ducros, « La rationalisation des choix budgétaires », *Revue de sciences financières*, 1969, p. 617-663.

Par ailleurs, quelques mois après son lancement, la RCB reçoit une forme de concrétisation budgétaire. Les parlementaires, soucieux d'y être associés, obtiennent la communication d'une annexe budgétaire qui deviendra un des emblèmes de la RCB. Ces blancs budgétaires se déploient progressivement dans les administrations et leur généralisation est acquise en 1978, quand ils deviennent obligatoires. Que la production du document soit obligatoire signifie que la pratique est dorénavant déployée au cœur de toutes les administrations d'État : elle est reçue par l'appareil administratif. Mais cela ne signifie pas qu'elle se soit imposée ! Les blancs cohabitent avec les documents budgétaires traditionnels : les bleus. Or ces derniers restent les documents de référence en matière de discussion et de vote du budget au Parlement, traduisant la faiblesse de la diffusion, voire l'échec de la RCB au sein du pouvoir législatif.

La discrétion de la RCB dans l'ordre juridique fut aussi source d'un handicap majeur. Peu soutenue par le droit, la méthode RCB n'est apparue que comme une information supplémentaire sur la rationalité de l'action administrative. Pire, son fondement scientifique pouvait porter atteinte à la démocratie : les décisions rationnelles risquaient de s'imposer aux organes légitimes.

Cependant, même si cet aspect est difficilement mesurable, la généralisation de cette pratique, du début des années 1970 au milieu des années 1980, a contribué à diffuser une culture du résultat au cœur de l'administration centrale française. L'expérience RCB a évangélisé les fonctionnaires à l'analyse de la dépense publique et certainement permis la diffusion de la culture de la performance de la fin des années 1990.

B. Comment se traduit cette préoccupation depuis la LOLF

Abandonnée au milieu des années 1980, l'expérience RCB perdue, à travers les budgets de programmes, jusqu'au milieu des années 1990. Le dernier blanc est présenté au Parlement en 1996. Cette date permet de faire le lien entre la disparition des documents RCB et la réapparition d'une revendication d'analyse de la performance de la dépense publique au Parlement. Le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire entame ses travaux en 1998 et son rapport « contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins »²¹ constitue la première étape qui va mener à l'adoption de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) du 1^{er} août 2001. La perspective change en fait du tout au tout entre l'expérience RCB et la LOLF. La première n'a pas modifié le cadre juridique, la seconde est avant tout une modification, au plus haut niveau, de l'ordre juridico-financier. La RCB était une pratique administrative portée par l'administration des finances, la LOLF est une démarche parlementaire, portée par la classe politique unanime et accompagnée par Bercy²².

Les porteurs de la LOLF revendiquent explicitement deux axes forts à leur réforme. Le premier est une revalorisation des pouvoirs du Parlement, le second est une intégration au plus haut niveau de l'ordre juridique de la logique gestionnaire. Cette dernière repose principalement sur

21 - L. Fabius et D. Migaud, « Contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins », Rapport de l'Assemblée nationale, Assemblée nationale, 1999, 2 tomes.

22 - En pleine cohabitation, le sénateur Alain Lambert (RPR avec le soutien de la présidence de la République) et le député Didier Migaud (PS avec le soutien du Premier Ministre) posent clairement le cadre : « Malheur à qui fera échouer la réforme budgétaire », *Les Échos*, 6 février 2001. La LOLF est ensuite adoptée à l'unanimité.

deux piliers : la rénovation des documents budgétaires votés par le Parlement et la détermination de responsables des crédits²³.

1. La LOLF structure les annexes budgétaires autour de la performance

La performance publique portée par la LOLF repose sur des documents budgétaires rénovés. L'article 51-5²⁴ de la LOLF dispose que « sont joints au projet de loi de finances de l'année des annexes explicatives développant par programme le montant des crédits ». Ces annexes, les nouveaux bleus budgétaires, sont donc avant tout des documents de présentation des crédits budgétaires. La LOLF, après avoir rénové la structure de cette présentation en missions –programmes–actions, prescrit qu'elle est accompagnée « d'un projet annuel de performance pour chaque programme ». Les nouveaux bleus détaillent les actions envisagées par programme, le coût associé à chacune de ces actions, ainsi que la stratégie du programme et les indicateurs qui permettent (en théorie) d'évaluer la capacité du gestionnaire de programme à atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Ces objectifs, clairement définis, s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie qui est, elle aussi, présentée dans ces nouveaux bleus. Le volet performance du bleu déteint sur son nom, on l'appelle désormais un Programme Annuel de Performance : PAP. Il est complété en loi de règlement par un Rapport Annuel de Performance : RAP. Au moment du déploiement de la LOLF, le Parlement envisage un renforcement sensible de son rôle à l'aide de la loi de règlement²⁵. Les parlementaires pensent reprendre en main le contrôle de la dépense. À l'aide des indicateurs, qui permettent de suivre l'avancement de l'action des administrations vers les objectifs annoncés, ils peuvent apprécier la stratégie présentée au sein de chaque bleu. La démarche performance concourt bien au recentrage des finances publiques autour du Parlement. La théorie des indicateurs pouvait inciter à l'optimisme. Dix ans après leur introduction, la pratique conduit certains observateurs au scepticisme²⁶.

23 - D. Migaud, « Un double objectif : modernisation de l'État, approfondissement de la démocratie », *RFFP*, n°76, nov. 2001, p. 9-14.

24 - Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances, article 51 : « Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :

- a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;
- b) L'évaluation des dépenses fiscales ;
- c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;
- d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- e) Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante ;
- f) Une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 et la justification des variations par rapport à la situation existante.

25 - « Cette culture de la performance devra donc conduire à un renforcement sensible des conditions d'examen du projet de loi de règlement par le Parlement », Commission des finances (Jean Arthuis), « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? », *Rapport Sénat*, n°220, 2004-2005, p. 5.

26 - I. Bruno, E. Didier, *Benchmarking, l'État sous pression statistique*, Zones, 2013.

Une autre manifestation de la logique de performance au sein de la LOLF résulte de la reprise de l'obligation de produire une information financière complète. L'article 27 de la loi organique de 2001²⁷ maintient l'obligation d'une production comptable dite « dualiste » qui distingue une comptabilité budgétaire (comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires) et une comptabilité générale, telle qu'elle résultait du décret du 29 décembre 1962²⁸. Le décret de 1962 complétait cette présentation d'une comptabilité analytique autonome fondée sur la comptabilité générale. La LOLF est moins ambitieuse en restreignant le déploiement d'une comptabilité analytique aux actions intégrées dans chaque programme. Les rouages budgétaires (les RAP), annexés à la loi de règlement intègrent donc une forme de comptabilité analytique en toute fin de document.

2. La LOLF permet d'isoler des responsables au sens managérial de la gestion publique

Une des revendications portées par les parlementaires était de permettre l'émergence d'une réelle responsabilité des acteurs publics. Les commentaires de la LOLF insistent sur l'apparition de responsables de mission et de programmes²⁹. Ce terme a été difficile à comprendre pour le monde juridique habitué à aborder la responsabilité uniquement sous son aspect juridique. Sous sa forme juridique, la responsabilité implique d'assumer les conséquences de ses actes ou de celles et ceux (enfants, animaux etc.) dont on est responsable. La responsabilité se décline alors classiquement selon le champ contentieux : responsabilité civile, responsabilité pénale, responsabilité administrative, responsabilité financière... Il était malaisé de comprendre l'introduction, par la LOLF, d'un être administratif nommé « responsable de programme » dont les actes n'étaient absolument pas sanctionnés par un mécanisme juridique spécifique. Bref, un responsable qui ne l'était pas !

C'est qu'il s'agit précisément de l'introduction d'une logique managériale au cœur du droit public financier. Au sens managérial, être responsable signifie avant tout que l'on dispose du pouvoir d'agir. Ainsi être responsable de crédits ne signifie pas (ou pas seulement) que l'on devra rendre des comptes devant une juridiction, mais avant tout que l'on dispose du pouvoir de choisir ce que l'on fera de ces (ses ?) crédits. Cette responsabilité s'inscrit évidemment dans un cadre stratégique. Il peut s'agir de celui de l'entreprise, avec ses objectifs propres (résultat, production, croissance) ou d'une entité publique. On retrouve ici l'importance de la définition de la stratégie et des objectifs à atteindre.

Cette responsabilité managériale s'appuie sur deux nouveautés de la LOLF : la globalisation des crédits et leur fongibilité asymétrique. Engoncée dans la spécialité des crédits budgétaires de l'ordonnance de 1959, l'action administrative payait au prix fort l'illusion du Parlementarisme financier. Depuis la Restauration et son irruption dans le débat budgétaire, le Parlement réclamait, comme une marque de démocratie, un droit de regard sur l'affectation des crédits. On sait que ce mouvement de spécialisation s'est opéré constamment jusqu'à son

27 - LOLF, article 27 : « L'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ».

28 - Décret 29 décembre 1962, article 51 : « La comptabilité comprend une comptabilité générale et, selon les besoins et les caractères propres à chaque organisme public, une comptabilité analytique et une ou plusieurs comptabilités spéciales des matières, valeurs et titres ».

29 - H.-M. Crucis, *Finances publiques*, 2^e édition, Montchrestien, 2009, p. 138.

paroxysme sous la IV^e République³⁰. Contenue par l'ordonnance de 1959, la spécialisation des crédits est complètement remise à plat par la LOLF qui opère, à l'inverse, leur globalisation. Les crédits budgétaires sont dorénavant présentés en mission et programme selon les termes de l'article 7 de la loi organique de 2001 dont le II^e rappelle que « la présentation par titre est indicative », sauf en ce qui concerne le titre II (les dépenses de personnel). Les crédits budgétaires sont donc fongibles, de manière asymétrique, au sein d'un programme. Le responsable de programme retrouve une presque totale liberté de gestion des crédits dans le cadre de la stratégie et des objectifs présentés : il est bien responsable au sens managérial.

Cette nouvelle responsabilité managériale et budgétaire a été déclinée par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012³¹. Des nouveaux responsables de budget opérationnels de programmes (BOP) et d'unité opérationnelle (UO) permettent de déployer une chaîne de responsabilité managériale au cœur de l'État. Un rapide coup d'œil au déploiement des BOP et des UO permet de comprendre que le schéma est parfaitement cohérent au niveau de l'État. Les BOP ou les UO sont pris en charge par des agents qui s'inscrivent dans une chaîne hiérarchique clairement définie, par exemple au niveau des rectorats pour le ministère de l'Éducation nationale ou des préfetures pour celui de l'Intérieur. S'agissant de l'Enseignement supérieur et des universités, en particulier, le schéma s'obscurcit un petit peu. Les universités sont, comme le rappelle l'article 711-1 du code de l'éducation³², des établissements publics (donc autonomes) gérés en partie par leurs personnels. Dès lors, la chaîne de responsabilité managériale se complique puisque l'autonomie des établissements et le caractère élu de leurs instances fait écran entre le ministre de l'Enseignement supérieur et le président de l'établissement public.

II. LA PRATIQUE DE LA PERFORMANCE À L'UNIVERSITÉ

Depuis 2001, la France est entrée dans une nouvelle phase d'évaluation de la performance de la dépense publique grâce à la LOLF. Parmi toutes les politiques publiques portées par des missions (sécurité, culture, défense, enseignement scolaire), on choisit d'accorder un regard particulier à la pratique de la performance du programme qui décrit les activités des universités. La dualité des acteurs en présence, le ministère et les opérateurs, incite à distinguer l'évaluation de la politique publique de l'enseignement supérieur (la performance de l'Université en général) et la déclinaison de cette évaluation au sein des établissements publics (la performance des universités en particulier).

30 - A. Baudu, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France*, Dalloz, 2010.

31 - Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, articles 64 et 65.

32 - Code de l'Éducation, article 711-1 : « Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont des établissements nationaux d'enseignement supérieur et de recherche jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière. Ces établissements sont gérés de façon démocratique avec le concours de l'ensemble des personnels, des étudiants et de personnalités extérieures. Ils sont pluridisciplinaires et rassemblent des enseignants-chercheurs, des enseignants et des chercheurs de différentes spécialités, afin d'assurer le progrès de la connaissance et une formation scientifique, culturelle et professionnelle préparant notamment à l'exercice d'une profession ».

A. La performance de l'enseignement supérieur

La mission « Recherche et enseignement supérieur » intègre plusieurs programmes dont le programme 150 consacré spécifiquement à l'Enseignement supérieur et à la recherche. Il s'agit du cadre dans lequel s'apprécie la performance de l'Université dans son ensemble. Le lien aux opérateurs s'y opère par une technique particulière, la contractualisation, véritable courroie de transmission de la logique de performance au sein des établissements.

1. Le programme 150 : formation supérieure et recherche universitaire

La politique de l'enseignement supérieur est portée par un ministre (le ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche) et une administration (le ministère éponyme). Elle est formalisée au sein d'un bleu qui intègre une présentation des crédits du programme et une analyse de sa performance. La présentation du programme 150 pour 2017 précise ainsi les différents éléments qui constituent l'ossature de l'évaluation de sa performance :

- la présentation stratégique du programme ;
- la présentation des objectifs et des indicateurs de performance ;
- la justification au premier euro des crédits qui développe le contenu physique et financier du programme ainsi que les déterminants de la dépense et présente un échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- une présentation des principaux opérateurs et de leurs emplois ;
- la présentation des crédits complets associés à chaque action du programme, obtenus après définition d'un modèle analytique propre à l'exercice d'analyse des coûts.³³

Dans un premier temps, la directrice générale de l'Enseignement Supérieur et de l'Insertion Professionnelle (DGESIP) présente la Stratégie nationale de l'Enseignement Supérieur (STRANES³⁴) et les trois chantiers qui la structurent : « la politique de sites et les regroupements d'établissements » ; « La réforme des nomenclatures des diplômes et des accréditations » ; « Le chantier du numérique ». Tout enseignant-chercheur reconnaîtra dans ces trois axes les préoccupations portées par les équipes de direction des différents établissements.

Dans un second temps, la DGESIP présente le volet « performance », c'est-à-dire la déclinaison du programme en objectifs stratégiques. Le nombre de ces objectifs a été considérablement réduit depuis l'apparition des PAP. Les PAP 2006 à 2010 comportaient une douzaine d'objectifs là où le PAP 2017 n'en comporte plus que six³⁵, qualifiés de stratégiques pour bien marquer le lien opéré avec la STRANES. Afin de permettre de vérifier que l'activité administrative converge avec les objectifs affichés, chacun d'entre eux est assorti d'indicateurs (une quinzaine en tout) qui peuvent être complétés par des sous-indicateurs le cas échéant.

33 - « Projet annuel de performance recherche et enseignement supérieur 2017 », « Notice explicative », p. 3.

34 - S. Béjan et B. Monthebert, « Pour une société apprenante, proposition pour une stratégie nationale de l'enseignement supérieur », Rapport MESR, 2015.

35 - Les six objectifs du PAP recherche et enseignement supérieur 2017 :

- répondre aux besoins de qualification supérieure par la formation tout au long de la vie ;
- améliorer la réussite des étudiants ;
- produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international ;
- améliorer le transfert et la valorisation des résultats de la recherche ;
- renforcer l'ouverture européenne et internationale des établissements ;
- améliorer l'efficacité des opérateurs.

Ainsi, le 6^e objectif, « améliorer l'efficacité des opérateurs », est-il renseigné par trois indicateurs censés représenter l'ensemble des axes de la performance (efficacité, efficience, effectivité). Le premier indicateur, parts des mentions à faibles effectifs, renvoie à l'efficacité de la dépense. Le deuxième indicateur, accès aux services et ressources documentaires, renvoie à l'effectivité de la dépense. Le troisième indicateur, qualité de la gestion immobilière, renvoie à l'efficience de la dépense.

C'est dans ce cadre de revendication de la recherche de la performance que l'administration, ici le responsable de programme, demande l'allocation des moyens financiers au Parlement. Le porteur de ce document est identifié et identifiable, c'est une directrice d'administration centrale : la DGSIP³⁶. D'un point de vue formel, le circuit de la performance est complet. Mais pratiquement, si le programme est porté par l'administration centrale, sa mise en œuvre repose sur la centaine d'établissements publics que sont les universités et sur les autres établissements publics assurant une mission analogue et dépendant d'autres tutelles.

2. La contractualisation

Depuis la loi dite LRU de 2007, les universités sont réputées autonomes, comment l'administration centrale peut-elle répercuter sa stratégie nationale auprès des opérateurs ? Comment un directeur d'administration centrale peut-il convaincre des présidents d'établissements publics de mettre en œuvre une politique qu'ils n'ont pas concouru à définir et avec laquelle les conseils d'administrations ne sont pas forcément en accord ?

La réponse est simple, le ministère contractualise avec les opérateurs que sont les universités. Le Conseil d'État a pu noter en 2008 que « le recours au support contractuel pour le pilotage de l'action administrative s'est développé en lien avec la thématique de la réforme et de la modernisation de l'État »³⁷. Évidemment, l'utilisation du terme contrat a questionné les juristes qui ont fait valoir l'impossibilité pour une administration de contractualiser avec l'État, c'est-à-dire avec elle-même (c'était par exemple le cas du contrat passé entre la direction générale des impôts et le ministre des Finances). Le terme s'est pourtant imposé dans une acception plus managériale. Ces documents portent d'ailleurs toute forme de nom : charte, pacte, convention et contrat. Jean-Pierre Gaudin réunit ces démarches sous une appellation générique : les « contrats d'action publique »³⁸.

L'utilisation du mot contrat est moins controversée s'agissant de la formalisation des relations entre l'État et des établissements publics tels que les universités. Attendue par les présidents d'universités depuis le milieu des années 1970, la contractualisation des relations

36 - S. Bonnafous pour le PAP 2017.

37 - Conseil d'État, « Le contrat, mode d'action publique et de production de normes », rapport public 2008, la documentation française, p. 34.

38 - « Pour mieux approcher les contours spécifiques de ces démarches contractuelles qu'on peut aussi appeler des "d'action publique", on retiendra toutefois ici trois critères de forme qui, une fois réunis, permettent déjà de préciser les modalités procédurales de la contractualisation et de cerner le champ d'investigation : d'abord, la présence d'un accord négocié sur des objectifs mêmes d'action ; puis, l'engagement sur un calendrier de réalisation qui s'inscrit, dans un terme moyen, entre l'annualité budgétaire et l'horizon lointain de la planification ; enfin des contributions conjointes des parties prenantes à la réalisation des objectifs (en termes de financements ou de compétences humaines et techniques) ; le tout inscrit dans un texte d'engagement cosigné par différents participants. » J.-P. Gaudin, *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Presses de sciences po, 1999, p. 28.

entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur est enfin inscrite dans la loi du 26 janvier 1984. Facultative jusqu'en 2007, la contractualisation est devenu l'outil de gestion standard avec la loi LRU. Inscrit au chapitre VI de la loi, son article 17 dispose : « Les activités de formation, de recherche et de documentation des établissements font l'objet de contrats pluriannuels d'établissement dans le cadre de la carte des formations supérieures » avant de préciser les conditions de mise en œuvre de ces contrats³⁹. Éric Piozin⁴⁰ explique le développement et le succès de la démarche. Le contrat pluriannuel est bien devenu :

*[...] le principe unique d'organisation du rapport entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur. Le contrat inscrit les relations de l'État et de ses opérateurs dans un cadre pluriannuel, permettant à une politique d'établissement de se déployer en phase avec les objectifs ministériels et en offrant la garantie de l'attribution des moyens nécessaires pour sa mise en œuvre. Si le contrat a des enjeux financiers non négligeables, il est avant tout l'occasion d'échanger sur les choix stratégiques d'un établissement dont l'horizon ne doit pas s'arrêter à la période contractuelle. Le contrat sert également de cadre aux principales décisions de l'administration ; c'est en effet à l'occasion de la discussion contractuelle que les actes essentiels relatifs aux politiques de formation et de recherche trouvent une traduction réglementaire : habilitation des formations, labellisation des équipes de recherche notamment.*⁴¹

Dans son rapport de 2010⁴², Bernard Larroutourou confirme la place centrale du contrat d'établissement⁴³. Depuis 2007, et selon un rythme quadriennal puis quinquennal, les universités proposent et négocient avec le ministère un contrat d'établissement. Si la plume est laissée aux établissements de chaque vague, la tutelle propose chaque année un document de cadrage qui évolue, ce qui explique la mutation des contrats d'établissements dans le temps. Chaque contrat est unique mais s'intègre dans le cadre propre à chaque vague. La contractualisation est aujourd'hui une démarche ancienne et acquise de la relation entre l'État et les universités. Son objectif est bien de formaliser la déclinaison de la politique nationale ainsi que l'allocation des moyens des universités. Le contrat d'établissement constitue la courroie de transmission entre le PAP et l'Université.

39 - Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des Universités. Article 17 :

I. « Les activités de formation, de recherche et de documentation des établissements font l'objet de contrats pluriannuels d'établissement dans le cadre de la carte des formations supérieures. Ces contrats prévoient les conditions dans lesquelles les personnels titulaires et contractuels de l'établissement sont évalués, ainsi que, le cas échéant, les modalités de la participation de l'établissement à un pôle de recherche et d'enseignement supérieur. Ils fixent en outre certaines obligations des établissements et prévoient les moyens et emplois correspondants pouvant être mis à leur disposition par l'État. »

II. « Ils mettent en place un outil de contrôle de gestion et d'aide à la décision de nature à leur permettre d'assumer l'ensemble de leurs missions, compétences et responsabilités ainsi que d'assurer le suivi des contrats pluriannuels d'établissement. »

40 - Chef de service à la DGESIP.

41 - É. Piozin, « L'environnement institutionnel », in F. Forest (dir), *Les Universités en France, fonctionnement et enjeux*, PURH, 2012, p. 85.

42 - B. Larroutourou, « Pour rénover l'enseignement supérieur parisien », Rapport à la ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche, 10 février 2010.

43 - « Bien sûr, la contractualisation quadriennale reste le principal « rendez-vous » entre un établissement d'enseignement supérieur et l'État, et le principal outil de pilotage des évolutions de l'ESR [...] ». B. Larroutourou, *op. cit.*, p. 59.

B. La déclinaison de la performance au niveau des opérateurs

Selon les sciences de gestion, la performance des établissements se mesure à l'aune de leur capacité à atteindre des objectifs au service d'une stratégie. Cette capacité est mesurée par des indicateurs. Dans le cas de la performance de l'enseignement supérieur, avant de comprendre comment se déclinent les indicateurs localement, il est important d'évoquer l'appropriation de la démarche par les acteurs.

1. Une démarche établie, mais pas forcément acceptée

La démarche contractuelle est généralisée puisque, depuis 2007, les universités « contractualisent » avec le ministère. Ces documents, les contrats de sites⁴⁴, développent un volet commun au regroupement d'établissements avant de présenter un volet par établissement⁴⁵. Chaque regroupement contractualise au rythme de vagues, tous les 4 puis récemment tous les 5 ans⁴⁶. Les documents comptent une centaine de pages pour les moins volumineux et jusqu'à près de cinq-cents pages pour les plus gros⁴⁷. Les signataires sont le ministre de l'Éducation nationale et, le cas échéant, le ministre ou le secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur pour l'État et l'ensemble des présidents des établissements concernés, voire le président du regroupement et, dans certains cas, le président du CNRS. Ils sont bâtis sur une logique qui intègre, au moins formellement, la question de la performance. Les contrats évoquent, de manière très explicite, la trajectoire du site (la stratégie), puis proposent des annexes financières (les moyens au service de la stratégie) et, enfin, des indicateurs de performance (l'adéquation entre les actions entreprises et la stratégie déterminée).

La contractualisation est tellement bien établie que l'on envisage des contrats entre les universités (les établissements publics) et les unités de formation et de recherche (les UFR ou facultés). Cette relation est-elle pour autant acceptée ? Il est bien évident que le cadre contractuel posé par le ministère ne se discute pas. Il constitue le socle de la délégation du service public d'enseignement supérieur à l'établissement⁴⁸. Par ailleurs, il suffit d'avoir fait partie d'une équipe présidentielle⁴⁹ ou d'une équipe de direction d'UFR pour savoir à quel point la préparation du document représente une masse de travail considérable dont les rédacteurs perçoivent peu l'intérêt réel en termes d'amélioration de la gestion publique. L'enjeu du contrat de site est avant tout de justifier l'obtention des crédits, et cet enjeu est parfaitement

44 - La loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche substitue un contrat de site au contrat d'établissement.

45 - Le contrat de site de l'Université de Lyon 2016-2020 propose ainsi dans son volet établissements une présentation des universités de Lyon I, Lyon II, Lyon III, Saint-Etienne, de l'École normale supérieure de Lyon, de l'École centrale de Lyon, de l'Institut national des sciences appliquées de Lyon, de l'Institut d'étude politique de Lyon, de l'École nationale d'ingénieurs de Saint-Etienne, de l'École normale supérieure des arts et techniques du théâtre et de l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques.

46 - Chaque vague comporte en moyenne une trentaine d'établissements.

47 - « Contrat de site Université de recherche Paris Sciences et Lettres », 2014-2018.

« Contrat de site Université Sorbonne - Paris Cité », 2014-2018.

« Contrat de site de l'Université Paris-Est », 2015-2019.

« Contrat de site des Universités de Lyon », 2016-2021.

« Contrat de site Université de la Nouvelle-Calédonie », 2017-2022.

48 - Cette habilitation est une accréditation depuis la loi du 22 juillet 2013.

49 - L'auteur de ces lignes a exercé la fonction de vice-président chargé des finances de l'Université Paris X, au moment du passage de l'établissement aux responsabilités et compétences élargies de la loi LRU de 2007.

compris. En revanche, la préparation du contrat est un peu vécue comme une incitation des laboratoires ou des formations à l'introspection. Une vraie politique d'évaluation et de performance impliquerait l'appropriation complète de cette démarche. Or cette appropriation ne va pas de soi. Tout d'abord, certains acteurs peuvent récuser purement et simplement la démarche de performance. Sur des aspects idéologiques, que l'on peut évidemment discuter, certains conseils d'administrations estiment que le service public non marchand ne peut pas (voire ne doit pas) être évalué selon les critères de la performance (efficacité, efficience, effectivité). Ils insistent encore sur l'impossibilité de fonder l'allocation des moyens sur cette logique alors volontiers qualifiée de « logique comptable » ou de « logique de résultat »⁵⁰. Au-delà de cette opposition de principe, la question de l'appropriation vise aussi la capacité des équipes à mettre en œuvre de manière pertinente l'évaluation de la performance de l'établissement. Les UFR, centrés sur leurs « cœurs de métiers » (la formation et la recherche) ne disposent objectivement pas des moyens et compétences pour opérer ce genre d'analyse, à l'exception des enseignants-chercheurs en sciences de gestion évidemment. Les universités elles-mêmes, soumises à une forte contrainte financière ces dernières années, éprouvent des difficultés à se doter de services de pilotages susceptibles de promouvoir la démarche⁵¹.

2. Un exemple de mise en œuvre de la démarche performance

Au-delà des contingences matérielles qui entravent la capacité des établissements à s'approprier la démarche de performance, une difficulté supplémentaire apparaît : le caractère réducteur de la représentation de la performance à quelques objectifs et indicateurs⁵². Comme tout système de représentation, les indicateurs ne proposent qu'une image de la réalité (l'organisation représentée). Cette restriction est bien comprise des producteurs de l'information, la méthode de quantification comporte des limites. Il n'empêche que l'information, la donnée, l'indicateur sont diffusés et donc vus, lus et peut-être même utilisés par des interlocuteurs qui n'ont pas forcément conscience des biais de la représentation. Ainsi, conscients de l'image tronquée qu'ils diffusent, les présidents d'universités opèrent des choix revendiqués comme des éléments d'une stratégie de communication⁵³. Ces mêmes acteurs finissent par n'utiliser que quelques-uns des indicateurs, des indicateurs prégnants⁵⁴, en fonction des domaines. Il peut s'agir du taux de réussite en licence dans la classe politique⁵⁵, du taux d'insertion des doctorants dans les écoles doctorales, du rapport H/E (heures de service/nombre d'étudiants) dans les dialogues de gestion entre la présidence d'un établissement et les UFR.

50 - La commission des finances du Sénat évoque clairement la question quand elle intitule son rapport : « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? », Rapport Sénat, n° 220, 2004-2005.

51 - Un des indicateurs des premiers contrats était précisément la capacité des établissements à se réorganiser en fonction de ce nouvel impératif !

52 - La commission des finances du Sénat insiste dès 2005 sur cette difficulté « combiner la sélectivité et l'exhaustivité dans le choix des objectifs et des indicateurs. [...] Pour des raisons de lisibilité de l'information transmise au Parlement, il convient de ne retenir qu'un nombre limité d'objectifs et d'indicateurs de performance, tout en veillant à ce que ceux-ci couvrent l'essentiel des dépenses du programme auquel ils sont associés ». Commission des Finances (Jean Arthuis), « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? », *op. cit.*, p. 29.

53 - L. Mériade, « Les simplifications instrumentales et processuelles : un dispositif de gestion des tensions de gouvernance publique à l'Université », *RFAP*, 2016-1, n° 157, p. 131-144.

54 - V. Boussard, « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du travail*, n° 43, 2001, p. 533-551.

55 - C. Stromboni, « Frédérique Vidal : il est urgent de mettre fin à ce taux de 60 % d'échec en première année à l'Université », *Le Monde*, 22 août 2017.

L'exemple de l'indicateur 6.2 du PLF 2017, « accès aux services et ressources documentaires de l'ESR », permet d'illustrer cette difficulté des établissements à saisir leur performance. Cet indicateur s'inscrit dans le cadre de l'objectif n° 6 « améliorer l'efficacité des opérateurs ». Tel qu'inscrit dans le bleu du programme 150, l'indicateur présente deux sous-indicateurs : « part de la fréquentation physique et mesure des usages virtuels ».

Tableau 1

INDICATEUR 6.2

Accès aux services et ressources documentaires de l'ESR

(du point de vue de l'utilisateur)

	Unité	2014 Réalisation	2015 Réalisation	2016 Prévision PAP 2016	2016 Prévision actualisée	2017 Prévision	2017 Cible
Part de la fréquentation physique des bibliothèques dans la population étudiante des universités	%	41,4	41,5 (p)	42,1	41,5	41,5	42,3
Mesure des usages virtuels des bibliothèques	nombre/usage r	68 (p)	72,4 (p)	79,1	76,0	79,4	83,5

Dans les différents contrats de site, on trouve peu cet indicateur. Quand on le trouve, il est plus ou moins modifié et plus ou moins renseigné. Au sein de l'Université de Recherche Paris Sciences et Lettres (contrat 2014-2018), seule l'École normale supérieure propose deux indicateurs spécifiques sur la question : l'IS5 « variation des horaires d'ouverture des bibliothèques intégrées » et l'IS6 « numérisation du corpus scientifique⁵⁶ ». L'Université Paris-Est ne propose pas cet indicateur dans son contrat pluriannuel 2015-2019. Quant à l'Université de la Nouvelle-Calédonie, elle ne propose qu'un indicateur commun IC8 « variation des horaires d'ouverture du SCD⁵⁷ ». Pourtant, il est évident que l'accès aux ressources documentaires est une préoccupation de tous les établissements. Mais les équipes de direction peuvent choisir de ne pas présenter cet indicateur dans leur contrat, l'estimant peu représentatif de leur performance globale. Elles peuvent encore choisir de ne pas le faire au regard de la mauvaise tendance qu'il traduirait. À l'inverse, elles peuvent choisir de le mettre en avant car il semble un argument favorable dans la négociation avec la tutelle... Mais en fait, l'indicateur ne représente en aucun cas la performance des SCD, tout au plus traduit-il l'effectivité de la politique d'accès des usagers aux ressources physiques et dématérialisées de chaque site. Encore faut-il préciser qu'il ne s'agit que d'un indicateur quantitatif et non qualitatif.

CONCLUSION

La démarche performance semble dorénavant bien ancrée dans l'évaluation de la dépense publique depuis son inscription dans la LOLF, elle semble bien diffusée jusqu'au cœur de l'appareil administratif, mais pour autant est-elle elle-même performante ? C'est bien la performance de la performance qui est questionnée par de nombreux acteurs et chercheurs⁵⁸. Ce questionnement malicieux et pertinent se diffuse en marge d'une critique de la technocratie. Soucieuse de justifier de son utilité, l'administration a saisi la thématique de la performance

56 - « Contrat de site PSL 2014-2018 », p. 67-68.

57 - « Contrat de site UNC 2015-2019 », p. 21.

58 - Y. Gingras, « Du mauvais usage de faux indicateurs », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2008-5, n° 55-4 bis, p. 67-79.

et a bâti tout un édifice permettant de justifier son existence. Cette irruption des techniques managériales au cœur de l'appareil d'État suscite autant d'inquiétudes que de questions. La logique légale et réglementaire va-t-elle disparaître au profit d'une culture du résultat ? Le service public est-il réductible à quelques indicateurs ? La performance de l'Université peut-elle s'apprécier à l'aune de l'insertion professionnelle de ses diplômés ? Plus largement, la dotation des universités peut-elle être fixée en fonction de leur performance⁵⁹ ? La technocratie porteuse d'un message quantifié et objectivé est-elle en train de prendre le pas sur le politique ? Autant de questions que posaient déjà les observateurs de la RCB, quand ils déclaraient par exemple qu'un budget est « un mélange de politique et d'économique, de délibéré et d'accidentel, de rationnel et d'irrationnel ... le budget se plaide mais ne se démontre pas »⁶⁰.

59 - Depuis 2009, le modèle d'attribution des crédits aux établissements, dit SYMPA (SYstème de Répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité), intègre une part de performance au-delà des éléments purement quantitatifs.

60 - J.-C. Ducros, « La rationalisation des choix budgétaires », *Revue de sciences financières*, 1969, p. 617.

LES RÉFORMES BUDGÉTAIRES DÉJÀ MENÉES EN NOUVELLE-CALÉDONIE ET LEURS PERSPECTIVES

Sophie Métais

Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

123

Depuis 2014, la Nouvelle-Calédonie s'investit dans une véritable réforme de la gestion de ses finances publiques. Ce travail s'inscrit dans un contexte économique tendu et la mise en lumière de déséquilibres financiers conséquents. Ces déséquilibres sont nés d'une construction budgétaire inadéquate ayant entraîné des habitudes dépensières insoutenables par manque de transparence sur la capacité du budget propre à financer ses dépenses. Cette réforme répond à l'obligation faite à la Nouvelle-Calédonie de retrouver une structure financière assainie pour conserver la confiance de ses bailleurs de fonds.

Les trois grands axes de la réforme sont les suivants :

- 1 - donner de la lisibilité sur la situation financière de l'institution, rendre les informations plus transparentes et faciliter la compréhension des élus pour des prises de décision adéquates ;
- 2 - rétablir les grands équilibres grâce à une meilleure maîtrise des charges, une efficacité optimale de la recette et un pilotage plus fin des indicateurs budgétaires ;
- 3 - assurer la pérennité financière en renforçant les procédures, en améliorant les outils de pilotage et de prospective, en appréhendant les risques et en développant une culture de l'évaluation et de l'efficacité.

De façon plus synthétique, il s'agit de changer de paradigme et de passer du contrôle (*a posteriori*) des opérations budgétaires, au pilotage (*a priori*) de leur exécution.

I. LISIBILITÉ, TRANSPARENCE ET PARTAGE

Objectif : favoriser l'adhésion et améliorer les prises de décision.

Une première étape, *a priori* anodine, a consisté à améliorer la lisibilité des documents budgétaires. Simplifiés, mis en perspective avec les actualités du moment et rédigés de façon plus opérationnelle, les documents budgétaires ont été retravaillés pour une meilleure présentation des enjeux financiers. Il s'est agi aussi d'en rendre la lecture plus percutante et plus parlante pour les élus.

Le compte administratif a été refondu pour devenir un véritable bilan d'activité des politiques publiques. Fusionné avec le rapport d'activité des services, il permet désormais de mettre en cohérence l'action et son coût. En lieu et place d'une description exhaustive des dépenses des directions, il offre aux élus une vision plus stratégique, plus opérationnelle, destinée à ouvrir les débats sur l'action publique. Les éléments financiers y sont davantage développés, pour mettre en lumière les équilibres de chacune des politiques, les risques inhérents aux engagements de la collectivité.

Le rapport d'activité des établissements publics est désormais présenté dans le même temps dans une logique « groupe ». La présentation de nos « satellites » a été homogénéisée, simplifiée, pour une vision plus comparative des éléments financiers de chacun.

Les informations financières du budget ont été croisées pour mieux appréhender les masses dédiées par acteurs, par typologie de dépenses... ; un zoom est désormais dédié aux établissements publics qui, pour certains, bénéficient de subventions de la collectivité alors même que des taxes leur sont affectées.

Le niveau de rigidité des dépenses a aussi été mis en lumière pour déterminer les marges de manœuvre résiduelles hors dépenses incompressibles.

Enfin, une présentation de comptes consolidés a été réalisée sur les états financiers 2015 de la collectivité et de ses établissements publics administratifs pour identifier la richesse collective et identifier les équilibres/déséquilibres de l'ensemble.

Lors du vote du budget (primitif et supplémentaire), les rapports ont également été largement amendés. Finies les comparaisons avec le budget précédent, désormais, l'exécution réelle passée devient le référentiel sur lequel baser les véritables besoins de la collectivité. Les budgets s'en sont forcément trouvés diminués et le taux d'exécution amélioré.

Pour une prise de décision la plus éclairée possible, des bilans à mi-parcours sont désormais présentés sur l'exécution en cours, y compris sur les rentrées fiscales.

Les recettes propres et leur potentiel ont été mis en valeur, trop souvent oubliés au profit des crédits en dépenses. S'en est suivie une véritable prise de conscience de cette deuxième face de la médaille budgétaire, qui n'est pas constituée uniquement des recettes fiscales. Les services de la Nouvelle-Calédonie dont certains n'avaient pas augmenté depuis plusieurs dizaines d'années ont ainsi été revalorisés.

Un espace rédactionnel dédié aux membres du gouvernement a été créé, leur offrant la possibilité de synthétiser le bilan de l'année pour les secteurs qu'ils animent ou de fixer les objectifs qu'ils se donnent pour le budget qui s'ouvre. Enfin, au budget primitif 2017, pour la première fois, la masse salariale a été ventilée par mission et programme pour mieux appréhender le coût global de nos politiques.

L'objectif poursuivi était de faire prendre conscience aux élus du diagnostic financier et des distorsions que la construction budgétaire entraînait, comme de gagner leur adhésion. Les élus se sont davantage approprié la matière financière et ont compris l'importance de la maintenir au cœur du dispositif opérationnel.

Dans ces conditions, les élus ne pouvaient qu'adhérer à la création d'un budget de répartition permettant enfin de distinguer les opérations redistributives du budget principal et les opérations de l'action publique de la collectivité.

Fin 2015, la création de ce budget a donné une véritable consistance à la réforme de la gestion des finances publiques. Le budget de la Nouvelle-Calédonie est désormais présenté sous trois budgets :

- le budget principal propre regroupant les opérations de la collectivité ;
- le budget annexe de répartition qui redistribue environ les deux tiers de la fiscalité aux collectivités via la clé de répartition ;
- le budget annexe de reversement qui dédie le tiers restant de la fiscalité *via* des centimes additionnels ou des taxes affectées à des organismes tiers destinés à mettre en œuvre les politiques publiques.

Le budget primitif 2016 a pour la première fois présenté les opérations de gestion propre de la collectivité. Quelques mois plus tard, lors de la présentation du compte administratif 2015 et du budget supplémentaire 2016, la richesse véritable du budget propre a pu être identifiée et les actions de comblement des déficits mises en œuvre.

II. EFFORT COLLECTIF ET PILOTAGE

Objectif : maîtriser les charges en temps réel et ajuster.

La simplification des présentations budgétaires, permettant une meilleure adhésion au diagnostic, a facilité l'adhésion des directions, services, institutions et élus de la collectivité à l'effort de réduction des dépenses. Lors des séances au congrès, les diaporamas présentés se sont voulus didactiques et pédagogiques, notamment pour faire la lumière sur les raisons de la santé financière de la collectivité dégradée fin 2014.

Le plus faible niveau des amendements déposés lors des budgets primitifs et/ou supplémentaires est révélateur de la prise de conscience des élus quant à la nécessité de considérer chaque dépense avec vigilance.

L'inscription dès le budget primitif de l'ensemble des dépenses identifiées a permis également de resserrer progressivement les demandes complémentaires au budget supplémentaire. En 2017, celui-ci devient véritablement un budget d'ajustement, destiné à ne financer que des dépenses intervenues postérieurement au vote du budget primitif ou de compléter des projets dont la maturation s'accélère. Les inscriptions de précaution, provisions, dotations... ont pu ainsi trouver la marge de manœuvre à leur nécessaire ajustement.

Quelques grands axes ont été développés pour permettre les économies en fonctionnement :

- le changement de référentiel lors de la construction du budget cité *supra* a permis de mettre fin à l'objectif d'avoir toujours un niveau équivalent de budget pour une exécution très inférieure ;
- les dépenses de personnel ont été maîtrisées avec le gel des créations de postes. Les crédits de remplacement ont été fortement réduits, le redéploiement des agents a été favorisé ;
- un effort majeur a été entrepris sur les dépenses courantes superfétatoires telles que les missions, déplacements, réceptions [...] ;
- la centralisation de dépenses communes, tels que celles de la communication ou des projets informatiques, a permis d'éviter la dispersion des crédits et des actions et de mieux maîtriser ces postes ;

- la mutualisation des moyens a pris corps avec la création en 2016 d'une direction des achats, patrimoine et moyens. Celle-ci a entrepris des audits dans les directions sur les coûts de fonctionnement courant et proposé des solutions de rationalisation permettant des économies non négligeables. D'autres sont encore à venir notamment sur l'hébergement des différentes directions et services ;
- les directions et services ont été invités à limiter au maximum les prestations externes et, à tout le mieux, développer la culture de la négociation envers les tiers et la mise en concurrence des prestataires ;
- les liens avec les établissements publics ont été resserrés. Les budgets de ceux qui bénéficient de taxes affectées ont été présentés dans le budget de reversement en regard des sommes leur revenant pour plus de transparence. Des conventions d'objectifs et de moyens ont été systématisées et des dialogues de gestion plus nombreux doivent encore permettre d'améliorer la connaissance et la maîtrise de leur exécution, permettant de les accompagner dans leur recherche d'économies ;
- parallèlement, certains établissements publics ont bénéficié de réallocation de moyens ou d'augmentation de leurs taxes pour prendre en charge des dépenses du budget propre qui relevaient de la politique publique qui leur avait été confiée.

Fin 2016, ces efforts entrepris se traduisent clairement dans une réduction de 11 % des dépenses réelles de fonctionnement (charges exceptionnelles comprises) par rapport à 2015, et 18 % par rapport à 2014.

Le suivi de l'exécution budgétaire n'est pas étranger non plus à la réduction des dépenses. Un suivi mensuel, puis hebdomadaire, de l'exécution budgétaire permet d'appréhender l'atterrissage de fin d'année de manière plus fine en matière de dépenses. Ainsi, aux budgets supplémentaires 2015 et 2016, des crédits ont été annulés au vu de leur faible exécution à mi-parcours et d'une probabilité limitée de réalisation.

Le pilotage du budget a également consisté à maîtriser la délivrance des crédits et à l'aligner sur le potentiel d'encaissement des recettes. Ainsi, un premier « gel » des crédits en 2016 avait permis de réserver une enveloppe en anticipation d'une réalisation partielle de nos prévisions de recettes. Celle-ci n'a finalement pas eu lieu et les crédits ont été libérés.

En 2017, ce gel s'est transformé en un véritable cadencement des crédits de fonctionnement. Seule la moitié des crédits (hors masses salariales et dépenses obligatoires) a été délivrée en début d'année. Ces crédits ont été rapidement complétés par les reports de crédits autorisés en mars n+1 bien qu'ils aient diminué de 70 % en 4 ans. Ainsi, la collectivité devait très vite connaître sa situation comptable pour vérifier sa capacité à honorer l'ensemble des crédits annuels et ne pas se faire déborder par des dépenses qui ne sauraient être financées *a posteriori* de la clôture comptable. Les clôtures comptables ont donc été anticipées et ont permis de connaître la situation financière de la collectivité dès la fin du mois de février et de piloter l'exécution en cours.

III. RÉTABLISSEMENT ET PÉRENNITÉ DES ÉQUILIBRES

Objectif : développer l'évaluation et la culture de la performance.

Les économies de dépenses ont été accompagnées par un travail important sur les recettes. Un effort particulier a été fait sur le suivi des restes fiscaux à recouvrer dont le stock, mis en

lumière à fin 2014, était particulièrement élevé. L'accent a été mis sur le recouvrement des créances anciennes afin d'apurer ce stock au profit de nouvelles rentrées fiscales.

Par ailleurs, des niveaux de risque discriminés ont été définis et une méthode de provisionnement de ces créances mise en place. Ceci a permis le passage de provisions conséquentes permettant de couvrir près d'un tiers de nos risques, dans une période délicate où le nombre des contribuables mis en redressement/liquidation judiciaire augmente. Ces provisions permettent d'anticiper le financement des créances qui deviendraient définitivement irrécouvrables et de ne pas inscrire de dépenses de fonctionnement en face de recettes non encore acquises.

La cartographie des risques de la collectivité s'est également élargie aux organismes dans lesquels la collectivité était engagée (sociétés, syndicats, etc.) ou auxquels elle avait apporté sa caution. Le niveau de provisionnement de ces contreparties est encore insuffisant mais, pour la première fois, il y a consensus sur l'importance de couvrir ces risques.

Sur les recettes propres, la Nouvelle-Calédonie a également entrepris des démarches positives. Un certain nombre de nos recettes des services n'avait pas augmenté depuis plusieurs années, voire plusieurs décennies pour certaines. Il a fallu réactualiser les tarifs avec le coût actuel des services rendus. Par ailleurs, une logique « groupe » a été développée autour de la collectivité, notamment grâce aux comptes consolidés qui ont permis de révéler la moins bonne santé financière du « bateau amiral » par rapport à ses satellites. Certains établissements publics présentaient des fonds de roulement très supérieurs aux normes communément admises. Ainsi, selon l'adage que les membres d'un groupe se doivent mutuellement assistance, la Nouvelle-Calédonie a bénéficié de versements de certains de ses établissements publics qui en avaient les moyens sans obérer leur capacité de financement de leurs investissements.

Ces recettes exceptionnelles ont permis de résorber les déficits passés, accumulés dans une construction budgétaire opaque.

L'année 2015 avait été largement consacrée au rétablissement des grands équilibres, permettant grâce aux économies en fonctionnement et à un niveau d'investissement un peu inférieur aux montants moyens de la période d'entamer le processus de restauration de la trésorerie. L'année 2016 marque le rééquilibrage des budgets, caractérisé par la réaffectation des charges propres à chacun des budgets et l'absorption en un an de près de 8 milliards de déficit sur le budget propre.

L'épargne nette est redevenue positive dès 2015 et la trésorerie théorique (disponibilités défalquées des mandats en instance) est sortie du rouge fin 2016, ce qui monte à 15 milliards le « gap » de trésorerie résorbé en 2 années de pilotage budgétaire.

Malgré une épargne nette à nouveau positive, le financement de la section d'investissement, structurellement déficitaire, repose toujours sur un niveau d'emprunt important qui alourdit la charge de la dette. Le rétablissement des équilibres comptables de la collectivité reste donc fragile face à des perspectives de recettes au mieux atones.

La direction du budget et des affaires financières a centralisé un certain nombre d'outils de suivi et de prospective. Nos recettes fiscales sont désormais connues très vite après la fin de chaque mois et le budget supplémentaire ne s'interdit plus de revenir sur les inscriptions

initiales pour piloter l'atterrissage et éviter les déficits comptables. C'est sur ce suivi régulier et de plus en plus fin de nos recettes, doublé d'analyses saisonnières, que les prévisions de l'année suivante se construisent, ainsi que le cadrage à 3 ans dans lequel devront s'inscrire nos dépenses en fonction de leur typologie, désormais clairement identifiée.

La culture financière développée au travers de cette réforme contribue à la recherche d'économies et apporte une nouvelle sensibilité dans les débats publics avec la volonté de rationaliser les coûts et de s'interroger sur l'efficacité de l'action publique.

Les efforts d'économies sur les charges courantes sont maintenant accomplis. La lisibilité budgétaire permettant de mesurer le poids de chaque structure et de chaque politique étant maintenant effective, c'est désormais sur les dispositifs qu'il faut travailler. La redondance de certaines structures, l'efficacité de certains dispositifs, le coût de chaque politique, le poids financier de chaque budget, sont désormais régulièrement au cœur des débats.

Les modifications apportées dans la présentation de la matière financière ont favorisé une appropriation plus forte des documents budgétaires et une vision plus stratégique de l'action publique, préambule nécessaire à son évaluation.

CONCLUSION : ET MAINTENANT ?

Le resserrement des marges de manœuvre réclame plus que jamais un changement d'appréhension de la construction budgétaire. Bien que la réforme ait cherché à mieux identifier les équilibres individuels et les budgets respectifs, il faudra davantage penser collectivement.

Ceci induira nécessairement de faire preuve de solutions innovantes au sein de notre administration avec des outils permettant la mutualisation des moyens et la rationalisation des charges. Le nombre d'organismes dédiés pourrait être revu à la baisse afin de retrouver des coûts de structure proportionnellement plus acceptables pour chacune des politiques publiques mises en œuvre.

Le développement de solutions interconnectées, la e-administration, les plateformes multi-services, etc., contribueront certainement à cette réduction de coûts. Mais les efforts sur les charges de fonctionnement, bien que déjà conséquents, ne répondront pas entièrement au défi budgétaire qui s'ouvre.

L'évaluation et le pilotage des politiques publiques constituent le véritable enjeu des prochains budgets de la Nouvelle-Calédonie. Il conviendra de se recentrer sur l'essentiel, de prioriser les objectifs et de revisiter l'équilibre de chaque budget qui constitue le budget de la Nouvelle-Calédonie. La détermination des sources de financement de chacun devra également viser la maximisation de l'efficacité des politiques publiques et leur efficacité.

La réflexion collective sera vraisemblablement l'un des outils de cette réforme du fait d'un budget propre que la conjoncture pénalise plus fortement encore de par son engagement à maintenir le pouvoir d'achat des communes (« effet cliquet », art. 49-1 LO).

Enfin, le développement d'outils de prospective et de planification pluriannuelle est un enjeu majeur pour les années à venir. Ces outils doivent pouvoir être évalués régulièrement grâce à des objectifs et des indicateurs clairement fixés en début de projet.

Il n'existe pas de méthode universelle à appliquer. Les budgets, les structures, se sont construits de façon empirique au gré des priorités, des opportunités financières, des aménagements de textes, des montées en compétence et des évolutions économiques et sociétales. Mais pour desserrer la contrainte financière, il ne faudra rien s'interdire et s'autoriser à revenir sur des dispositifs dont l'efficacité n'est pas prouvée.

LES FINANCES DE L'ÉCONOMIE MIXTE CALÉDONIENNE : L'EXEMPLE DE LA SOCIÉTÉ IMMOBILIÈRE DE NOUVELLE-CALÉDONIE (SIC)

Louis-Jacques Vaillant

Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC)

130

La Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie est ce qu'on appelle une Société d'Économie Mixte, une SEM. Elle est détenue à 50 % par la Nouvelle-Calédonie et à 50 % par l'Agence Française de Développement (AFD). C'est en cela qu'elle est mixte, détenue majoritairement par la collectivité – le territoire – et par un acteur non-collectivité – l'AFD – Établissement Public de l'État à caractère Industriel et Commercial (EPIC), à l'origine également institution financière spécialisée, établissement de crédit et, depuis le 30 juin 2017, société de financement. Statutairement, le directeur général de la SIC est proposé par l'AFD et, depuis l'origine, c'est un agent AFD mis à disposition de la SIC alors que le président est un administrateur proposé par le territoire et élu par le conseil d'administration (CA). Le CA est composé de neuf membres dont quatre au titre de la participation de l'AFD, quatre au titre de la participation de la Nouvelle-Calédonie et un administrateur désigné par l'assemblée générale des actionnaires sur proposition du CA. C'est historiquement une personnalité du territoire.

Ces quelques éléments illustrent le fait que la SIC est une SEM un peu particulière. Son statut relève de la loi du 30 avril 1946 donnant pouvoir à l'État de créer ou de promouvoir des sociétés d'économie mixte « dans lesquelles l'État, les collectivités publiques d'Outre-mer ou les établissements publics desdits territoires auront une participation majoritaire » et autorisant la caisse centrale de la France d'outre-mer « à constituer directement la part revenant à la puissance publique dans le capital » de ces SEM qui apparaissent alors comme des SEM d'État.

En réalité, d'une manière générale, l'économie mixte est une notion floue et même ambiguë. Elle recouvre des réalités très différentes en termes capitalistiques, avec des répartitions du capital entre le secteur public et le secteur privé très variables et même des définitions *a priori* peu évidentes en ce qui concerne les SEM locales puisque les participations des entités « non-collectivités locales » sont considérées comme étant celles de partenaires privés alors que, bien souvent, ce sont des institutions publiques – fréquemment des institutions financières – qui en sont les actionnaires minoritaires.

L'économie mixte regroupe des entreprises qui interviennent dans des secteurs très divers : aménagement, logement, tourisme, transport, eau, assainissement, déchets, etc. Il y a même eu dans le passé des SEM institutions financières ou bancaires dans l'outre-mer et on peut même considérer que la Banque Calédonienne d'Investissement (BCI) reste une SEM au regard de son capital détenu à hauteur de 50 % par la Nouvelle-Calédonie, 0,1 % par l'AFD et 49,9 % par la BRÉD. En métropole, peu nombreux sont ceux qui ont identifié les SEM comme gestionnaires de la Tour Eiffel ou de remontées mécaniques.

Mais ce qui peut d'ores et déjà être acté, c'est qu'on se situe clairement dans la sphère du public : la décision de créer ces sociétés relève des collectivités publiques, de même que la définition de leurs missions et la répartition du capital détenu majoritairement par ces collectivités publiques. Par ailleurs, si leur gestion relève d'un mode privé, leur composition capitalistique, leurs modes de financement et les garanties demandées par les bailleurs de fonds les intègrent à la problématique de la gestion des politiques publiques et des finances publiques.

Un peu d'histoire pour asseoir cette assertion¹. En 2016, lors du congrès de la Fédération des Entreprises Publiques Locales (EPL), terme qui englobe les SEM, ont été célébrés les 90 ans des décrets lois Poincaré qui, en 1926, ont autorisé pour la première fois les communes à entrer au capital de sociétés de construction de logements sociaux et d'exploitation de services publics, en relevant toutefois que la Compagnie des transports strasbourgeois existait déjà depuis 1912 et celle de Gaz de Strasbourg, depuis 1914.

On assiste alors à des premières initiatives publiques de création de SEM, notamment pour soutenir l'objectif de la « loi Loucheur » du 13 juillet 1928 de produire 500 000 logements en dix ans. À la libération, dans l'optique de reconstruction fixée par la grande loi du 28 octobre 1946 et du plan Monnet de 1947-1953, ainsi qu'en application de la loi de 1946 sur l'Outre-mer précédemment citée, Paris, Marseille, les départements d'outre-mer et les territoires d'outre-mer utilisent la formule des SEM pour reconstruire, relancer la croissance et se moderniser. Il reste qu'en 1955, il n'existait toujours que vingt SEM.

L'économie mixte ne prend son essor que dans les années 1954 et 1955 avec la création de la Société Centrale Immobilière de la Caisse des dépôts et Consignations (SCIC) et de la Société Centrale d'Équipement du Territoire (SCET), ainsi qu'avec le décret Bloch-Lainé, qui autorise les SEM à intervenir dans l'aménagement et permet aux collectivités de porter leur participation de 40 à 60 %, en donnant également cette opportunité aux départements. En 1963, trois cents SEM sont recensées, dont certaines ont en charge de grands travaux d'autoroutes ou d'infrastructures hydrauliques. Les SEM sont alors intimement liées aux politiques de l'État et à ses opérateurs. Alors que le premier choc pétrolier impacte l'activité des SEM d'aménagement, les collectivités créent les premières SEM « de services », essentiellement dans le domaine des transports.

L'économie mixte ne va véritablement se développer qu'avec la décentralisation et les collectivités vont intégrer les SEM dans l'ensemble de la boîte à outils de développement de leur territoire, en contraignant l'État à faire évoluer l'économie mixte dans un ensemble plus vaste que traduit le terme d'entreprise publique locale (EPL) (I).

En Nouvelle-Calédonie, à travers l'exemple de la SIC² mais aussi de l'exemple de plusieurs autres SEM regroupées dans la Fédération calédonienne des EPL, on illustrera le rôle des SEM

1 - Sur l'histoire des EPL, cf. la fiche et les articles disponibles sur le site de la Fédération des EPL <http://www.lesepl.fr/evolution.php>.

2 - Sur l'histoire de la SIC, J.-M. Estournès, *1956-2016 la SIC, 60 ans au service de la Nouvelle-Calédonie*, ed. SIC, juillet 2016, 148 p, <http://www.sic.nc/wp-content/uploads/2016/08/60-ans-SICNC-version-finale.pdf> ainsi que T. Cornaille, « La SIC, un opérateur immobilier calédonien issu des lois de 1946 », in *75 ans au service du développement ; L'Agence Française du Développement des origines à nos jours*, AFD, 3^e trimestre 2017, p. 77-82, https://www.afd.fr/sites/afd/files/2017-09/AFD_75ANS_BD.pdf.

dans le développement du territoire en substitution du secteur privé lorsqu'il est déficient ou en appui aux collectivités lorsque les moyens financiers et humains dont elles disposent sont insuffisants, ou encore comme outils contra-cycliques pour produire de la richesse (II).

En termes d'efficacité ou d'efficience de l'action publique, les relations entre les EPL calédoniennes et leurs actionnaires publics méritent toutefois d'être interrogées, d'autant qu'elles impactent les finances publiques, les finances de l'État, les finances du territoire, des collectivités locales, les provinces et les communes et même le financement des prestations sociales. Les risques sont tout à la fois pour les SEM, au regard des donneurs d'ordre « collectivités » dans les diverses composantes politiques, techniques ou financières, mais aussi pour les collectivités si la gouvernance des entreprises ou les contrôles sont inadéquats.

L'analyse conduit enfin à s'interroger sur l'adéquation du dispositif SEM à la taille et à l'économie du territoire ainsi qu'à sa cohérence au regard des politiques publiques réellement décidées (III).

I. LE DÉPASSEMENT DE L'ÉCONOMIE MIXTE

A. Des SEM d'État aux SEM locales

En Nouvelle-Calédonie, les SEM sont d'abord des SEM d'État comme la SIC, la Société Néo-Calédonienne d'Énergie (ENERCAL) (1955), Air Calédonie (1955), la Société d'Équipement de la Nouvelle-Calédonie, SECAL (1971), etc. Ce sont des SEM qui sont constituées en application de la loi du 30 avril 1946 visant l'établissement, le financement et l'exécution de plans d'équipement et de développement des territoires relevant du ministère de l'Outre-mer.

En métropole, les lois Defferre de 1982 et la loi du 7 juillet 1983, lois de décentralisation, transfèrent aux collectivités locales l'essentiel des compétences en matière de construction, d'urbanisme et d'action économique. Les SEM locales deviennent alors les outils privilégiés des collectivités, d'autant que leur domaine d'activité s'élargit avec les nouvelles compétences qui leur sont transférées ; les collectivités sont alors autorisées à augmenter leur participation au capital des SEM à hauteur de 80 %, ce qui facilite leur création puisqu'il ne leur faut plus que 20 % pour boucler le tour de table.

Les SEM, dont le nombre atteint plus de neuf cents en 1994, investissent des domaines très variés : tourisme, culture, transport, stationnement, sports et loisirs, eau, énergie et communication. Il convient de noter que cette évolution rapide a également été favorisée par le fait que des sociétés avaient anticipé sur la décentralisation en permettant à des élus locaux, grâce à leur statut juridique, d'être présents dans des opérations décidées, programmées et financées par l'État.

En Nouvelle-Calédonie, des SEM communales sont créées, par exemple en 1987, pour gérer le port de plaisance de Nouméa – la Société d'Économie mixte de la Baie de la Moselle (SODEMO), en 1990 pour gérer le golf de Tina à Nouméa ou encore, bien plus tard, en 1998, la Société des Eaux Urbaines et Rurales de Païta (SEUR). Mais c'est plus fondamentalement la loi organique de 1988 qui oriente les élus provinciaux à se doter d'outils de développement économique sous forme de SEM, une vraie spécificité calédonienne, avec la création de la Société de Financement et d'Investissement de la province Nord (SOFINOR) en septembre

1990, de la Société de Développement des Îles (SODIL) en juillet 1991 et de la Société de financement et de développement de la province SUD (PROMOSUD) en décembre 1991, alors même que l'État avait initié la création, en mai 1989, de l'Institut Calédonien de Participation (ICAP), une SEM d'État dont l'AFD, pour compte de l'État, est majoritaire et dont les trois provinces sont également actionnaires.

À la suite de l'accord de Nouméa, l'adoption de la loi organique du 19 mars 1999 et la publication du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, par décret du 29 juin 1999, ont permis de mettre en cohérence les textes applicables aux sociétés d'économie mixte, qui sont comme en métropole des sociétés commerciales, et d'harmoniser les statuts des SEM locales qui relevaient de deux textes différents. En revanche, les dispositions de la loi organique de 1999 n'ont pas intégré la particularité des SEM de développement économique, créant ainsi une insécurité juridique comme analysé ci-après.

B. L'Europe libérale, l'économie mixte et les sociétés publiques locales (SPL)

En métropole, l'économie mixte est confrontée dans les années 1990 à la crise de l'immobilier et à la mise en cause de « privilèges » dont bénéficient les SEM dans l'attribution des marchés des collectivités, que certains jugent comme des entorses à la concurrence. C'est ainsi que la loi Sapin de 1993 fait entrer les SEM de services dans le champ concurrentiel. Si cette disposition s'est d'abord traduite par un retrait de l'économie mixte, les SEM s'y sont adaptées par un effort de modernisation de la gestion.

En outre, la relance, en 2002, de la décentralisation ainsi que l'ouverture de nouveaux champs d'activité liée à l'intercommunalité stimulent le monde des élus et des SEM. C'est ainsi qu'en 2002, à l'initiative de tous les groupes politiques du Parlement et de la Fédération des SEM, les députés et les sénateurs votent une loi qui clarifie les relations financières entre les collectivités et les SEM, précise le statut de l'élu administrateur de SEM et, surtout, porte de 80 % à 85 % du capital la participation maximale des collectivités locales, favorisant cette fois encore la création de nouvelles SEM.

Durant cette période, les tensions s'accroissent entre les défenseurs de l'économie mixte et les partisans d'une mise en concurrence des SEM avec les groupes privés présents dans l'aménagement, qui s'en réfèrent à Bruxelles et aux tenants d'une économie libérale qui l'emportent. La loi 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement étend ainsi aux SEM d'aménagement les règles de la concurrence.

En réponse, la Fédération des SEM et les élus qui l'administrent obtiennent un vote favorable au Parlement en faveur de la loi du 13 juillet 2006 portant sur la création pour une période expérimentale de 5 ans des Sociétés Publiques Locales d'Aménagement (SPLA), détenues en totalité par les collectivités, et qui échappent à une mise en concurrence sur leur territoire dans certaines conditions. La Fédération des SEM qui célèbre alors les 80 ans des décrets-lois Poincaré se transforme en Fédération des Entreprises Locales (EPL).

Ces débats n'atteignent pas la Nouvelle-Calédonie où les SEM sont en pleine expansion avec la création de nombreuses sociétés d'économie mixte dans des domaines très variés de l'action publique :

- en matière de construction et de gestion de logements sociaux, la Société d'Économie Mixte de l'Agglomération (SEM AGGLO) en 2003 ;

- en matière d'aménagement, avec la SEM Grand projet Voh-Kone-Pouembout (VKP) en 2006 ;
- en matière de développement économique en province Nord avec, en 2004 et 2009, les 4 SEM Côte Océanienne, Espace de l'Ouest, Grand Nord et Sud Minier ;
- en matière d'environnement avec la SEM Mont-Dore Environnement en 2007, en matière de tourisme avec la SEM Mwé Ara pour gérer le domaine de Gouaro Deva en 2008 ;
- en matière de développement communal avec la SEM pour l'aménagement et le développement de Canala en 2010 ;
- mais aussi pour le reboisement de la province Sud avec la SEM SUDFORET en 2012, ou l'audiovisuel avec la Société de Télévision-Radio (STR) qui gère la chaîne NCTV, récemment renommée Calédonia ;
- et, enfin, la SEM Nord Avenir, issue de la SOFINOR, pour gérer les investissements dans les secteurs non miniers en province Nord.

Pour revenir aux SPLA, la Cour de justice de l'Union européenne a validé le fait que ces sociétés répondaient aux exigences du *in-house*, c'est-à-dire qu'elles sont contrôlées par les collectivités selon des formes identiques aux services propres de ces collectivités et qu'elles travaillent essentiellement pour celles-ci. L'Europe reconnaît ainsi que les SPLA peuvent donc ne pas être mises en concurrence dans les marchés conclus avec les collectivités territoriales.

En conséquence, des parlementaires profitent de cette évolution de la position de l'Europe pour obtenir, avant même la fin de la période expérimentale de 5 ans pour les SPLA, un vote favorable à la loi du 28 mai 2010 portant création de Sociétés Publiques Locales (SPL) détenues à 100 % par les collectivités et pouvant intervenir dans tous les champs d'activité des SEM.

En décembre 2016, la commune de Dumbéa a décidé de la création de la première SPL de Nouvelle-Calédonie, la société CARD, Centre Aquatique Régional de Dumbéa, en charge notamment de la gestion de la piscine de la commune.

L'économie mixte reste donc à forte dominante capitaliste « collectivités », ce qui peut également constituer un frein aux projets nécessitant d'importants capitaux.

C. Le besoin de capitaux privés et les SEM à Opération unique (SemOp)

Le relèvement progressif de la participation maximale des collectivités dans le capital des SEM de 40 % à 65 %, puis à 80 % et enfin à 85 %, constitue la réponse à des difficultés accrues des collectivités à attirer les entreprises privées dans le tour de table de création de SEM. Le secteur privé n'est guère attiré par des entreprises dans lesquelles elles ne seront toujours que minoritaires, sans assurance de versement de dividendes et sans certitude de se voir subdéléguer un contrat d'exploitation puisque l'éventuel bénéficiaire est choisi après appel d'offres.

L'histoire de l'économie mixte en France et la composition actuelle du capital des SEM montrent que les partenaires des collectivités au capital des SEM sont essentiellement des entités publiques, la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), l'Agence française de développement pour l'outre-mer ou des institutions financières ayant, de par leur histoire, un rattachement à la sphère publique et une culture de l'action publique locale (caisses d'épargne, par exemple, ou Dexia Crédit Local avant sa mise en sommeil).

Au moment même où l'économie mixte était confrontée à la volonté de l'Europe de la soumettre au régime d'appel à la concurrence, elle devait également faire face à une approche plus libérale de l'économie locale. Cette vision largement portée à l'étranger par les Institution de Brettons Woods (Banque mondiale, FMI), en particulier en accompagnement des politiques d'ajustement structurel en Afrique et en Amérique latine, promeut la privatisation des services publics ou des formules de Partenariat Public-Privé (PPP). Le PPP est sensé alléger les finances publiques puisque c'est un mode de financement par lequel la collectivité publique recourt à des entreprises privées pour financer et gérer un équipement assurant un service public. En contrepartie, la collectivité lui verse directement ou indirectement *via* les usagers un paiement correspondant à la prestation rendue et au coût de l'investissement. Ce modèle largement diffusé au Royaume-Uni et en Europe de l'Est, soutenu en particulier par la Banque Européenne d'Investissement (BEI) ou la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement (BERD), a été repris et défendu en France. L'ordonnance du 17 juin 2004 porte création des PPP à la française, le Contrat De Partenariat (CDP) et la CDC reçoit mandat pour diffuser et développer ce nouvel outil auprès des collectivités.

Les dangers des CDP ont été largement analysés dans un rapport de 2014 de la commission des lois du Sénat : camouflage de la dette publique, « bombe à retardement budgétaire », rigidification de la dette publique par imposition des loyers sur la longue durée, incertitude quant au coût final du projet, confusion entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre mettant ainsi en cause les fondements du fonctionnement démocratique, éviction des petites et moyennes entreprises, etc.

Dès le début des années 2000, les élus de la Fédération des SEM avaient analysé tout à la fois les contraintes budgétaires des collectivités territoriales, les limites de l'économie mixte sur le plan de l'attrait que représentent les SEM pour les entreprises privées et les dangers des PPP. C'est pourquoi ils travaillaient sur des formules permettant de donner une plus grande liberté aux collectivités en matière de répartition du capital entre secteur privé et collectivités. Compte tenu de la nature des débats avec l'État sur ce sujet, la Fédération des EPL a privilégié l'obtention, en premier lieu, d'un accord sur un projet de loi créant les SPL. Dans un second temps, elle a ressorti son projet d'ouverture plus large du capital des SEM au secteur privé dans un schéma correspondant aux besoins des collectivités et aux intérêts des partenaires privés. Ce projet est validé par la loi du 1^{er} juillet 2014 adoptée à l'unanimité et portant création de la SEM à Opération unique (SemOp), entreprise à part entière qui présente les caractéristiques suivantes : un actionnaire public unique qui détient *a minima* la minorité de blocage, un actionnaire opérateur unique sélectionné après un appel d'offres, la présidence assurée par un élu, une intervention territorialement délimitée et une durée de vie limitée à l'exécution d'un contrat.

II. LE RÔLE ÉCONOMIQUE DES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES

A. Production de richesse et effets d'entraînement

Le rapport de l'AFD sur l'évolution des finances communales de l'Observatoire 2017 des communes en Nouvelle-Calédonie³ fait état d'un recul des dépenses d'investissement. En 2015, le

3 - D. Roine et C. Boutrolle, « Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie 2016 », AFD.

montant de leurs investissements s'est élevé à 13,5 milliards de F CFP, en baisse de 9 % par an au cours des trois dernières années. Pour rappel, les dépenses d'investissement des provinces atteignent 25,6 milliards de F CFP, et celles de la Nouvelle-Calédonie 21 milliards de F CFP. La baisse des dépenses d'investissement des communes est liée au cycle des élections municipales mais aussi à des difficultés d'autofinancement. En métropole, ce sont toutes les collectivités locales qui doivent participer à l'effort budgétaire décidé par l'État et cette orientation s'est traduite par une baisse de - 6,2 % des dépenses d'investissement en 2015, après une baisse de - 8,8 % en 2014.

Dans ce contexte, les entreprises publiques locales, qui fonctionnent comme des sociétés anonymes avec un mode de gestion privé, peuvent jouer un rôle contra-cyclique en maintenant un niveau d'investissement correspondant à leur stratégie et à leur plan d'affaires indépendamment des contraintes budgétaires des collectivités. Bien évidemment, ce n'est pas le cas des EPL d'aménagement tributaires des contributions financières des collectivités. Dans un document de mars 2017 intitulé « L'empreinte socio-économique des EPL », la Fédération des EPL illustre l'effet d'entraînement majeur que jouent ces entreprises sur l'économie et les territoires des collectivités.

Cette étude montre que, pour l'année 2015, les EPL françaises ont généré une valeur ajoutée de 4,7 milliards d'euros, mais qu'elles ont en réalité injecté près de 21,7 milliards d'euros par le biais de leurs achats courants de biens et de services (consommations intermédiaires) et des salaires versés à leurs employés qui alimentent la consommation à hauteur de 11,7 milliards d'euros et à travers les investissements corporels, comme l'acquisition d'équipements, qui entraînent la production de flux successifs de valeur ajoutée pour un montant global évalué à 10 milliards d'euros. Ce rôle démultiplicateur et ces effets d'entraînement sont logiquement constatés en matière d'emploi : l'activité des EPL représente directement 50 000 emplois directs mais également 119 000 emplois induits consécutifs aux dépenses de fonctionnement des EPL et 107 000 emplois liés aux dépenses de fonctionnement.

Cette évaluation de l'effet économique démultiplicateur des EPL a été réalisée par le cabinet DME dirigé par Olivier Sudrie, qui intervient régulièrement en Nouvelle-Calédonie. Ce travail s'inspire d'une première analyse réalisée selon la « méthode des effets » ou de type « Keynes - Leontief » à la demande de la SIC pour évaluer l'impact du projet Tuband à Nouméa. La SIC souhaitait, en 2016, évaluer l'impact socio-économique de l'aménagement et de la construction d'un nouveau quartier dont elle s'est chargée au cours des années 2000. Il s'agissait d'offrir sur une surface d'une vingtaine d'hectares plus de 600 logements diversifiés, des commerces, des équipements sportifs, ainsi que l'accès à de nombreux services collectifs.

Sans entrer dans le détail du résultat de l'étude, le bilan économique apparaît largement positif puisque l'opération a créé 15 milliards de F CFP de richesse supplémentaire pour un coût de 14 milliards de F CFP, soit une rentabilité de 12,5 %. En termes de finances publiques, le résultat est également bénéfique pour les collectivités : alors que l'État a contribué pour 2,8 milliards de F CFP, les collectivités calédoniennes ont participé au financement à hauteur de 2,4 milliards de F CFP ; les recettes fiscales induites par l'opération se sont quant à elles élevées à 3 milliards de F CFP, soit un gain net pour les collectivités de 600 millions de F CFP.

En dix ans, le patrimoine de logements de la SIC est passé de 7 200 logements à plus de 10 300. Au cours de l'année 2016, la SIC a investi quelques 9 milliards de F CFP d'investissements dans l'économie calédonienne pour la construction de logements et 3 milliards de F CFP

pour l'entretien. On estime que l'activité de la SIC représente 3,3 % du PIB et engendre plus de 2 500 emplois induits.

Globalement, les SEM en Nouvelle-Calédonie pèsent un poids conséquent dans l'économie du territoire. Les 24 SEM représentent une capitalisation de plus de 38 milliards de F CFP et la SIC s'est hissée parmi les toutes premières entreprises avec un capital social de 12 milliards de F CFP. Le chiffre d'affaires des SEM s'élève à près de 130 milliards de F CFP. Les SEM calédoniennes emploient plus de 2 000 salariés.

Productrice de richesse, l'économie mixte a un rôle particulier à jouer sur le territoire avec des répercussions fortes en matière de finances publiques, rôle particulier en raison notamment de l'étroitesse du marché, de la carence du secteur privé, du coût des politiques d'innovation et des actions à mettre en œuvre dans le cadre des politiques de « rééquilibrage » décidées à la suite des accords de Matignon.

À côté de l'ICAP dont elles sont souvent des partenaires, les sociétés de développement économique (PROMOSUD, SOFINOR, SODIL) ont été créées par les provinces pour répondre à ces besoins en effectuant des prises de participations au capital d'entreprises publiques et privées intervenant dans le champ concurrentiel. Leurs interventions correspondent à des champs d'activités très larges : tourisme, hôtellerie, pêche, aquaculture, sylviculture, industries de transformation, industrie minière, etc. Devenues de véritables holdings en appui à la mise en œuvre des stratégies provinciales, elles jouent un rôle considérable dans la structuration de l'économie calédonienne et dans l'aménagement du territoire. Un bilan des réalisations portées par ces SEM, une évaluation économique détaillée et une analyse précise des risques supportées *in fine* par les collectivités à travers leurs interventions restent à mener pour en mesurer tous les impacts.

Il est certain qu'après des années d'insécurité juridique liée à l'alignement du cadre d'intervention des SEM calédoniennes sur celui des SEM métropolitaines à la suite de l'adoption de la loi organique du 19 mars 1999, mise en évidence dans les rapports de la Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie⁴, les modifications apportées par la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 clarifient les modalités d'intervention des provinces en confirmant qu'elles « peuvent, dans le cadre de leurs compétences et dans le respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, créer des sociétés mixtes qui associent une ou plusieurs personnes privées et éventuellement, à d'autres personnes publiques pour la mise en œuvre d'opérations concourant au développement économique ».

B. L'accompagnement de l'innovation

L'histoire de l'économie mixte montre que les SEM ont d'abord été créées pour accompagner l'État puis les collectivités territoriales dans la gestion des services publics dans des conditions financières favorables pour les collectivités et sous le contrôle politique des pouvoirs publics. C'est en particulier le cas dans le domaine de l'énergie, du transport, de l'aménagement, etc.

4 - Cf. les rapports d'observations définitives relatives à l'examen de la gestion de Promosud (ROD 08/18/NC du 13 novembre 2008) et à l'examen de la gestion de la SOFINOR (ROD 2011/03/NC du 20 juin 2011).

Plus tard, les collectivités se sont appuyées sur les SEM pour promouvoir le développement économique dans ses différentes composantes, en lien avec l'ensemble des acteurs concernés, qu'ils soient publics ou privés.

C'est sans doute ce qui fait la force des entreprises publiques locales : leur proximité de fait avec les collectivités et avec l'ensemble des acteurs intervenants sur les territoires et leur capacité naturelle à être les fers de lance de l'innovation, notamment en matière de partenariat, de formes contractuelles et de gouvernance de projets.

Les SEM ont toujours soutenu les expériences innovantes souhaitées par les collectivités et parfois même ont défini de véritables stratégies d'innovation validées par leur conseil d'administration. Pour la SIC, c'est dès 2008 dans le cadre de son projet d'entreprise qu'a été formalisée une politique dynamique de responsabilité sociale et environnementale dont elle a supporté des coûts lesquels, dans un autre contexte, l'auraient été financièrement, au moins partiellement, par les collectivités. On citera d'abord la construction bioclimatique avec des logements traversants, des protections solaires des bâtiments, des chauffe-eau solaires, l'introduction du bois, le tri sélectif dans les résidences, etc. Bien d'autres sujets ayant trait aux coûts de construction et à l'économie responsable et durable, à l'équilibre social durable des territoires, à l'empreinte environnementale de l'aménagement et de la construction, à la gouvernance et aux relations avec les parties prenantes, ou encore à la gestion des ressources humaines pourraient être mis en avant, sujets qui relèveraient souvent de politiques publiques et de réglementations qui restent à mettre en œuvre dans le contexte calédonien.

Cette capacité des entreprises publiques locales à être à la pointe de l'innovation résulte des particularités de leur statut et de leur positionnement :

- des outils de mise en œuvre de la stratégie et des politiques décidées par les élus qui administrent les EPL ;
- des valeurs partagées liées à l'intérêt général et au souci de « servir le public » ;
- des entreprises à part entière avec un mode de gestion privé qui ont une obligation de s'assurer de l'équilibre financier de long terme comme gage de leur pérennité ;
- des obligations en matière de gestion des risques ;
- des capacités financières et juridiques à nouer des relations contractuelles partenariales.

Ces opérations ont souvent été initiées par la SIC et financées avec des montages innovants qui restaient aux risques de l'entreprise ; c'est concevable sur le court terme, pas sur le long terme. Financièrement c'est en effet peu supportable pour les entreprises publiques locales mais, *in fine*, c'est également risqué pour les collectivités.

III. LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION CONSOLIDÉE DES FINANCES PUBLIQUES ET D'UNE MISE EN COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Les structures publiques forment un tout qui doit être compris comme tel. L'analyse des finances publiques porte bien évidemment sur les finances de l'État mais aussi sur les finances des collectivités ainsi que sur le système public de financement des prestations sociales. La problématique de la situation financière des entreprises publiques locales est partie intégrante de celle des finances locales et le risque financier qu'elles font porter aux collectivités

doit être pris en compte dans une vision consolidée. Cette vision consolidée apparaît essentielle également dans une volonté de mettre en cohérence les politiques publiques portées par l'État et les collectivités.

A. La nécessaire reconnaissance des EPL dans la problématique des finances publiques

139

Les EPL sont des outils des collectivités pour mettre en œuvre les stratégies, les politiques et les actions décidées par les élus dans leurs différents domaines d'activités. Ces outils sont choisis parmi les diverses options possibles : régies simples, régies personnalisées, établissements publics à caractère industriel et commercial, délégations de services publics, sociétés coopératives d'intérêt collectif, associations, SEM, SPL, etc.

La Fédération des EPL rappelle régulièrement les caractéristiques propres aux SEM, SPL et SPLA, qui sont toutes des sociétés anonymes au fonctionnement régi, pour l'essentiel, par le code de commerce. Leur comptabilité et leur personnel relèvent du droit privé. De par la dimension majoritairement ou exclusivement publique de leur capital, elles proposent aux collectivités locales une maîtrise directe, une vision à long terme et une prise en compte des enjeux d'intérêt général. Les EPL sont, en outre, ancrées dans les territoires et accordent une priorité aux acteurs locaux, dans une logique de développement durable. Elles affichent donc une capacité à conjuguer atouts de l'entreprise et valeurs du public, performance et solidarité. Leur credo commun : servir le public.

Elles font l'objet de multiples contrôles comme toutes les autres sociétés anonymes soumises au code du commerce, en particulier de la part des commissaires aux comptes. Aux différents contrôles opérés sur les sociétés anonymes s'ajoutent le contrôle de la collectivité locale actionnaire, du représentant de l'État sur les actes engageant cette collectivité, de la Cour des comptes, du rapport annuel du délégataire à l'assemblée de la collectivité délégante.

Il reste qu'en période de fortes contraintes financières, économiques, sociales et environnementales, de réforme territoriale et de redécoupage des territoires de compétences, de restrictions budgétaires, de finances locales en difficultés, d'évolutions des besoins et de nouveaux défis sociétaux, des tensions peuvent apparaître entre le souci d'assurer une bonne gouvernance des EPL de la part des collectivités et la recherche de moyens de boucler leur budget, de faire prendre en charge des coûts d'investissement et même des coûts de fonctionnement.

En ce qui concerne l'activité de construction de logements sociaux, la SIC est principalement financée :

- à hauteur de 43 % par des subventions de l'État à travers la défiscalisation pour 28 %, des subventions des contrats de développement (CD) pour 9 % (CD financés pour 75 % par l'État et 25 % par la province Sud, et pour 80 % par l'État et 20 % par la province Nord) ainsi qu'à hauteur de 6 % par d'autres subventions ;
- à hauteur de 53 % par des emprunts ;
- à hauteur de 4 % par les fonds propres de la SIC.

Le territoire de la Nouvelle-Calédonie participe également au financement de ces opérations à travers des exonérations et allègements fiscaux.

En province Sud, les loyers de référence ouvrant droit à la reconnaissance du caractère social ont été fortement revus à la hausse pour permettre un meilleur équilibre financier des opérations sans accroître les subventions à verser par la province aux organismes de logement social.

Les constructions financées par ces ressources comprennent des coûts que la SEM supporte au-delà des constructions proprement dites puisqu'en matière d'investissement, les collectivités peuvent être tentées de faire supporter aux organismes de logements ou aux promoteurs privés des infrastructures qui relèvent de leurs compétences : voiries, ronds-points, ouvrages d'art, ponts, équipements et espaces publics, etc.

Les communes justifient le financement de ces dépenses par les opérateurs par les contraintes financières auxquelles elles doivent faire face, considérant par là même que ceux-ci peuvent faire face aux surcoûts des opérations. En réalité, pour un opérateur public, une SEM en l'occurrence, cela signifie que ce sont les locataires des logements sociaux qui financeront par les loyers ces dépenses supplémentaires d'investissement en lieu et place de la fiscalité et des contribuables, alors même que le risque final reste porté par les collectivités à travers les garanties d'emprunts octroyées par celles-ci.

En Nouvelle-Calédonie, de telles pratiques soulèvent des questions d'efficacité de l'action publique et des interrogations juridiques. Pour une SEM immobilière dont le conseil d'administration fixe des objectifs ambitieux de construction, elles peuvent être comprises comme une forme de marchandage à la construction peu acceptable pouvant mettre en difficulté la recherche de l'équilibre financier des opérations auquel la SEM est tenue.

Lorsque les changements d'orientations politiques – certes légitimes après un changement d'exécutif consécutif aux élections – se traduisent par le passage en pertes d'études ou par la stérilisation de fonciers portés par la SEM, la question de la bonne gestion des ressources publiques peut être soulevée. Lorsque le coût est, *in fine*, supporté par les locataires d'un organisme de logement social, c'est la cohérence de la politique et de l'action publiques qui est interrogée.

Sur le plan de l'exploitation, la SEM bénéficie également d'allègements fiscaux et de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices pour ses activités sociales.

Enfin, la politique de logement social comporte une aide au logement en faveur des familles modestes financée à hauteur de 85 % par le territoire et de 15 % par le Fonds Social de l'Habitat (FSH) qui collecte le 2 % employeurs.

Pour faire face à de nouvelles contraintes budgétaires et dans un souci de rationalisation, les modalités d'octroi des aides au logement ont été révisées en 2016 alors même que les loyers de référence avaient été augmentés en 2015 en province Sud.

D'autres prestations mériteraient d'être prises en compte pour dresser un bilan global des financements publics contribuant au logement des ménages. Cet état des lieux serait souhaitable pour apprécier globalement la politique du logement dans une vision consolidée qui permettrait de travailler sur une clarification des compétences et une optimisation de l'utilisation des fonds publics indépendamment des considérations de court terme sur la situation financière respective du territoire, des provinces et des communes.

B. Le risque lié aux satellites des collectivités

L'évolution des outils des collectivités pour assurer le développement territorial est le fruit du dynamisme des processus de la décentralisation et des capacités d'innovation des élus locaux. Elle s'est souvent opérée malgré les réticences de l'État et des fonctionnaires du ministère de l'Économie et des finances et a souvent fait l'objet de réserves de la Cour des comptes.

Dans un référé au Premier ministre en date du 15 juin 2017, le premier président de la Cour des comptes, Didier Migaud, a adressé un document d'une quinzaine de pages pointant « les insuffisances du cadre juridique et comptable applicable aux entreprises publiques locales ». Les interrogations de la Cour des comptes portent d'abord sur les marchés et concessions sans publicité et mise en concurrence dans les relations de quasi régie ou *in-house* récemment renouvelées, en soulignant les difficultés à évaluer les contrats de toute nature dont les SPL bénéficient.

Elles portent ensuite sur la nature de l'endettement inscrit au passif du bilan des EPL d'aménagement, notamment en présence d'opérations d'aménagement au risque du seul concédant.

De façon plus générale, les chambres régionales des comptes soulignent les engagements juridiques et financiers complexes qui découlent de ces opérations. Elles relèvent notamment les participations d'équilibre versées par les collectivités concédantes. Celles-ci sont retracées dans un simple compte-rendu financier (le compte-rendu annuel à la collectivité - CRAC) et ne sont pas reprises dans les annexes des budgets et comptes de ces collectivités. (Référé de la Cour des comptes du 15 juin 2017)

Le cumul d'activités des EPL inquiète également la Cour des comptes dans la mesure où une activité peut servir à couvrir les pertes d'une autre, au détriment des intérêts des usagers. Or, il est rappelé dans le référé cité ci-dessus que le droit européen exige « que l'étanchéité des conditions de financement de certaines activités puisse être assurée ».

Enfin, la Cour des comptes pointe la question de la création de filiales d'une EPL dont l'objet social serait réalisé par ses seules filiales, la société se comportant alors comme une société holding gérant les participations financières dans ses différentes filiales. Elle relève que :

[...] les filiales et participations détenues ne sauraient s'éloigner, dans leurs activités, des compétences attribuées par la loi aux collectivités et à leurs groupements qui en sont les actionnaires indirects. Plusieurs contrôles mettent en lumière que les pratiques s'écartent parfois sensiblement de ce cadre et qu'en cas de difficultés financières ou économiques, le risque devra être assumé par les collectivités actionnaires. (Référé du 15 juin 2017 précité, p. 6)

Dans sa réponse à la Cour des comptes en date du 21 septembre 2017, le Premier ministre relève que « la Cour estime que les EPL sont des instruments essentiels pour les collectivités territoriales mais ne sont pas suffisamment maîtrisés et que les mécanismes de leur contrôle, de leur transparence et d'évaluation de leur contribution à l'action publique territoriale devraient être repensés » et il indique partager l'essentiel des constats contenus dans le référé. La Fédération des EPL, quant à elle, se reconnaît pleinement dans les réponses apportées par le Premier ministre, qui indiquent que l'enjeu est avant tout de mieux appliquer les règles de droit en vigueur sans qu'il soit nécessaire de légiférer. La Fédération se dit ainsi confortée dans sa proposition faite aux pouvoirs publics de se voir confier l'élaboration d'un livre blanc

sur les EPL à horizon 2020, qui comporterait une partie d'évaluation d'ensemble et une partie consacrée à des propositions d'ajustements législatifs et réglementaires en tenant compte des recommandations de la Cour des comptes.

Les risques pointés par la Cour des comptes sont avérés pour les collectivités de Nouvelle-Calédonie concernant les SEM de développement économique mais aussi certaines SEM œuvrant dans l'aménagement, l'environnement, le transport... À cet égard, on relèvera que l'histoire des EPL calédoniennes dont l'origine tient à la création des SEM d'État n'a pas facilité l'appropriation des EPL par les élus et que la nécessité de mettre en œuvre des politiques audacieuses de rééquilibrage à travers la création d'EPL a conduit à accepter des prises de risques qu'il convient à l'avenir de maîtriser plus efficacement.

Il serait donc sans doute très utile que la Fédération calédonienne des EPL puisse contribuer à l'élaboration de ce livre blanc pour intégrer les spécificités des domaines d'activité des EPL calédoniennes, notamment en matière de développement économique, et les risques particuliers identifiés sur le territoire en matière de contrôle et de transparence. Il conviendrait également de procéder à une évaluation précise de l'ensemble des relations financières entre les EPL et les collectivités en intégrant les opérations menées conjointement par différentes EPL afin d'apprécier un éventuel risque systémique.

CONCLUSION

En conclusion, on relèvera que la perspective d'un travail sur les EPL calédoniennes dans le cadre du projet de livre blanc à l'horizon 2020 serait également l'occasion d'insister sur la nécessité de la mise en cohérence des politiques publiques qui affectent l'activité et la situation financière des EPL ainsi que les finances locales. En matière d'habitat, les SEM immobilières et SEM d'aménagement se sont félicitées de l'initiative lancée en avril 2016 en vue de l'élaboration d'une politique publique de l'habitat dans le cadre des États Généraux de l'Habitat (EGH), qui ont donné lieu à plusieurs ateliers de travail auxquels ont participé l'ensemble des acteurs concernés, territoire, collectivités, opérateurs, entreprises, établissements financiers, notaires, cabinets de défiscalisation, etc. Il paraît indispensable que le processus amorcé dans ce domaine puisse être mené à terme et aboutir à la définition d'une politique de l'habitat répondant aux enjeux du territoire, fixant les grandes orientations stratégiques et déterminant les moyens techniques et financiers nécessaires pour atteindre les objectifs alors ainsi précisés.

TROISIÈME PARTIE

LES LOGIQUES PROPRES AUX FINANCES SOCIALES

LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DANS LES ÉTABLISSEMENTS DU SECTEUR « SANTÉ - MÉDICO-SOCIAL » : PRATIQUES INTERNATIONALES ET PERSPECTIVES NÉO-CALÉDONIENNES

Gulliver Lux

Université de la Nouvelle-Calédonie, LARJE

145

Les difficultés en termes de finances publiques peuvent être abordées sous deux angles complémentaires : les recettes et les dépenses. Notre propos portera sur ce dernier et plus particulièrement sur les dépenses sociales et de santé. La situation du RUAMM (Régime Unifié d'Assurance Maladie-Maternité), assurance maladie de la Nouvelle-Calédonie, est particulièrement alarmante avec un déficit cumulé de plus de 17 milliards de F CFP¹ et un rythme de croissance annuelle des dépenses depuis 2015 d'environ 5 % (soit plus de deux fois le rythme métropolitain).

Tableau 1 : Charges, produits et déficits depuis 2014 du RUAMM

	Charges	Produits	Résultats
2014	72.224.750.111	68.137.736.778	- 4.087.013.333
2015	76.724.498.769	70.464.889.274	- 6.259.609.495
2016	87.430.864.856	80.250.244.869	- 7.180.619.987

Source : Rapport CAFAT, 2016

Les dépenses du RUAMM peuvent aujourd'hui être découpées en trois grandes masses : les soins et prestations de ville (incluant les médicaments) qui représentent un peu plus de 45 % des dépenses ; les financements des établissements de santé et des établissements médico-sociaux (vieillesse et handicap) qui représentent un peu moins de 50 % des dépenses ; une catégorie de moindre importance financière comportant notamment les évacuations pour une part d'un peu moins de 5 % des dépenses. Le bloc le plus important est donc le financement des établissements de santé au sens large, où les structures de santé représentent 80 % des budgets contre 20 % aux structures médico-sociales.

1 - Source : Rapport CAFAT 2016, <https://www.cafat.nc/documents/20467/54603/Chiffres+clés+2016.pdf/8b-8b782e-b301-46d0-82fd-fc0c1f6f2bc0>.

La situation de déficit chronique et cumulé du régime de protection sociale de la Nouvelle-Calédonie n'est pas unique et reste à un niveau encore contenu ; en revanche, le rythme de croissance, lui, pose question. À titre de comparaison la France métropolitaine connaît un rythme de croissance des dépenses d'environ 2 % depuis 2015.

Si cette homogénéité des constats n'est pas spécialement rassurante, elle a pour avantage d'inciter de nombreux pays à adopter des mesures pour tenter de stopper l'hémorragie financière. Mieux, un nombre important de pays de l'OCDE confrontés à ces difficultés ont amorcé des réformes il y a maintenant plus de 15 ans, ce qui permet aujourd'hui de tirer un premier bilan dans l'optique pour la Nouvelle-Calédonie d'éviter de consacrer des ressources à des réformes ou pratiques peu concluantes.

Si la Nouvelle-Calédonie n'est pas restée inactive sur le sujet en proposant notamment un schéma d'action à travers le plan Do Kamo (2016)², une mise en perspective de ces propositions avec les réformes passées dans d'autres pays semble revêtir un intérêt.

Nous nous intéressons ici à un niveau d'analyse micro, plus particulièrement aux réformes et pratiques concernant les établissements et services de santé.

Le développement suivant est basé sur une revue de la littérature autour de trois « réformes » : (I) la modification des modalités de financement ; (II) les pratiques de fusion ou rapprochement de structures ; (III) la mise en œuvre de pratiques d'efficacité interne (type méthode Lean). Les études de référence utilisées ici sont principalement françaises ou québécoises, afin de conserver pour la comparaison un système de santé et une organisation des soins relativement proches des pratiques néo-calédoniennes.

Les trois « réformes » ou « modifications organisationnelles » suscitées ont été retenues pour deux raisons. D'une part, car elles sont les plus fréquemment utilisées par les pays confrontés à un déficit financier chronique de leur système de santé et, d'autre part, car elles sont identifiées à travers l'axe stratégique n° 3 du plan Do kamo.

I. LA MODIFICATION DES MODALITÉS DE FINANCEMENT

Après avoir présenté le principe de telles réformes (A), nous dresserons un constat de mise en œuvre (B) et proposerons quelques modalités nécessaires à une pertinence de ce type de changements (C).

A. Principes et attentes de la modification des modalités de financement

Parmi les réformes les plus importantes et anciennes testées par les gouvernements figure la modification des modalités de financement des établissements. Plus précisément, il s'agit de passer d'un financement par dotation globale à un financement (partiel ou total) à l'activité. Sur la base de la loi de financement de la sécurité sociale (ONDAM, Objectif National des Dépenses de l'Assurance Maladie, pour l'année à venir), un tarif est défini pour chaque

2 - <https://gouv.nc/dossiers/le-plan-de-sante-caledonien-do-kamo>.

prestation pouvant être pratiquée dans un établissement de santé. Lorsqu'un établissement de santé réalise cette prestation, il touche le tarif correspondant. L'objectif général de la méthode étant que les établissements abandonnent l'activité si, pour cette dernière, le coût de production est supérieur au tarif. La logique est la suivante : « on paye ce que l'on fait ». Par ce principe, le financeur cherche à maîtriser son enveloppe globale des dépenses de santé³, mais aussi à garantir une équité dans la répartition des ressources (le critère devient objectif) tout en visant à restructurer l'offre de soins⁴.

B. Constat sur la mise en œuvre d'un financement à l'activité

La mise en œuvre de ces modalités ayant eu lieu dans de nombreux pays ou États (France⁵, Canada, États-Unis, etc.), il est aujourd'hui possible de dresser un constat.

Premièrement, les études sur le comportement de gestion et le pilotage des établissements de santé montrent que ces derniers se sont inscrits avant tout dans une logique de recettes et non dans une recherche de diminution des charges. À titre d'exemple, Bizard montre que, entre 2006 et 2012, l'augmentation des charges s'est faite parallèlement à l'accroissement des recettes conduisant à un gain d'efficacité inférieur à 1 % sur la période susvisée⁶.

Deuxièmement, on constate que la réforme des modalités de financement oblige les structures à se spécialiser, et ceci pour des raisons économiques mécaniques. En effet, la mise en œuvre d'une tarification à l'activité dans les établissements s'appuie sur la définition par l'ONDAM d'un tarif propre à chaque activité, construit à partir d'une moyenne de coûts de l'activité réalisée dans un échantillon d'établissements jugés représentatifs. La conséquence évidente de ce mécanisme est que la moitié des établissements présente pour une année N un coût supérieur à la moyenne, les incitant à réduire leur coût ou à abandonner l'activité déficitaire (sur des motifs strictement financiers excluant toute évaluation qualitative). Or, cette conséquence n'est pas sans coût car, hors l'acceptabilité sociale du retrait de la disponibilité de l'activité sur une zone géographique donnée, la non-disponibilité de l'activité dans une structure de proximité oblige l'utilisateur à se déplacer. Une partie du coût est ainsi transférée de l'État vers l'utilisateur.

Enfin, les études récentes⁷ montrent que le reliquat de financement en dotation globale des structures financées (enveloppe de mission d'intérêt général et d'aide à la contractualisation) à l'activité augmente constamment de façon plus importante que l'inflation. Il apparaît donc qu'une partie des contraintes de financement apportées par la tarification à l'activité soit annulée par une augmentation anormale de l'enveloppe globale annexe.

3 - Si les quantités de réalisation d'une activité sont supérieures à ce qui était prévu, le tarif de cette activité doit baisser mécaniquement.

4 - Les structures qui ne peuvent atteindre un niveau d'efficacité donné sur une activité sont amenées mécaniquement à abandonner cette activité – incapacité à avoir un coût de production inférieure au prix de paiement.

5 - Pour plus de détails sur la Tarification à l'Activité (T2A) : Z. Or & T. Renaud, « Principes et enjeux de la tarification à l'activité à l'hôpital (T2A) », « Enseignements de la théorie économique et des expériences étrangères [document de travail] », Institut de recherche et documentation en économie de la santé, Paris 2009.

6 - F. Bizard, « Des modes de paiement des établissements de santé » in *Politique de santé : réussir le changement*, Paris, Dunod, 2015.

7 - *Ibid.*

C. Quelques préconisations sur la base de ces constats

Si le choix de la modalité de financement dans les établissements calédoniens se porte sur une tarification à l'activité, certains points méritent une attention.

Premièrement, la base de construction du coût moyen de l'activité (ou tarif de paiement) ne peut se faire sur la base d'une moyenne issue d'un échantillon représentatif, et ceci du fait qu'une telle approche néglige toute approche qualitative. Si l'objectif est une amélioration des performances des organisations de santé, la recherche d'un coût de référence pour une activité doit se faire à partir d'un échantillon efficient et performant d'établissements (incluant donc la dimension qualitative).

Deuxièmement, un tel changement de tarification ne peut s'opérer du jour au lendemain. En effet, si la mise en œuvre d'une tarification à l'activité sous-entend une réorganisation de la structure vers les activités les plus efficientes pour elle ou une réorganisation de ces activités pour que leurs coûts deviennent « satisfaisants », un délai raisonnable doit être laissé aux structures pour cette réorganisation. Un horizon de cinq années semble intéressant.

Troisièmement, si la recherche d'efficacité est au cœur d'une réforme de la tarification, elle ne peut être envisagée sans une évolution des modalités de rémunération des salariés des structures de santé. En effet, le personnel est au cœur des gains de performance et d'efficacité qu'une organisation peut envisager. Or, un effort du personnel mérite en compensation un accroissement de rémunération sur la base de cet effort. Autrement dit, l'introduction d'une part variable (ou un intéressement) semble indispensable pour que les salariés (et donc l'organisation) tendent vers plus d'efficacité et de performance.

II. LES FUSIONS OU RAPPROCHEMENTS DE STRUCTURES

Après une présentation des objectifs de ce type de réforme (A), nous dressons un constat de mise en œuvre (B) et proposons quelques modalités vraisemblablement utiles à leur réussite (C).

A. Attentes et objectifs d'une fusion ou d'un rapprochement des structures de santé

La littérature académique identifie régulièrement plusieurs objectifs à la fusion des structures de santé que nous pouvons discuter ici. L'amélioration de la qualité et de l'efficacité est régulièrement développée à travers le présupposé d'une meilleure coordination de l'offre de services et d'une délivrance de soins plus efficaces, notamment du fait d'une quantité importante de soins de même type délivrés⁸. À cela est associé un objectif d'élimination des doubles emplois et des chevauchements de travail inefficients nécessairement présents lorsque la somme de deux structures est faite. De façon générale, les fusions ou rapprochements de structures sont historiquement perçus comme une façon efficace de réduire les coûts⁹, notamment à travers le concept d'économie d'échelle.

8 - M.-C. Richard, D. Maltais, D. Bourque, S. Savard, S. & M. Tremblay, « La fusion des établissements de santé et de services sociaux: recension des écrits sur ses enjeux et ses impacts », *Nouvelles pratiques sociales*, 20(1), 2007, p. 151-164.

9 - G.-J. Bazzoli, L. Dynan, L.-R. Burns, & C. Yap, "Two decades of organizational change in health care: what have we learned?", *Medical Care Research and Review*, 61(3), 2004, p. 247-331.

B. Constat sur la mise en œuvre de fusions ou de rapprochements de structures

La littérature académique identifie un certain nombre de points positifs qu'il semble ici intéressant de rappeler et discuter. Tout d'abord, est identifiée l'existence d'une meilleure excellence technique dans les organisations issues de rapprochement de structures¹⁰. Cette meilleure excellence technique serait due à l'importance accrue des moyens ainsi qu'au volume d'opérations et d'activités réalisées. De plus, le rapprochement de structures conduit à une uniformisation des services et des soins assurant à l'utilisateur de retrouver, quel que soit l'établissement, un panier d'activités et de prestations identiques facilitant son parcours et son suivi. Enfin, la fusion de structures facilite pour les pouvoirs publics l'allocation des ressources en réduisant le nombre d'entités donc le nombre de budgets distincts, tout en augmentant le poids politique des structures¹¹.

Cependant, derrière ces points positifs techniques et administratifs, des fortes limites apparaissent dans les domaines de la qualité de soins, de la qualité des conditions de travail mais aussi de façon peu intuitive dans le domaine financier.

Ce dernier point est sans doute le moins évident, mais de nombreuses études montrent que les constats d'économies d'échelles sont variables dans les opérations de rapprochement de structures¹². Pire, lorsque ces rapprochements se font dans de bonnes conditions, on constaterait dans un premier temps une augmentation des coûts de fonctionnement, notamment due à un besoin accru en formation du personnel afin d'équilibrer les compétences et savoirs d'individus provenant de structures différentes. À cela s'ajoute de façon générale une baisse de la satisfaction des usagers, notamment du fait d'une perte de proximité du soin mais aussi de la création de mégastructures moins « humaines »¹³. En effet, les rapprochements ou fusions se traduisent souvent par la création d'une nouvelle entité unique, comme cela est le cas actuellement en Nouvelle-Calédonie avec la construction du Médipôle (qui rassemble les deux anciens hôpitaux - sites) et la construction en cours de la future clinique (visant à rassembler les trois cliniques actuelles). Enfin, les études soulignent une dégradation fréquente des conditions de travail et des indicateurs sociaux¹⁴, notamment du fait des déplacements des salariés, des réorganisations d'équipes ou encore d'un choc de cultures possible entre salariés venant de structures différentes.

10 - N. Fulop, G. Protopsaltis, A. Hutchings, A. King, P. Allen, C. Normand, & R. Walters, "Process and impact of mergers of NHS trusts: multicenter case study and management cost analysis", *BMJ Quality and Safety*, 325 (7358), 2002, p. 246.

11 - B. Markham & J. Lomas, "Review of the multi-hospital arrangements literature: Benefits, disadvantages and lessons for implementation", in "Healthcare management forum", *SAGE Publications*, vol. 8, n° 3, oct. 1995, p. 24-35.

12 - I. Dackert, P. R. Jackson, S. O. Brenner, & C. R. Johansson, "Eliciting and analysing employees' expectations of a merger", *Human Relations*, 56(6), 2003, p. 705-725.

13 - J. L. Denis, L. Lamothe, & A. Langley, "The struggle to implement teaching hospital mergers", *Canadian Public Administration*, 42(3), 1999, p. 285-311.

14 - D.-J. Terry, C.-J. Carey & V.-J. Callan, "Employee adjustment to an organizational merger: An intergroup perspective", *Personality and Social Psychology Bulletin*, 27(3), 2001, p. 267-280. N. Fulop, G. Protopsaltis, A. Hutchings, A. King, P. Allen, C. Normand & R. Walters, "Process and impact of mergers of NHS trusts: multicentre case study and management cost analysis", *BMJ Quality & Safety*, 325(7358), 2002, p. 246.

C. Quelques préconisations ou points clés sur la base de ces constats

Les modalités d'une bonne fusion ou d'un bon rapprochement de structures sont multiples. Il est cependant possible d'identifier quelques points récurrents dans les études.

Tout d'abord, il est important que les liens et points communs entre les structures fusionnées soient forts. Ainsi, les établissements doivent avoir des objectifs et des modalités de fonctionnement communs afin que les salariés puissent facilement travailler ensemble. L'investissement en formation pour l'ensemble du personnel dès l'ouverture de la structure semble judicieux afin de recréer une culture organisationnelle (culture commune, mise en commun des connaissances). De plus, il est préférable que la population accueillie soit relativement identique. Des populations différentes amènent à des prises en charge différentes et donc à du personnel différent. La difficulté à se comprendre pour les professionnels peut être grande et les synergies relativement faibles, voire inexistantes, réduisant ainsi à zéro l'intérêt du rapprochement. Enfin, il est important de prêter attention aux salariés car les fusions sont régulièrement source de peurs et d'angoisses nécessitant un dialogue afin d'éviter tout frein ou opposition au projet.

III. LA MISE EN ŒUVRE DE PRATIQUES D'EFFICIENCE INTERNE : L'EXEMPLE DU LEAN MANAGEMENT

Après une présentation du « Lean Management » (A), nous dressons un constat de mise en œuvre (B) et discutons quelques modalités de réussite (C).

A. Définition, attentes et objectifs de la méthode Lean

La méthode du « Lean Management » a pour objectif l'optimisation des processus et notamment la réduction des délais, des coûts et l'amélioration générale et continue de la qualité¹⁵. L'un des objectifs de la méthode dans le secteur sanitaire est notamment l'élimination des gaspillages (médicament, nourriture, consommable) ; la diminution des erreurs médicales et des infections qui engendrent des coûts importants soit du fait de dédommagement, soit du fait de réadmission dans les services (nouvelle opération, nouveau séjour, etc.) ; la diminution des délais de diagnostics et du traitement des patients (meilleur processus de prise en charge et de diagnostic) ; la diminution d'activités jugées sans valeur ajoutée comme les délais d'attente ou les déplacements inutiles de patients. L'objectif général recherché étant une réduction des coûts tout en visant à maintenir ou à améliorer la qualité de service¹⁶.

B. Constats et limites de mise en œuvre de la méthode Lean

La méthode Lean a été mise en œuvre dans de nombreuses structures de santé ces dernières années. L'importance des études permet aujourd'hui de dresser un état des lieux d'un point de vue économique, organisationnel, et quant aux conditions de travail.

15 - M. Nelson, *Sustaining Lean in healthcare: developing and engaging physician leadership*, CRC Press, 2011.

16 - J.-R. Black & D. Miller, *The Toyota way to healthcare excellence: increase efficiency and improve quality with Lean*, Health Administration Press, 2008.

Concernant l'impact économique il n'existe pas aujourd'hui de preuves démontrant une quelconque économie de coût. Pire, dans le court et moyen termes (<10 ans), la corrélation est négative du fait d'investissements importants. En effet, pour être efficace, la méthode Lean nécessite des réorganisations de structures importantes pouvant conduire à des investissements conséquents (travaux, nouvelles machines etc.). Ceci étant, ces résultats d'impacts économiques peu favorables doivent être pour le moment relativisés du fait d'un manque de recul sur l'efficacité de la structure à long terme. Il n'en demeure pas moins que, dans un premier temps, la méthode Lean (dans une optique de conservation de la qualité de service) n'est pas créatrice d'économies et qu'elle ne peut donc être mobilisée dans ce sens à court et moyen termes.

Concernant les impacts organisationnels, les résultats sont là aussi peu significatifs en dehors d'une amélioration claire des délais d'attente pour les usagers¹⁷. Ceci étant, le manque d'une vision à plus long terme est là aussi un problème.

Enfin, concernant les impacts sur les conditions de travail, la littérature met en exergue une forte dégradation, notamment du fait d'un stress fort des salariés, mais aussi du fait d'une mise en œuvre de la méthode Lean relativement brutale consistant à réduire drastiquement les ressources humaines et à mener une politique de *cost killing*.

À noter que la question des activités sans valeur ajoutée directe pour le client (qui devraient donc être supprimées) est particulièrement problématique dans le secteur de la santé. Nous ne prendrons ici qu'un exemple pour illustrer le problème : les temps de transmission. Ces temps où l'utilisateur n'est pas présent et où aucune prestation ne lui est fournie sont pourtant essentiels au bon fonctionnement du service et notamment à la sécurité et la continuité des soins tout au long de la journée. Ces temps, parfois appelés « non-productifs » dans les réformes de structure de santé, ne peuvent être considérés comme « sans valeur ajoutée » bien qu'ils ne soient pas une prestation directe pour l'utilisateur, sous peine de mettre en danger le patient lui-même.

C. Quelques préconisations et points clés sur la base de ces constats

Les enjeux de la mise en œuvre de méthodes visant à une meilleure efficacité de l'organisation, comme la méthode Lean, sont avant tout des enjeux humains. Nous en distinguons ici trois.

Premièrement, le développement des capacités techniques et la maîtrise des techniques¹⁸. Il s'agit de fournir aux salariés les formations nécessaires pour qu'ils puissent s'adapter aux changements (nouvelle façon de travailler, nouvelle machine, nouvel outil, etc.). La méthode Lean commence donc par un investissement massif en formation car le nombre de salariés concernés peut être important.

17 - M.-C. Richard, D. Maltais, D. Bourque, S. Savard & M. Tremblay, « La fusion des établissements de santé et de services sociaux : recension des écrits sur ses enjeux et ses impacts », *Nouvelles pratiques sociales*, 20(1), 2007, p. 151-164.

18 - L. Mazur, J. McCreery & L. Rothenberg, "Facilitating lean learning and behaviors in hospitals during the early stages of lean implementation", *Engineering Management Journal*, n° 24(1), 2012, p. 11-22.

Deuxièmement, il est indispensable de veiller à la cohérence stratégique et instrumentale dans l'organisation. Cela signifie que les modifications de structure, de processus et d'organisation doivent être en accord avec les valeurs de l'organisation et les valeurs des individus. En cas de non-cohérence entre stratégie et pratique, les individus peuvent se retrouver en grande difficulté du fait d'une dissonance cognitive (par exemple entre un affichage stratégique de recherche de qualité et des demandes constantes de réduction des coûts).

Troisièmement, il est important de veiller à l'engagement des parties prenantes. La mise en œuvre d'une méthode Lean repose moins sur les réorganisations et nouveaux outils ou machines que sur le management. Il est ainsi primordial de veiller également à la formation des managers et de s'assurer que la direction possède un leadership suffisant¹⁹.

CONCLUSION AU REGARD DES CARACTÉRISTIQUES DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET PISTES PRIORITAIRES DE TRAVAIL

Au regard des développements précédents et de la situation du Régime Unifié d'Assurance Maladie Maternité (RÜAMM) de la Nouvelle-Calédonie, il est possible de soulever quelques pistes et commentaires sur les réformes possibles à venir.

Tout d'abord, il nous semble important de souligner la force de la Nouvelle-Calédonie sur la gestion de son régime d'assurance maladie-maternité. Cette force tient en deux caractéristiques : la taille et la temporalité. En effet, si la taille de la Nouvelle-Calédonie rend pour certains sujets les études économiques difficiles, la réforme d'un secteur comptant au final « peu » de structures peut être de bien meilleure qualité de par la possibilité de mettre en place un accompagnement individuel des organisations. Une réflexion collective avec les acteurs de terrain pourrait ainsi être envisagée. Dans cette perspective le plan Do Kamo²⁰ doit au maximum intégrer les acteurs de terrain. La seconde force de la Nouvelle-Calédonie tient au moment, d'une part, car il n'est pas trop tard pour agir et, d'autre part, parce que de nombreux pays ont mis en œuvre de multiples réformes dont les résultats commencent aujourd'hui à pouvoir être évalués.

Ensuite, il nous semble qu'avant d'envisager une réforme concernant les structures de santé ou médico-sociales, une simplification institutionnelle (autorité de contrôle et financeur) doit être réalisée. En effet, les structures du champ santé – médico-social sont aujourd'hui confrontées à trop de sources de financement différentes. De plus, le financeur n'est aujourd'hui pas le contrôleur, ce qui questionne la capacité d'analyse « projet – somme allouée – somme dépensée – résultat ». Ajoutons que le contrôleur est variable selon la localisation géographique de la structure. Or, ni le nombre de structures ni la taille du territoire ne semble justifier ce découpage du contrôle (par exemple DASS/DPASS) qui réduit la capacité de parangonnage entre les structures et d'identification des pratiques efficaces et efficientes. Ainsi, avant d'évoquer les fusions des organismes de santé, unifier autorités de contrôle et institutions semble prioritaire (Agence Sanitaire et Sociale - ASSNC), par exemple.

19 - J.-K. Liker & G.-L. Convis, *The Toyota way to lean leadership*, New York, McGraw-Hill Education, 2012.

20 - http://www.dass.gouv.nc/portal/page/portal/dass/etablissements_professionnels_de_sante/Politiques%20de%20sant%20E9/Plan%20de%20sant%20E9%20al%20E9donien%20Do%20Kamo%20Etre%20E9panoui

De plus, il apparaît qu'un élément non discuté est aujourd'hui manquant afin que ces réformes soient pertinentes : des bases de données financières et organisationnelles. En effet, les réformes ne peuvent se faire sans indicateurs et plus précisément sans indicateurs de constat de départ²¹. Il s'agit ici pour la Nouvelle-Calédonie de pouvoir répondre à des questions simples sur les ressources consommées dans les organisations, les ressources humaines disponibles, le coût d'une prestation de soin, les moyens mobilisés pour assurer cette prestation, les modalités de réalisation de cette prestation, la qualité de cette prestation. Sans ces données fondamentales les améliorations seront impossibles à évaluer et, plus généralement, aucun objectif ou ligne directrice ne pourra être fixé. Le développement d'un système d'information sur les activités, les coûts, la qualité et la satisfaction est une priorité absolue.

Enfin, nous terminerons par un appel à la prudence sur la réplique de certaines réformes commencées il y a maintenant plus de dix ans (notamment en métropole) et dont les résultats ou les modalités de mise en œuvre sont aujourd'hui critiqués par les travaux académiques. Ainsi, il nous semble, par exemple, que les modalités de mise en œuvre de la TARification à l'Activité (T2A) en Nouvelle-Calédonie ne doivent pas répliquer les pratiques métropolitaines sans prendre en compte les nombreuses critiques soulevées ces dernières années²².

21 - P. Askenazy, B. Dormont, P.-Y. Geoffard & V. Paris, « Pour un système de santé plus efficace », *Notes du conseil d'analyse économique*, 8, 2013, p. 1-12.

22 - N. Angelé-Halgand, & T. Garrot, « Les biens communs à l'hôpital : De la «T2A» à la tarification au cycle de soins », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 20(3), 2014, p. 15-41.

LA NOUVELLE-CALÉDONIE FACE À LA CRISE DES FINANCES PUBLIQUES : LE POINT DE VUE DU PRATICIEN. CRISE DE LA TÊTE OU DU CORPS (MÉDICAL) ?

Viviane Damiens

Médecin pathologiste

Fédération des Professionnels Libéraux de Santé (FPLS)

154

Nous faire réfléchir collégialement sur la crise économique « perte de PIB » est une opportunité pour le praticien (libéral pour ce qui nous concerne) de montrer comment le manque de financement révèle les choix qui ont structuré le système de santé, comment ces choix accroissent en eux-mêmes la crise, montrant ainsi les limites du système et ses enjeux pour exister encore demain.

La place que la médecine prend dans la société est également révélatrice de la société qui l'a fondée. La société peut aussi réfléchir à la juste place qu'elle souhaite lui voir prendre dans l'avenir.

Sémantiquement, pour un médecin, une crise, c'est lorsque nous parlons d'un ensemble de phénomènes pathologiques, se manifestant d'une manière brusque et intense, capables de modifier l'équilibre antérieur, avec une issue en bien (la guérison) ou en mal (le décès). Entre ces extrêmes, sans l'apport de transformations majeures permettant le nouvel équilibre souhaité, nous avons une maladie chronique.

Peut-on guérir notre système de santé ou sommes-nous voués à nous adapter à sa maladie chronique ?

Pour tenter d'apporter des éléments de réponse, il faudra commencer par montrer que le choix calédonien est celui d'une médecine de pointe (I), programmée seulement à l'échelle du secteur public, et non globalement, et pléthoriquement dotée pour une productivité insuffisante (II), contrainte par un millefeuille administratif *sui generis* (III), pratiquée par des médecins paramétrés par une société qui réclame le *no limit* (IV), le tout sans tableau de bord chiffré réactif (V) et sans adaptation des décisions politiques face au fléau des maladies chroniques (VI). Le choix de taille « mastodontique » du secteur hospitalier a aggravé pour l'instant sa faible productivité, déplaçant la charge sur le libéral, ce qui en majore le coût global (VII). Éviter l'effondrement général du système de santé en comprenant ces mécanismes est une nécessité face au fléau des maladies chroniques qui surgissent à l'horizon. Dans ce défi de la « troisième médecine », la Nouvelle-Calédonie pourrait faire de son « millefeuille » un atout (VIII).

I. LE CHOIX ACTUEL : UNE MÉDECINE DE POINTE

La Nouvelle-Calédonie a choisi de former ses futurs médecins en s'adossant à une faculté de médecine parisienne, réputée pour son élitisme de spécialisation (la Pitié-Salpêtrière), montrant par là son intérêt pour une médecine de pointe, dite « seconde médecine ».

La première médecine est celle de la maladie aigüe bénigne, prodiguée par un médecin en peu d'actes. Elle nécessite une organisation simple et pyramidale, c'est aussi une médecine dite « de pas de porte ». En dispensaire ou en libéral, chaque aléa de santé est pris en compte, guérissant la maladie infectieuse, la plaie, la fracture. C'est la médecine qui a été tout d'abord pratiquée en Nouvelle-Calédonie, souvent par des médecins militaires. Elle est toujours nécessaire, assumée tant par le secteur libéral que par les dispensaires qui, tous deux, ont également d'autres rôles.

La seconde médecine est le phare des pays riches, la médecine de haute technicité. Elle pallie les usures, les défauts ou les mésusages de nos organes et elle est réalisée par des équipes hospitalières rodées, de chirurgiens, médecins, infirmiers spécialisés, mettant en œuvre des procédés plus ou moins invasifs, de haute ou très haute volée technique. Pour cela, elle nécessite un système hospitalier structuré, avec des équipes bien formées. Cette médecine greffe ou supplée des organes défaillants par éléments synthétiques ou humains. Elle s'élabore au fur et à mesure de l'avancée de la recherche scientifique, nécessite des mises à jour constantes pour rester à la pointe. Par elle, des équipes savent greffer un doigt, une main ou un bras, voire un visage en entier. Quand tout l'acte n'est pas réalisable ici, la chaîne de production du soin est initiée sur place et le patient peut prétendre par évacuation sanitaire (Evasan) à de telles prouesses dans un centre de référence. La cataracte de la vieillesse est palliée par des cristallins artificiels qui nous rendent la vue. On fabrique des artères de déviation en matériaux synthétiques pour remplacer les nôtres calcifiées par l'athérome de la vieillesse ou du tabac. C'est cette médecine technologique, innovante et dynamique, qui génère la possibilité du *no limit* des transhumanistes : chaque organe pourrait être réparé au fur et à mesure, repoussant toujours notre finitude.

II. UNE MÉDECINE ORGANISÉE NON PAS GLOBALEMENT, MAIS CENTRÉE SUR LE SECTEUR PUBLIC

Dans une ligne de mire cohérente de « 2^e médecine », la Nouvelle-Calédonie, en retard de lits d'hospitalisation (4,2/1 000 habitants contre 7,8 en métropole¹) s'est dotée d'un nouveau centre hospitalier, situé à Koutio, quartier de Dumbéa. Le « Médipôle » est un outil résolument moderne, rompant avec un siècle d'histoire de médecine militaire coloniale. Avant de parler du Médipôle, je dirais deux mots sur le CHT Bourret « d'avant » pour mieux comprendre la suite et les changements.

L'ancien hôpital Gaston Bourret a d'abord été le premier fort militaire de Port de France, nom de la ville créée en 1854, qui deviendra par la suite Nouméa. C'est dans ce bâtiment qu'un hôpital maritime deviendra un hôpital militaire. Un médecin militaire décédé de la peste dans ses fonctions lui donnera son nom en 1953 : Gaston Bourret.

En 150 ans d'histoire, le site s'est vu greffer différents édifices. Chacun raconte un changement, une avancée technologique, ou juste une nécessité de sécurité lorsqu'ont été montés des modules préfabriqués, Fort Constantine menaçant de s'effondrer.

1 - Chambre Territoriale des Comptes de Nouvelle-Calédonie (CTC), « Rapport d'observations définitives sur la gestion du centre hospitalier territorial Gaston Bourret », 2015, p. 33.

À Koutio, le Médipôle a une capacité de 645 lits et 528 ont été ouverts au déménagement. C'est 20 % de plus que les 450 lits des 4 anciens sites ainsi rassemblés : Gaston Bourret, Magenta, la léproserie de Raoul Follereau et le centre de soins de suites du Col de la Pirogue (avec des lits également hébergés dans une structure privée voisine, le nouveau CSRR (Centre de Soins de suites et de Réadaptation). Coût global : 50 milliards de F CFP.

Pour mailler le territoire de structures hospitalières à hauteur de ses souhaits, la Nouvelle-Calédonie construit actuellement un centre hospitalier satellite supplémentaire, en province Nord, à Koné, qui s'ajoutera à ceux existants de Koumac et Poindimié. Étant donné le faible bassin de population, et l'impossibilité de dédier des praticiens spécialisés sur de tels micro-sites, leur recrutement est centré sur Nouméa, avec déplacements en vacances avancées par rotations à partir du Médipôle. Ce choix est onéreux : + 54 % de ratio supérieur à la métropole comme le remarque la chambre territoriale des comptes².

Cependant, malgré la relative petite taille du Centre Hospitalier Territorial (CHT), son absence de productivité avait été soulignée par ce même rapport. Majoration de + 24 % des encadrants et minoration des personnels soignants étaient possiblement une cause de l'absentéisme, anormalement élevé. Déjà 10.5 % des effectifs servaient seulement à pallier les absents, soit une surcharge financière annuelle de 1.6 milliards de F CFP et un nombre d'absences par équivalent temps plein rémunéré (ETPR) de 30 jours en moyenne contre 24 en métropole, soit 25 % de plus³.

Les autorités ont bien pris conscience de l'anomalie des coûts. Si les taux directeurs annuels avant la naissance du Médipôle ont été conséquents, et encore aidés par un budget majoré de 9.43 %⁴ pour l'ouverture, il n'en sera plus de même dans les quatre ans à venir. Il est annoncé que les taux futurs seront contraints, limités au GVT (indice Glissement Vieillesse Technicité) pour cette durée. Cependant, ce taux est positif, suggérant par-là une contrainte plutôt douce, car ne demandant pas de restructuration de personnel.

Face à ce système hospitalier, qui demande toujours plus de finances pour alimenter sa survie, quelle que soit sa performance, nous avons un service hospitalier libéral soumis à un autre régime.

Trois cliniques sont actuellement en fonction et la nécessité de modernisation d'au moins une a conduit à modifier le panorama vers une fusion globale.

La première de l'histoire est la Clinique Magnin, établie juste avant-guerre par un chirurgien, le Dr Raymond Magnin, qui en a fait une clinique chirurgicale et la première maternité privée. À son décès, ses enfants, non-médecins, prendront la suite et seront les seuls actionnaires.

La Polyclinique de l'Anse-Vata est un produit de la Seconde Guerre mondiale, vétuste, caduque, faite de baraquements « provisoires » construits en 1942 par les Américains et

2 - *Id.*

3 - *Id.*, p. 104.

4 - Source site gouv.nc, actualités du 31 octobre 2016.

régulièrement « customisés » lorsqu'elle devient clinique d'actionnaires médecins. Dans la suite, elle est absorbée juridiquement en 1993 par une autre clinique d'actionnaires médecins, la clinique Baie des Citrons, qui est, elle, dotée de locaux plus modernes et assez bien entretenus.

Pour limiter l'exploitation hors d'âge du site « Polyclinique de l'Anse Vata », la CAFAT, « Sécurité sociale de Nouvelle-Calédonie » (Caisse de compensation des prestations Familiales et des Accidents du Travail), *via* la DASS (Direction des Affaires Sanitaires et Sociales), a exercé une contrainte en limitant le plus possible les évolutions de prix de son hébergement. Il fallait reconstruire autrement.

Différents projets ont été étudiés pour fabriquer sur un autre site la réunion des deux sites de l'entité juridique « Clinique Baie des Citrons ». Son actionnariat s'est mitigé avec le temps, M. Magnin rachetant toutes les actions dont se délesteraient des médecins sur le départ.

Puis, le rapprochement avec Magnin a été rendu obligatoire par le gouvernement d'alors, qui a conditionné toute nouvelle construction à la fusion en un seul site des 3 cliniques historiques (capacité de 269 lits, mais agrément pour un nombre constant de 210 lits, 14 milliards de F CFP).

Ces deux entités juridiques mariées grâce à un subtil cocktail de force et de raison doivent aussi combiner des cultures opposées. « Baie des Citrons » est une clinique d'actionnaires médecins, ce que n'est pas la clinique Magnin. Il a fallu, il faut toujours trouver des équilibres.

Malgré l'avancée du projet, il n'y a pas, comme pour l'hôpital, les mêmes règles d'accompagnement, pas de « GVT positif » (pas d'augmentation des tarifs qui aide à l'assise du business plan). Actuellement, on ne pourrait trouver un équilibre qu'à travers des économies drastiques de la structure, y compris par les efforts que font les praticiens pour payer leur outil de travail *via* une augmentation de rétrocession d'une partie de leurs actes à l'établissement.

Si le maintien d'un hôpital ouvert H24 avec services pointus est vital, l'existence d'une clinique moderne l'est tout autant. Le nombre de lit d'hospitalisation est piloté dans son ensemble par la tutelle DASS. Des fonctions sont complémentaires. Un doublage de certaines est indispensable, notamment concernant le plateau technique.

III. UNE GESTION ADMINISTRATIVE PAR UN CROUSTILLANT MILLEFEUILLE CALÉDONIEN

En droit, l'État français a délégué, en matière de santé, par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, des compétences à la Nouvelle-Calédonie et à chacune des trois provinces, tout en conservant certaines, notamment toutes celles qui touchent à l'éthique. Ces frontières sont subtiles ou étanches, parfois perméables. Si elles démontrent des esprits créatifs, elles segmentent tout autant l'usager de soins dans sa vie que l'exercice médical, conduisant à l'exaspération des professionnels et à une gabegie financière.

Les hôpitaux publics sont territoriaux, gérés par la DASS. Chaque province a construit des dispensaires de soins (plus ou moins pour la prévention) et en gère le personnel, y compris ses médecins.

L'Agence Sanitaire et Sociale (ASSNC), créée en 2001 par la Nouvelle-Calédonie, a pour mission le financement hospitalier (et gère de nombreux flux financiers), la mise en œuvre de programmes de promotion de la santé et de prévention. Elle facilite la garantie du droit à la santé pour tous, accompagne les objectifs de protection sociale.

Pourtant, chaque province peut aussi effectuer sa propre prévention, ce qu'affiche particulièrement la province Nord. Même sur un petit territoire, avec une faible population, des collisions absurdes de compétences sont observées. Pour exemple, la province Nord a fait reconstruire son dispensaire de Koumac sur le terrain même de son hôpital, plutôt que de rationaliser une seule structure avec services de médecine et prévention en plus de l'hospitalisation.

Pour les praticiens libéraux, un système conventionnel a été institué, avec une organisation initialement cohérente. D'un côté les praticiens, de l'autre, les payeurs : les provinces réunies à la CAFAT et toutes les Mutuelles. Ainsi, il était défini des objectifs convergents, avec unité de décision, d'application et d'action.

Mais, il faut constater la volonté de poursuivre une autonomisation des provinces puisque chacune édicte sa politique de santé, ce qui a fait quitter du système les provinces Nord et Îles. Ayant dénoncé la Convention médicale, elles ont choisi des conventions individuelles avec des praticiens.

Quant à la province Sud, si elle reste pour l'instant dans le système conventionnel, elle a modifié la gestion de sa population aidée (structurellement la plus nombreuse des 3 provinces). Pour mieux maîtriser ses finances, elle a repris la gestion financière de sa structure, antérieurement déléguée à la CAFAT. Elle s'est donc équipée, comme les autres provinces, avec montée en emplois, en compétences, en équipement informatique, tous éléments qu'il faudra amortir et qui inscrit la démarche dans le temps.

Sur le versant médical, elle a aussi contraint ses ressortissants en longue maladie au secteur public seul⁵. Partout, les dispensaires ont des horaires d'ouverture limités, n'assurent pas tout ou pas toujours les gardes et n'ont pas de politique homogène et stable de visites à domicile des patients âgés, difficiles à déplacer ou grabataires. Il s'agit pourtant de la population la plus fragile et malade.

Enfin, qu'il s'agisse de n'importe quelle province, suite à la perte de son emploi, il s'ensuit une modification des droits administratifs.

Dans tous ces cas, l'accès aux soins est variable et labile. Les données médicales des patients sont éparpillées entre plusieurs structures et praticiens, ce qui est un casse-tête pour tous et génère un surcoût, faute d'unicité du suivi.

5 - Délibération 45-2015APS du 30 octobre 2015.

Ainsi, du système conventionnel régi par une convention médicale qui avait uni tous les organismes payeurs, il ne reste, dans l'interface institutionnelle cohérente pour le médecin libéral, que la CAFAT, qui régit la protection sociale du plus grand nombre des Calédoniens, cotisants à la caisse ou en longue maladie, avec les mutuelles.

Les praticiens ont constaté que la vie conventionnelle s'est effritée en parallèle de ces défections, vidant autant le vocable de « partenaires » de son sens que la convention médicale elle-même de ses attraits : dénonciation par la CAFAT d'une convention contenant des promesses de valorisation des médecins sur contrats d'objectifs.

Pour la remplacer, le gouvernement a promulgué réglementairement une convention type, qui ne contient aucun affichage d'évolution des métiers médicaux, ou de la nomenclature.

Pour majorer le tout, la CAFAT (atteinte par la même angoisse financière de « la crise » que les provinces ?) a édicté une coupe claire : les patients en longue maladie ne bénéficient plus du tiers payant pour les actes urgents non prévus dans le protocole de soins individualisés. Cette mesure, contestée en droit par les syndicats de médecins, n'a pas été accompagnée de l'information aux assurés sociaux. C'est aux médecins de faire face à l'irascibilité de leurs patients, désarçonnés de ne pas bénéficier du tiers payant habituel. Pour information, la perte du tiers payant pour une affection de longue durée est un élément connu pour limiter l'adhésion au traitement, donc l'équilibre de santé, d'où des surcoûts à prévoir par acutisation (passage à un stade plus aigu) des maladies⁶.

IV. FABRICATION/PARAMÉTRAGE DES MÉDECINS POUR UNE RELATION PARTICULIÈRE : « LE COLLOQUE SINGULIER »

Face au manque de médecins en Nouvelle-Calédonie⁷, l'Université de la Nouvelle-Calédonie a ouvert depuis 2002 la première année commune aux études de santé (PACÉS). Dorénavant, 80 étudiants s'engagent chaque année dans cette filière commune. Dix deviendront médecins, formés dès la 2^e année à la Pitié Salpêtrière. En 2016, l'Association des Professionnels de la Santé de la Calédonie (APSC) recense 94 étudiants calédoniens dans la filière médecine. Auparavant et jusqu'à maturité de ce système, la majeure partie des médecins sont et seront issus de l'extérieur de la Calédonie.

Une importante réforme des études est en cours. Après deux premiers cycles (2 + 4 ans) a lieu un examen national classant pour tous en 6^e année (ex internat). Un généraliste sort diplômé en 9 ans d'études. Un spécialiste sera diplômé 2 à 4 ans plus tard, selon la spécialité choisie (la spécialité de 4 à 6 ans s'entame avant la fin du cursus généraliste). Ce sont les études supérieures les plus longues, qui demandent des investissements de vie importants aux étudiants et financièrement importants à leurs familles et aux collectivités. Il en est de même dans tous les pays développés.

6 - Chris Ham, « The Ten Characteristics of the High-Performing Chronic Care System », *Health Economics, Policy and Law*, vol. 5, 2010, p. 71-90.

7 - IEOM (p. 135 du rapport d'activité 2016 publié en juin 2017) http://www.ieom.fr/IMG/pdf/rapport_annuel_2016_ieom_-_comptes_annuels.pdf.

Durant 9 à 12 ans, un jeune étudiant est immergé dans un apprentissage entre faculté et hôpital, sans autre connexion au monde extérieur, uniquement dédié au « colloque singulier médecin-malade ». Ce « colloque singulier », c'est la relation particulière qui s'instaure entre le patient et son médecin, qui est la base de la fonction du médecin, à qui un patient est en droit d'adresser toute demande, et cette relation est protégée par le secret médical.

Si certains aménagements ont été faits pour apprendre la médecine libérale, notamment avec des stages chez les praticiens en fin de cursus, les différentes maquettes de formation des métiers de médecins mettent toujours plus en avant les technologies nouvelles, la performance scientifique, pour être à même de fournir une réponse aux demandes des malades, ne pas être en défaut devant ces demandes.

Ainsi, la formation est axée sur l'appropriation d'une boîte comportant le plus possible d'outils (de diagnostics et de soins), motivant toujours plus une prescription face à une symptomatologie ou une maladie, avec la notion du meilleur coût sur un type de prescription (si une alternative existe entre deux traitements), et non l'estimation des ressources collectives pour décider d'éliminer tel patient de l'accès à l'aide que représente la prescription éventuelle de paraclinique ou de traitement.

Car la fabrique du médecin est dédiée par essence à repousser pour *chacun de ses patients* les limites de la maladie, du handicap, voire même de la vieillesse, au moins dans ses conséquences, faute de pouvoir toujours résoudre les causes. Si les collectivités fabriquent des programmes en faculté de médecine qui renforcent toujours cette exigence de performance de métier, c'est bien en cohérence avec la demande de *chaque individu* qui, le plus souvent, attend ce progrès sans limite.

Ceci est aussi réclamé par le code de déontologie⁸. Ne pas le fournir au patient rend le médecin répréhensible juridiquement.

Ce sera sur ses qualités techniques médicales, sur son art, qu'un praticien est choisi. Ceci est vrai autant pour le patient que pour le directeur des ressources humaines qui l'emploiera en structure hospitalière. Car son efficacité est à la mesure des attentes individuelles : tout humain demande le meilleur pour sa santé, pour sa qualité de vie, et non un rationnement de soins pour raisons économiques globales.

Si les études se sont allongées sans introduire d'autre enseignement que l'art médical, nous constatons pourtant une modification des jeunes diplômés dans leur comportement. Le mode d'exercice préféré des jeunes médecins diplômés est le salariat. Le conseil national de l'Ordre des Médecins montre dans ses rapports la courbe en X qui s'est faite à l'aube du XXI^e siècle entre installation en libéral et exercice salarié dès le diplôme obtenu. Il en est de même ici, en Nouvelle-Calédonie, ce qui induit un *turnover* important dans les dispensaires⁹.

8 - Art 33-33. <http://www.conseilnc.ordre.medecin.fr/>.

9 - Baromètre santé médecins généralistes 2016 ASS. NC : http://www.ass.nc/themes/sante-bucco-dentaire/publications/doc_download/1170-.

Mais au fil de la carrière, partout, une proportion de médecins salariés s'engagera secondairement dans une installation libérale. Que ce soit par attraction ou fuite, le métier de médecin n'échappe pas aux besoins de changements. Certains seront attirés par du renouveau, d'autres acquisitions ou par une gestion plus personnelle de leur carrière. D'autres seront lassés par la routine ou insatisfaits de la structure qui les a employés.

V. LES LUMIÈRES DU TABLEAU DE BORD CHIFFRÉ NE PEUVENT S'ALLUMER

Qu'il s'agisse des praticiens ou de leurs tutelles, tout le monde est à la même enseigne. Celle du pilotage sans vue.

Pour la médecine libérale, c'est la NGAP (Nomenclature Générale des Actes Professionnels) qui continue d'être l'étalon-mètre de la cotation des actes, quand, en métropole, elle a été remplacée par la CCAM (Classification Commune des Actes Médicaux) depuis 15 ans (version 1 en 2005 en métropole).

Pour le secteur hospitalier, cette CCAM a été mise en œuvre il y a 13 ans, en 2004, car le choix politique d'outils logiciels performants a été fait. Mais en cohérence avec une visée de gouvernance médicale uniquement centrée sur le secteur hospitalier, le choix de s'outiller en conséquence n'a pas été fait pour la CAFAT, donc pour le monde libéral.

Or, cet outil est en soi un moyen de mesure (donc de pilotage) des actes réalisés par les praticiens car sa terminologie est si précise qu'elle décrit bien un acte qui a été réalisé et non seulement une catégorie. Pour information, dans le métier de pathologiste qui est le nôtre, le catalogue des actes référencés en NGAP contient 14 items, contre 188 dans la CCAM. Cela informe bien de la différence de variété d'actes décrits. Notre spécialité n'a pas d'évolutions techniques rapides, et en métropole, c'est la version 2 qui a cours. Dans des métiers plus techniques comme la radiologie et la biologie, nos confrères en sont respectivement à des versions 46 et 41.

Sans cet outil de mesure, les praticiens, tout comme la CAFAT, sont incapables de fournir des données exploitables sur l'activité. Pas de statistiques d'activité fiables. Pas de moyens de comparaison, ni d'ajustement consécutif.

Pendant, le monde hospitalier n'a pas encore la panacée avec cette CCAM, puisqu'il fonctionne avec un outil de tarification en retard de près de 30 ans, le budget global, qui existait dans les années 1990 en métropole. Cet outil ne tient pas compte de la montée en puissance d'activités nouvelles ou de lits (ou la diminution), ce que fait au contraire la tarification à l'activité (T2A), même si cette dernière n'est pas non plus la panacée.

De plus, sorti de la fabrique universitaire, tout médecin, qu'il soit devenu libéral ou resté hospitalier, semble rétif aux chiffres (et ceci est une litote). En clinique, aucun département d'informatique médical n'est encore en place (DIM). À l'hôpital, malgré un DIM déjà mature en âge, la chambre territoriale des comptes soulève un problème manifeste de codage, plus important ici qu'en métropole¹⁰ et, en général, des chiffres à fiabilité insuffisante.

10 - Voir CTC, *supra*, note 1.

VI. GOUVERNER SANS ENVISAGER LE FLÉAU DES MALADIES CHRONIQUES ?

Grâce à une conjonction d'éléments favorables dont la médecine n'est qu'une partie, le Calédonien vit plus longtemps. À ce titre, la rançon à payer se traduit par plus de maladies liées au vieillissement, tels les cancers.

Quant aux pathologies induites par le surpoids et l'obésité, la Nouvelle-Calédonie se situe à égale distance de la métropole (10 % de plus) et de l'Australie (10 % de moins)¹¹. L'obésité provoque aussi de plus nombreuses maladies : diabète, hypertension, accidents vasculaires cérébraux, insuffisance rénale et cancers aussi.

Si le vieillissement d'une population donne moralement la satisfaction d'un gain de vie et permet d'en accepter plus facilement les effets secondaires, pour un sujet ou pour une collectivité, il n'en est pas de même pour le phénomène d'obésité-maladie, qui prive les sujets autant de quantité que de qualité de vie.

L'obésité impacte ainsi pour plusieurs raisons les finances de la collectivité par l'impotence qu'elle génère, qui signifie une perte de productivité, en plus des surcoûts de soins.

La survenue de ce phénomène mondial est complexe, polyfactoriel, ne se règle pas par une prescription ou injonction de mise au régime.

Pour l'instant, en Nouvelle-Calédonie, où les lois d'éthiques métropolitaines sont appliquées, il est impossible d'envisager un arrêt de soins pour motif économique, quand bien même un sujet n'a pas été observant de règles. La médecine et les médecins soignent à l'identique toute personne, qu'il s'agisse d'un obèse diabétique dialysé ou d'un accidenté de la route alcoolisé.

Il nous faut donc adapter notre système pour faire face aux maladies chroniques. À ce titre, la réglementation en vigueur qui fixe les priorités date de 1994. Il n'y figure pas la priorisation de l'obésité, en matière d'objectif de santé publique, puisqu'à cette date, ce fléau n'existait pas.

VII. NOS STRUCTURES : UNE QUESTION DE TAILLE ?

Le nouveau dimensionnement du secteur hospitalier avec son déplacement au Médipôle a fait surgir des problèmes.

Certains étaient attendus ou prévisibles : difficultés dûes à la mise en place de nouveaux matériels et *process*, déplacements de la population limités par une faible rotation des transports en commun (1 bus/45 minutes), le Néobus étant inachevé¹², accès par badge électronique ne permettant pas une entrée impromptue (y compris pour déposer des prélèvements externes). D'autres ont surpris ou étaient inattendus : superstition sur le site, réticence face à un édifice fermé climatisé de la part d'une population habituée à un habitat ouvert. L'histoire est étonnante : alors que l'ancien hôpital de Gaston Bourret fut construit à partir de Fort

11 - Baromètre santé 2015 ASS.NC : http://www.ass.nc/publication/doc_download/1152-

12 - Nouveau système de transport public urbain reliant plus rapidement Nouméa et les communes environnantes.

Constantine, c'est le Médipôle, architecture plus riche en jardins intégrés, qui semble fonctionner en forteresse.

L'augmentation du nombre de lits et de nouvelles tâches sont les motifs annoncés de mouvements sociaux qui ont émaillés la première année de fonctionnement de ce nouvel hôpital. Son personnel réclame, encore actuellement, plus de moyens, financiers et humains, pour pallier les dysfonctionnements et la souffrance au travail.

Les attentes de la chambre territoriale des comptes pour une meilleure efficacité du nouvel édifice seront longues, car force est de constater que d'autres charges de travail sont transférées dans le secteur privé en parallèle au déménagement. Ce transfert de charge est sensible dans certaines spécialités (pour la nôtre : environ 10 % pour la gynéco).

La dimension de l'hôpital pourrait-elle être la cause de son ralentissement ?

Le travail d'Olivier Rey apporte un regard en faveur de l'hypothèse. Cet auteur revisite plusieurs pans de la société, passant de l'architecture à l'éducation et à la santé, pour démontrer qu'à modifier la taille, des répercussions insoupçonnées surgissent, par exemple la violence dans des cités trop grosses : « Il semble qu'il n'y ait qu'une seule cause derrière toutes les formes de misère sociale : la taille excessive (*bigness*). La taille excessive apparaît comme le seul et unique problème imprégnant toute la création. Partout où quelque chose ne va pas, quelque chose est trop gros »¹³. Selon lui, il existe de bonnes proportions qui font que les organismes fabriqués par l'homme ou constituant l'homme fonctionnent à l'optimal¹⁴. Et ces proportions ne sont plus vraies en y appliquant un facteur multiplicatif (ce que savent les médecins et les ingénieurs).

VIII. CONTINUER ET S'EFFONDRE OU RÉFLÉCHIR À RÉFORMER ?

Le questionnement du même Olivier Rey concerne aussi la démesure et la limite notamment quand il s'agit de demandes de santé. Quand s'arrête-t-on ? Du fait de l'individualité – qui est le propre des sociétés occidentales – si, comme patient, nu sous le regard de mon médecin, je demande le plus pour ma santé et ma vie, suis-je capable, une fois rhabillé en contribuable, d'en payer le prix pour tous et sans limites ?

Ayant tenté de démontrer que la crise des finances publiques révèle que les choix faits sont inadaptés et entretiennent la crise (si ce qui ne peut être fait par l'hôpital l'est par le privé, la dotation qu'on lui attribue est la même, mais la collectivité paie cela à ses praticiens libéraux), nous souhaitons montrer comment l'existence du fléau montant des maladies chroniques pourrait précipiter la chute de tout le système ou bien être source de mutation du système de soins. Pour prendre en charge ces maladies chroniques, ni les soins ponctuels ni l'hospitalisation ne

13 - Olivier Rey, *Une question de taille*, Stock, Paris, 2014, p. 84 (reprise d'une citation de Léopold Khor).

14 - *Idem*, dans son prologue décrivant la construction dans les années 1950 dans le Missouri d'un complexe gigantesque de barres de logements sociaux qui ont dû être détruits moins de 20 ans plus tard face à la violence générée par le dimensionnement de l'ouvrage. Son architecte, Minoru Yamasaki, est aussi celui qui édifia les tristement célèbres tours du World Trade Center, cible des attentats terroristes de septembre 2001.

sont, tels quels, adaptés. La maladie chronique, parce qu'elle ne se guérit pas, nécessite une refonte totale de la vie du patient et, pour le corps médical, une modification de ses façons de travailler. Outre une « éducation thérapeutique » fournie par une équipe (médecins, infirmiers et travailleurs sociaux), des soins sont assurés à la fois par le secteur libéral et le secteur public, selon le stade ou les événements de la maladie. C'est la notion de « 3^e médecine », décrite par le professeur André Grimaldi¹⁵. Soigner les cancers, les maladies chroniques n'a pas de limite : il s'agit de continuer le plus loin possible d'offrir les soins adaptés à la maladie du patient au meilleur coût pour la collectivité.

Nous sommes, comme lui, tentés par le fait de proposer une rationalisation de tout un système, sur la quantité et la ventilation des moyens injectés. La conclusion d'un rapport ministériel français de 2012 pour l'anatomie pathologique, valable ici aussi pour notre métier, nous semble transposable à tout le système calédonien : « le déséquilibre croissant en termes de moyens humains, techniques, financiers entre secteur public et privé menacerait, s'il persistait, l'existence même de ce dernier. Une concentration excessive des moyens vers le seul secteur public pourrait, en raison de multiples conséquences, être préjudiciable à l'ensemble de la spécialité et poser un problème de santé publique »¹⁶.

Un des changements concerne le pilotage global des moyens, et non par secteur, en définissant la taille qui permet une productivité satisfaisante.

L'articulation des différentes structures entre elles, pour distribuer de façon équitable sur le territoire calédonien des soins aux malades chroniques, quelle que soit leur couverture sociale, pourrait peut-être profiter du « millefeuille calédonien ».

Un modèle néo-zélandais de « salles virtuelles » de malades chroniques permet l'orchestration d'un travail collégial, médical et social, sur la base des recherches et travaux de Chris Ham¹⁷, référence en matière de maladies chroniques. Selon ses recommandations, 10 points ont fait leur preuve dans un bon système de santé¹⁸. Les premiers, dans l'ordre décroissant d'importance sont :

- une couverture unique universelle (pourrait-on penser territoriale ?) ;
- le médecin de famille, contractualisé en libéral, car c'est lui qui propose, réalise et supervise une organisation de petite taille avec des personnels de terrain, en *bottom up*, d'où valorisation financière par capitation de son travail structuré ;
- des soins gratuits en tiers payant.

Cette rationalisation technologique peut aussi utiliser la télémédecine, économe de déplacements du malade ou des praticiens. En Nouvelle-Zélande, elle est pilotée par des indicateurs chiffrés en temps réel, accessibles à tous, *via* un site unique¹⁹. Nous avons ici du travail à faire pour nous doter de tels outils...

15 - En podcast voir <https://www.franceculture.fr/emissions/les-discussions-du-soir-avec-rene-frydman/la-troisieme-medecine-est-en-marche>.

16 - Ministère du Travail, de l'emploi et de la santé, « Rapport anatomie et cytologie pathologique », avril 2012, p. 92.

17 - Voir *supra*, note 6.

18 - *Id.*

19 - Voir <http://www.health.govt.nz>.

Le Pr Grimaldi décrit une modification de posture du praticien, quittant pour une part sa position « de surplomb » car, s'il est responsable des traitements proposés, il doit aussi composer avec les possibilités, les réalités de la vie du patient, et de ses propres capacités de tolérance à sa maladie et à ses traitements et, à cet égard, lui aussi s'y adapter. Cette absence de formation du médecin au versant social et psychologique de son patient est soulignée par lui, ainsi que l'absence de formation à la prévention. Il est éduqué à prodiguer du soin et non de la santé.

Si la société souhaite un changement de paradigme du médecin, elle doit réfléchir au type d'enseignement qu'elle prodigue à ses étudiants dès la faculté, ou à initier et valoriser ensuite des enseignements supplémentaires, en éducation à la santé et/ou en économie de la santé.

Il est, et resterait éthiquement très douteux, qu'un médecin soit à même, seul, en salle de consultation, de définir une limite au soin.

Il s'agit ici de choix d'une société toute entière, nécessitant pour cela des débats, pour des changements d'organisation validés par des instances politiques.

Mathieu Bunel

Université de la Nouvelle-Calédonie, LARJE

166

La Nouvelle-Calédonie est une petite économie insulaire pour laquelle peu de travaux ont été rédigés pour caractériser son marché du travail et ses dépenses publiques pour l'emploi. Cette situation tranche avec celle de la France où les services statistiques nationaux et ministériels publient très régulièrement des données et des analyses fines qui servent de matériaux à de nombreux travaux de recherche statistiques, historiques, économiques et sociologiques. La France et la Nouvelle-Calédonie sont deux territoires caractérisés par un taux d'emploi peu élevé (respectivement 64 % et 61 %¹), un salaire minimum relativement important (50 % du salaire moyen environ), un financement des dépenses sociales par les cotisations sociales² (75 % des recettes pour ces deux territoires) et une politique d'exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires massive (30 milliards d'euros hors CICE en France et 47,8 millions d'euros en Nouvelle-Calédonie³). En revanche, l'organisation administrative, le salaire de compensation et l'accompagnement proposés aux demandeurs d'emploi par les services publics pour l'emploi diffèrent fortement entre ces deux territoires.

L'enjeu de cet article est de se livrer dans un premier temps à un exercice de comparaison institutionnelle visant à mettre en évidence les similitudes et les divergences régionales des politiques dites passives de soutien aux chômeurs. Dans un second temps, nous nous intéresserons à la première politique active pour l'emploi : la baisse ciblée des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires. L'objectif est de caractériser l'ampleur, le ciblage et l'efficacité de ces politiques instaurées en Calédonie en 1992 puis en 2001 au regard de l'expérience française en la matière⁴.

I. L'ASSURANCE ET L'ASSISTANCE AUX CHÔMEURS EN CALÉDONIE ET EN FRANCE : SIMILITUDES ET DIVERGENCES ENTRE CES MODÈLES

Selon le BIT, est considérée comme « chômeur » une personne : i) privée d'emploi, ii) en recherchant un, iii) disponible à court terme pour en occuper un. Le taux de chômage est calculé par les instituts statistiques en rapportant le nombre de chômeurs à la population active comptabilisant les salariés du privé et du public, les indépendants et les chômeurs.

1 - Il s'agit du ratio emploi sur population en âge de travailler. À titre de comparaison, il est en 2016 de 75 % en Allemagne.

2 - On inclut ici les recettes issues de la CSG pour la France, qui ne sont pas au sens strict des cotisations sociales.

3 - Pour ces deux territoires, le montant des exonérations est équivalent au montant des cotisations d'assurance chômage.

4 - Le premier dispositif d'exonération de cotisations sociales sur les bas salaires date de 1993.

Jusqu'en 2018, il n'existait pas d'enquête sur la force de travail en Nouvelle-Calédonie⁵. Il n'existe donc pas de données chronologiques du chômage au sens de BIT pour le territoire. Deux séries d'indicateurs de substitution peuvent être construits et commentés : le taux de chômage administratif publié par l'Institut pour le Développement des Compétences (IDC-NC), qui comptabilise le nombre de demandeurs d'emploi inscrits aux services pour l'emploi, et le taux de chômage ressenti, issu des déclarations individuelles du recensement de la population administrée par l'Institut de statistique et des études économiques (ISEE).

Comme l'indique la figure 1, il est difficile de définir avec précision le véritable taux de chômage puisque l'écart entre ces deux taux est de près de 9 points. L'autre point notable est que ces taux ont suivi des trajectoires assez divergentes de 2004 à 2015 avec le taux de chômage métropolitain. Ce dernier a fortement été affecté par la crise de 2008 ; il a augmenté de plus de trois points et a amorcé depuis 2016 une certaine décrue. Inversement, la Nouvelle-Calédonie a été très peu impactée par la crise des *subprimes*, mais connaît aujourd'hui une nette dégradation de son marché du travail, notamment dans le secteur privé.

Les caractéristiques des Demandeurs d'Emploi (DE) sont différentes également entre ces deux territoires. En Nouvelle-Calédonie, les DE sont majoritairement des jeunes et des non-diplômés. Environ 30 % des DE calédoniens sont des jeunes et 66 % ont un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat⁶, contre respectivement 13 % et 54 % pour les DE métropolitains⁷. Le taux de chômage des jeunes calédoniens atteint un niveau extrêmement élevé (38 % contre 24 % en métropole) ce qui est d'autant plus problématique que le taux d'activité des 20-24 ans est plus élevé dans ce territoire (75 % contre 65 % en 2014).

En France et en Nouvelle-Calédonie, l'assurance chômage est financée par les cotisations sociales prélevées sur les salaires.

Sur 890 millions d'euros de Cotisations Sociales (CS) collectées en 2015, 35 millions d'euros sont dévolus à l'assurance chômage (soit 3,7 % de l'ensemble des CS) pour financer en moyenne 2 500 personnes par mois pour un montant le plus souvent forfaitaire équivalent à 75 % du Salaire Minimum Garanti (SMG). Les comptes de cette caisse d'assurance gérée par les partenaires sociaux apparaissent comme structurellement à l'équilibre voire légèrement excédentaire certaines années⁸.

À titre de comparaison, en France en 2015, 255,5 milliards d'euros de CS ont été prélevés, dont 35 milliards d'euros (12 %) au titre de l'assurance chômage et d'AGS⁹ pour indemniser en moyenne 2,5 millions de chômeurs par mois pour un montant moyen de 1 160 euros (soit 90 % du SMG calédonien). Avec un déficit structurel (- 4 milliards d'euros en 2015), l'Unedic a accumulé au cours de ces dernières années une dette importante de l'ordre de 22 milliards d'euros¹⁰.

5 - D'après l'ISEE, le taux de chômage est de 11,6 % en 2017. ISEE, « Enquête sur les Forces de Travail en Nouvelle-Calédonie, résultats 2017 », *Synthèse #38*, mai 2018.

6 - IDC-NC, « Les salaires en 2015 », Observatoire de l'IDC-NC, 2016.

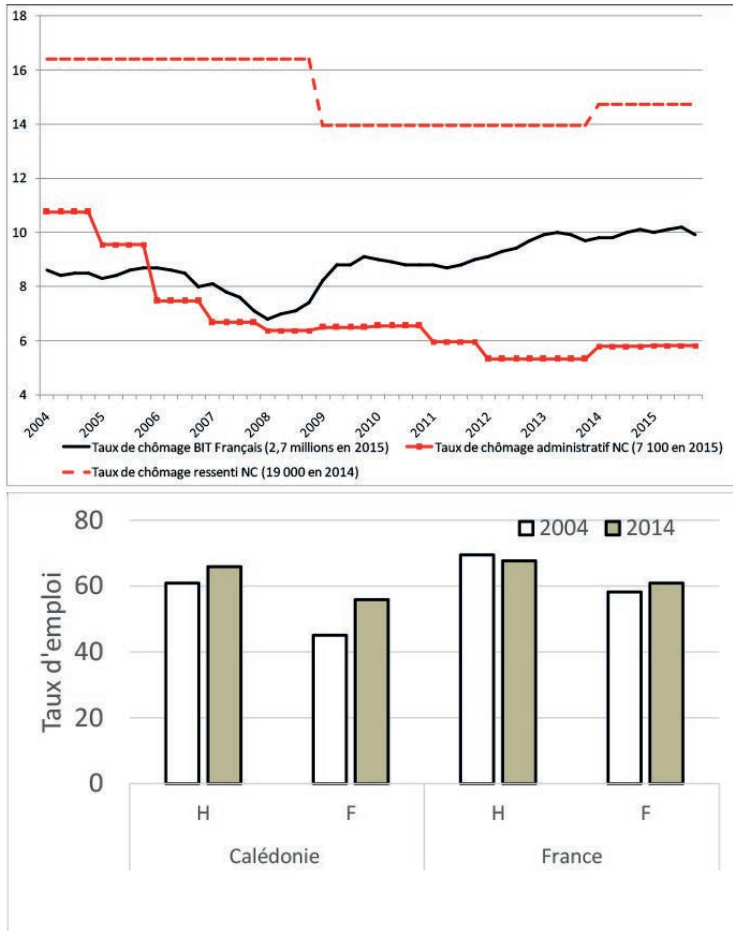
7 - DARES, « Demandeurs d'emplois inscrits à Pôle Emploi en mars 2017 », Dares indicateurs, 29 avril 2017.

8 - « Rapport CAFAT », 2015.

9 - Elles financent le régime de garantie sur les salaires.

10 - Unedic, « Rapport financier », 2015.

Figure 1 : Évolution du taux de chômage et du taux d'emploi en France et en Nouvelle-Calédonie de 2004 à 2015



Sources : INSEE, ISEE, IDC-NC, calculs de l'auteur

Au-delà de ces considérations purement financières, quels sont les points communs et de divergence entre le système français et le système calédonien d'aide aux chômeurs ?

Comme le souligne K. Polanyi dans *La grande Transformation*¹¹, l'instauration dans la plupart des pays industrialisés d'un État providence ou d'un État social, pour reprendre l'expression de R. Castel¹², répond à un besoin social lié à un *désencastrement* des relations économiques vis à vis des relations sociales impulsées par l'économie de marché.

11 - K. Polanyi, *La grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps* (préf. L. Dumont), Gallimard, 1983.

12 - R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

Ce cadre institutionnel impulsé ou piloté par l'État, qui se développe à la fin du XIX^e siècle, puis, surtout après la seconde guerre mondiale, permet aux individus d'obtenir un revenu de remplacement en cas de perte ou de cessation d'emploi qui vient se substituer aux anciennes solidarités familiales et sociales.

Comme l'ont montré de nombreuses analyses¹³, deux logiques s'opposent dans l'organisation de cette protection sociale : une logique assurantielle (dite Bismarckienne) et une logique d'assistance (dite Beveridgienne). Dans les faits, la plupart des pays proposent des systèmes hybrides penchant vers l'un ou l'autre de ces deux idéaux-types. L'enjeu de cette première partie est de se livrer à un premier exercice de comparaison visant à établir la position relative de la France et de la Nouvelle-Calédonie dans ce cadre d'analyse en se concentrant spécifiquement sur le système de soutien aux chômeurs (voir tableau 1 pour une synthèse).

A. Le traitement du chômage en France

Depuis le premier choc pétrolier, la France doit faire face à un taux de chômage structurel important. Ce déséquilibre du marché du travail a été renforcé par la crise de 2008 qui a conduit à une très forte progression de la dimension conjoncturelle de ce taux (figure 1). Les dispositifs d'aide aux chômeurs ont donc joué un rôle majeur d'amortissement social.

1. Un modèle conservateur-corporatiste en évolution

À l'instar du système de protection sociale, la politique d'aide aux chômeurs développée en France s'inscrit dans une tradition plutôt d'assurance et de *conservateur-corporatiste* pour reprendre la typologie proposée par Esping-Andersen. Cependant, depuis le début des années 1980, ce système a connu de profondes mutations¹⁴.

En France, les dépenses pour l'emploi, d'après la nomenclature établie par Eurostat en 1996, portent majoritairement sur des dépenses de soutien¹⁵ aux chômeurs. L'enjeu de ce soutien financier est de garantir temporairement une rémunération aux individus privés d'emploi.

Cette allocation chômage repose pleinement sur une logique s'assurance puisqu'elle s'appuie sur plusieurs principes :

1. Son versement est conditionné au fait d'avoir cotisé (pendant au moins 4 mois) sur une période donnée (les 36 derniers mois). Il n'y a pas d'*universalité de la prestation* (parmi les 5 millions de DE, seuls 2,5 millions perçoivent une allocation chômage).
2. Même s'il est plafonné, son *montant est variable*. Il représente un pourcentage du revenu de référence passé (d'après la distribution de ces allocations, le 1^{er} quartile est de 870 euros /mois alors que le 3^e quartile est de 1275 euros/mois, soit 45 % de plus).
3. Les règles du dispositif sont établies et gérées par les représentants des entreprises et des salariés (*les partenaires sociaux*).
4. Le financement de ce dispositif s'appuie sur des cotisations sociales prélevées sur les *revenus du travail* exclusivement.

13 - B. Palier et G. Esping Andersen, *Trois leçons sur l'État providence*, Seuil, 2008.

14 - B. Palier, *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reforms in continental Europe*, Amsterdam University Press, 2010 ; B. Palier et G. Esping-Andersen, *op. cit.*

15 - On parle encore de dépenses passives. Elles incluent également le financement des pré-retraites.

Ce cadre général, instauré en décembre 1958, a profondément évolué au cours de ces dernières années. Ces évolutions ont été principalement impulsées par l'impératif d'équilibrer les comptes sociaux et par la volonté d'appliquer en France des dispositifs ayant fait la preuve de leur efficacité dans d'autres pays. On peut noter que :

1. L'instauration d'une couverture « relais » à vocation universelle s'est mise progressivement en place afin d'assurer un revenu à l'ensemble des individus privés d'emploi. Les chômeurs en fin de droits et ceux exclus du système d'assurance peuvent prétendre à différents minima sociaux : l'allocation spécifique de solidarité (créée en 1984 et d'un montant plus modeste de 490 euros), le revenu minimum d'insertion créé en 1989 puis transformé en 2009 en revenu de solidarité active (d'un montant de 510 euros). Aujourd'hui, seuls les jeunes de moins de 25 ans sans emplois ne sont pas totalement couverts malgré l'extension en 2010 du RSA aux jeunes âgés de 18 à 24 ans ayant travaillé au moins 2 ans.
2. Un tâtonnement entre diverses structures d'allocations au cours des vingt dernières années. De 1992 à 2001, a été instauré un système dégressif qui devait inciter les DE à retrouver plus rapidement un emploi. Face à l'incertitude quant à son efficacité, cette structure d'indemnisation a ensuite été remplacée par un versement stable et durable.
3. Un *accompagnement renforcé* des DE pour partie externalisé. Le Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE), instauré en 2006, vise à suivre les DE dans leur stratégie de recherche d'emploi (intermédiation, identification des contraintes à la mobilité, bilan de compétences-réorientation). Il a été remplacé depuis par des dispositifs similaires gérés pour partie, depuis 2009, par des opérateurs privés¹⁶.
4. L'instauration d'un *guichet unique* avec la fusion au sein de pôle emploi de l'Agence nationale pour l'emploi et de l'Unedic en 2008.

2. Une politique d'exonération assumée sur les bas salaires, un développement de la flexicurité et l'autorisation de cumul

Au-delà de ces politiques de soutien, la France s'est orientée dans trois directions principales. Depuis 1993, elle a développé une politique de plus en plus importante de réduction de cotisations sociales pour les bas salaires afin de favoriser le développement et le maintien des emplois non-qualifiés. Cette politique constitue aujourd'hui la principale politique d'activation pour l'emploi (représentant hors CICE plus de 1,1 % du PIB). Nous reviendrons plus en détail sur cette politique dans la seconde partie de l'article.

En parallèle, suivant les recommandations de l'OCDE, la France s'est engagée dans une politique de flexicurité du marché du travail et d'accompagnement renforcé des DE.

La logique de cette politique, initiée aux Pays-Bas et au Danemark, vise à limiter le coût et les procédures de licenciement pour les entreprises et à garantir en contrepartie un accompagnement, une formation et une rémunération aux personnes privées d'emploi. Il s'agit de réduire la protection de l'emploi pour lui substituer une protection lors des transitions professionnelles¹⁷. Cette politique a largement été promue en Europe par la Commission

16 - Voir F. Fontaine et F. Malherbet, *Accompagner les demandeurs d'emplois*, Presses de Sciences Po, 2013, pour une présentation détaillée de ces dispositifs.

17 - Voir le numéro des *Cahiers Français*, « Quel avenir pour la protection sociale », La documentation française, n° 381, 2014, sur le sujet.

européenne, notamment à partir de 2006 suite à la publication du rapport *Principes communs de flexicurité*¹⁸. La France à l'instar des autres pays européens, a introduit temporairement ou durablement des modifications de son cadre réglementaire qui s'inscrivent dans cette stratégie : on peut citer la rupture conventionnelle, le compte individuel de formation, l'accompagnement renforcé des chômeurs, la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences ou plus récemment la rupture conventionnelle collective. Malgré leur généralisation, il subsiste une vive controverse sur l'efficacité de ces réformes¹⁹.

Tableau 1 : Comparaison France/Nouvelle-Calédonie du système de protection sociale à l'égard du risque de perte d'emploi.

	France	Nouvelle-Calédonie
• Régimes de soutien aux chômeurs	• Système conservateur-corporatiste en évolution	• Système assurantiel libéral
• Financement principal des allocations chômage	• Caisse indépendante de la Sécurité sociale créé en 1958. • Financement via les CS (taux : 6,40 %)	• Caisse commune aux autres caisses de sécurité sociale créée en 1983 • Financement via les CS (taux : 1,83 %)
• Poids dans les recettes sociales • Recettes /nb de chômeurs indemnisés	• 12,0 % de l'ensemble des cotisations • 13 900 euros	• 3,7 % de l'ensemble des cotisations • 1 300 euros
• Équilibre comptable de la caisse	• Dette de 21,8 milliards d'euros - 4 milliards d'euros en 2015 • Déficit structurel	• Équilibre structurel • Absence de dette
• Gestion du système	• Paritarisme	• Paritarisme
• Couverture globale à l'égard du risque de perte d'emploi	• Vocation universelle • Logique d'assurance et d'assistance ARE, RSA et ASS	• Peu universelle • Logique d'assurance
• Montant de l'allocation et taux de remplacement	• Proportionnel à la rémunération passée Taux de remplacement 70 % salaire net passé • RSA et ASS 500 euros	• Forfaitaire + peu généreux • (75 % du SMG) minima social
• Durée du versement des allocations (cas général)	• Longue 24 mois	• Courte 9 mois
• Organisation institutionnelle du service pour l'emploi	• Guichet unique • Pole-Emploi-Unedic	• Séparation institutionnelle* CAFAT SEP-DEFE ; Cap emploi ; EPEFIP IDC-NC ; ISEE ; DTE
• Accompagnement des chômeurs	• Renforcé et externalisé en partie	• Peu/ pas développé
• Connaissance statistique des demandeurs d'emploi et du marché du travail	• Forte	• Partielle

Remarque :

CAFAT : Caisse d'allocation familiale et accidents du travail.

SEP-DEFE : service de l'emploi et du placement de la direction de l'économie, de la formation et de l'emploi pour la Province Sud.

Cap emploi : Centre d'actions pour l'emploi pour la Province Nord

EPEFIP : établissement provincial de l'emploi, de la formation et de l'insertion professionnelle, pour la province des Iles Loyautés.

18 - Commission européenne, « Vers des principes communs de flexicurité : Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité », 2006.

19 - B. Palier *et al.*, *op. cit.*, 2008 ; J.-C. Barbier et B. Théret, *Le système de protection sociale*, coll. Repères, La Découverte, 2009 ; B. Palier, 2010, *op. cit.*

Enfin, après avoir constaté l'inefficacité des politiques malthusiennes comme les dispositifs de pré-retraites (instaurés à la fin des années 1970), ou encore les dispenses de recherche d'emploi pour les demandeurs d'emploi âgés (accordée de 1987 à 2012), la France a réorienté totalement sa vision du marché du travail en assouplissant considérablement les contraintes liées au cumul des rémunérations du travail et des allocations/pensions aussi bien pour les retraités, les créateurs d'entreprises que pour les chômeurs.

On peut citer :

- l'aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise (Accre) offerte aux DE qui créent une entreprise, qui peuvent conserver le versement partiel ou total de leurs allocations chômage ou de certains minima sociaux ;
- l'assouplissement des règles de cumul emploi-retraite proposé en 2009 qui instaure un déplafonnement des revenus et la suppression du délai de latence ;
- la généralisation du RSA activité en 2008, qui permet de cumuler pour les chômeurs en fin de droit reprenant une activité à temps très partiel, le maintien d'une partie de leur allocation en complément de leur revenu du travail.

Globalement, ces différentes réformes reposent sur un double constat : i) toute politique visant à augmenter la masse salariale est bénéfique pour les comptes sociaux car elle permet d'accroître le volume des cotisations par un effet d'assiette ; ii) ces politiques qui encouragent le cumul de rémunérations ne privent pas d'autres actifs de l'accès au marché du travail et à l'emploi.

B. Le traitement du chômage en Nouvelle-Calédonie

Créée en 1958, la Caisse d'Allocations Familiales et Accidents du Travail (CAFAT) a été dotée en février 1983 d'un système d'assurance chômage. Aujourd'hui, cette caisse gère de manière centralisée l'ensemble des risques sociaux y compris le système d'assurance chômage, ce qui en fait sa particularité par rapport à la France.

1. Une logique hybride peu généreuse qui mise sur un chômage conjoncturel et la solidarité familiale

Bien que le système d'assurance chômage calédonien soit financé à 90 % par les cotisations sociales et non par l'impôt et géré de manière paritaire, le dispositif en vigueur sur ce territoire diffère très largement d'une logique assurantielle commune aux pays conservateurs-corporatistes de la nomenclature d'Esping-Andersen. Plusieurs spécificités peuvent être soulignées :

1. Les allocations chômage sont *de nature forfaitaire*²⁰. Pour la grande majorité des chômeurs indemnisés, leur montant est de 75 % du SMG quel que soit le revenu antérieur perçu.
2. Les allocations sont *peu généreuses*. Elles sont proches du minimum social scandinave et très éloignées du taux de remplacement français. Leur montant moyen est inférieur de l'ordre de 35 % à la somme versée aux demandeurs d'emploi français.

20 - Une minorité de chômeurs ayant travaillé à temps partiel peuvent toucher une allocation plus faible si leur salaire mensuel de référence est inférieur au SMG.

3. La durée d'indemnisation *est très courte* (de 9 mois à 14 mois selon l'âge des chômeurs indemnisés, soit plus de deux fois moins qu'en France).
4. L'accompagnement personnalisé et le suivi des chômeurs sont très limités en dehors de la politique de formation. Absence de conseillers personnalisés, *absence d'accompagnement personnalisé et renforcé*.

2. Une régulation libérale peu cohérente avec la conjoncture, le niveau du salaire minimum et la politique de l'emploi local

Ce traitement du risque chômage positionne la Nouvelle-Calédonie davantage dans une logique libérale que conservateur-corporatiste, même si le caractère très peu universel de l'allocation versée aux personnes privées d'emploi peut conduire à s'interroger sur ce positionnement.

L'objectif implicite de ces allocations peu généreuses et de courte durée est soit d'aiguillonner les DE à retrouver rapidement un emploi, soit de les orienter vers une solidarité familiale ou communautaire, soit encore de les pousser à quitter le territoire.

Cette régulation dispose d'une cohérence propre si le chômage est peu élevé et essentiellement de nature frictionnelle, et encore si l'encadrement réglementaire du marché du travail mise sur sa fluidité et sa flexibilité afin de réorienter la main-d'œuvre disponible vers les secteurs porteurs.

Or, on peut s'interroger sur ces différents points. Tout d'abord, limiter le taux de chômage calédonien à sa seule dimension frictionnelle est réducteur. Le ralentissement de l'activité depuis 2012, la réduction de l'emploi privé en 2016 et 2017, le développement d'un chômage de longue durée ou encore la concentration des chômeurs dans les catégories jeunes et non diplômés indiquent que le chômage calédonien est également de nature structurelle et conjoncturelle. La faible générosité des allocations en montant et en durée de versement limite leur rôle d'amortisseur social que peut/doit jouer un système d'assurance chômage. En outre, dans un contexte où 70 % des offres d'emplois nécessitent un niveau au moins équivalent au baccalauréat et où 50 % des employeurs déclarent avoir des difficultés de recrutement à cause d'un manque de compétences ou de savoir-être des candidats, la question de la formation des DE doit être posée²¹.

Enfin, l'instauration de la politique de *l'emploi local*²² et l'existence d'un salaire minimum élevé relativement au niveau de productivité du travail²³ vont à l'encontre d'une libéralisation du marché du travail et freine le développement de nouveaux secteurs et de nouveaux emplois (services à la personne et hôtellerie restauration par exemple).

21 - IDG-NC, *op. cit.*, 2016.

22 - Cette politique a été initiée en 2010 dans le secteur privé puis généralisée au secteur public en 2015 afin de favoriser l'accès des citoyens à l'emploi.

23 - La productivité du travail horaire calédonienne en 2014 est estimée à 25 dollars, soit plus de deux fois moins que celle observée en France (60 dollars) ; cela correspond à la productivité des travailleurs Polonais (AFD, « La productivité comme relais de la croissance calédonienne ; Synthèse de la conférence du 5 août 2016 », Nouméa).

3. Un empilement administratif coûteux et source d'inefficacité

Le service public pour l'emploi calédonien se caractérise par un découpage bureaucratique, sources de nombreux dysfonctionnements. Pour un territoire comptabilisant 120 000 actifs et 8 500 demandeurs d'emploi, il existe un cloisonnement institutionnel important entre une *gestion centralisée* des caisses par la CAFAT, un suivi des *chômeurs « provincialisés »*²⁴ et un suivi statistique assurés séparément par trois institutions : l'ISEE, l'IDC-NC et la DTE²⁵.

À cet éclatement institutionnel s'ajoute l'existence d'un grand nombre d'antennes et de permanences réparties sur un territoire de moins de 19 000 km². À titre d'exemple la SPE-DEFE dispose de 8 antennes et de 5 permanences pour moins de 6 000 DE localisés en province Sud. Cette organisation est coûteuse en termes d'utilisation de ressources humaines et de locaux et peu efficace en termes de qualité des services rendus aux DE. Une étude récente réalisée sur données françaises, tend à démontrer que la proximité des agences locales pour l'emploi ne facilite pas le retour à l'emploi²⁶.

À l'instar de la fusion opérée en 2008 de Pôle emploi, il serait sans doute souhaitable de s'orienter vers un rapprochement partiel ou intégral de ces institutions. Favoriser le renforcement d'une *e-administration* reposant sur une gestion administrative dématérialisée (téléphone et internet) et un accompagnement ciblé et renforcé des DE les plus éloignés de l'emploi sont des pistes d'amélioration à considérer.

Notons, enfin, que cet éclatement institutionnel ne favorise pas la collecte, le traitement, le partage et la diffusion d'informations sur l'emploi, les salaires et les DE²⁷. Des publications communes à l'instar de celles réalisées entre l'Acoss, l'INSEE et la Dares en France, permettraient de livrer pour la Nouvelle-Calédonie un diagnostic partagé afin de définir les politiques pour l'emploi les plus adaptées.

L'effet pervers de cet éclatement statistique est que certaines politiques pour l'emploi pourtant des plus importantes, en proportion des sommes consacrées, ne sont ni caractérisées ni analysées. C'est notamment le cas de la Réduction dégressive des cotisations sociales sur les Bas Salaires (RBS), comme nous allons le voir dans la seconde partie de cet article.

Cette première partie a permis de montrer que la Nouvelle-Calédonie et la France s'opposent sur plusieurs points dans leur logique de soutien aux chômeurs. La France a élargi sa logique initiale d'assurance vers une logique de flexicurité, d'accompagnement renforcée couplée à une politique d'exonération de cotisations sociales visant à réduire le coût du travail au niveau du Smic. En revanche, la Nouvelle-Calédonie se caractérise par un système hybride dans la lignée du système assurantiel français d'une part et dans la lignée d'un système libéral

24 - Chaque province dispose de son propre service : la SPB-DEFE pour la province Sud, Cap emploi pour la province Nord et EPEFIP pour la province des Îles.

25 - Direction du travail et de l'emploi.

26 - M. Bunel et E. Tovar, "Spatial Mismatch through Local Public Employment Agencies? Answers from a French Quasi-Experiment", *Working Paper TEPP*, 2015.

27 - De manière plus générale, la Nouvelle-Calédonie souffre de l'absence d'un dispositif moderne de collecte et de diffusion d'informations statistiques réguliers sur des indicateurs socio-économiques de base (voir recommandation 6 de la note du CAE, « L'économie néo-calédonienne au-delà du nickel », mars 2017).

d'autre part qui est sans doute source d'inefficacité. Nous allons à présent caractériser l'efficacité de la principale politique d'activation.

II. EXONÉRATIONS DÉFENSIVES DES COTISATIONS SOCIALES : UNE POLITIQUE MAJEURE TRÈS PEU DOCUMENTÉE ET ÉVALUÉE

175

À l'instar de la métropole, la politique d'exonération de cotisations sociales (réduction dégressive des cotisations sociales sur les bas salaires - RBS) et d'abattement sectoriel de cotisations sociales dans l'hôtellerie, l'agriculture et le service à la personne constitue la première politique active pour l'emploi. Son coût de 47,8 millions d'euros est d'un montant supérieur à celui de l'ensemble des cotisations chômage collectées.

Malgré son ampleur, à notre connaissance, aucune évaluation ni caractérisation n'ont été réalisées depuis leur instauration en 1992 et en 2001²⁸. Cette situation s'oppose à la situation française où il existe un nombre considérable de publications sur le sujet mobilisant des données agrégées ou individuelles. Ces études ont permis de mesurer l'efficacité en termes de créations d'emplois de ces dispositifs²⁹. Rien de tel n'existe en Calédonie. L'enjeu de cette seconde partie est de se livrer à un premier exercice d'évaluation à l'aide des données accessibles.

A. Salaire et coût du travail

La très forte valorisation du salaire minimum a conduit à réduire la compétitivité coût de la Nouvelle-Calédonie.

1. Une évolution du SMG anormalement forte au regard de sa règle de revalorisation.

Depuis 1985, la Nouvelle-Calédonie dispose d'un Salaire Minimum Garanti (SMG) qui s'apparente au salaire minimum interprofessionnel garanti qui prévalait en France de 1950 à 1970. D'après l'article 25 de l'ordonnance n° 85-1181 du 13 novembre 1985 qui définit les modalités de revalorisation de ce salaire, celui-ci progresse automatiquement en fonction de l'indice des prix à la consommation. Comme le montre la figure 2, le SMG exprimé en terme réel s'est écarté trois fois de sa trajectoire normale (traits verticaux) car plusieurs lois du pays³⁰ ont permis de déroger à cette règle de revalorisation pour instaurer des « coups de pouce » importants.

De 2000 à 2015, le SMG a plus que doublé en valeur, passant de 77 500 F CFP à 154 000 F CFP par mois (soit respectivement 650 euros et 1 290 euros), ce qui correspond à une augmentation de 60 % en terme réel. Cette progression de 4,6 % par an en moyenne est quatre fois plus importante que celle du PIB réel par habitant (+1,1 %/an sur la même période).

Notons que le Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (Smic) en vigueur en France depuis 1970 aurait dû, sur la période considérée, progresser à un rythme plus soutenu

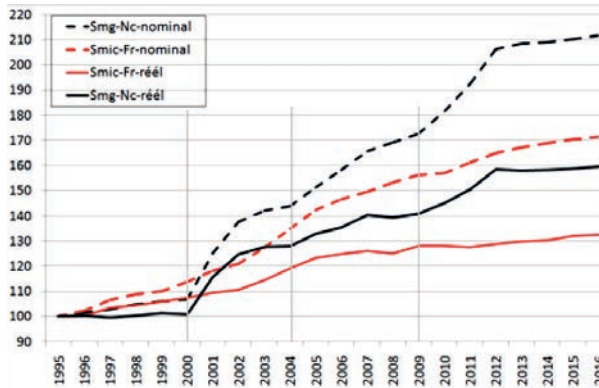
28 - On peut nuancer très légèrement cette affirmation en mentionnant la publication d'un rapport annuel de la CAFAT qui propose un cadrage sur deux pages de ces dispositifs.

29 - Pour une présentation rapide de ces travaux voir M. Bunel, C. Emond et Y. L'Horty, « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », *Revue de l'OFCE*, n° 126, 2013, p. 59-103.

30 - Loi du pays n°2000-006 du 15 janvier 2001 ; loi du pays n°2005-1 du 11 janvier 2005 ; loi du pays n° 2010-2 du 15 janvier 2010.

que le SMG puisqu'il est revalorisé en fonction de l'inflation, de 50 % de l'augmentation du salaire horaire ouvrier et d'éventuels coups de pouce. Il a pourtant augmenté en terme réel de 40 points de moins.

Figure 2 : Comparaison France/ Nouvelle-Calédonie du système de protection sociale à l'égard du risque de perte d'emploi.



Remarques : l'indice des prix hors tabacs a été utilisé pour calculer l'évolution en terme réel.

Sources : INSEE et ISEE, calcul de l'auteur

Ce choc massif sur le salaire minimum a permis d'accroître de manière sensible le *pouvoir d'achat* des salariés et de partager les gains de la croissance³¹. Parallèlement, ce choix politique a entraîné, d'une part, un écrasement de la distribution des salaires et *des minima des conventions collectives* et, d'autre part, une forte augmentation du coût salarial unitaire. D'après l'ISEE (2016) en Nouvelle-Calédonie, plus de 55 % des salariés du privé perçoivent un salaire inférieur à 1,3 fois le Smic métropolitain³². Cette compression n'est pas sans poser quelques problèmes aujourd'hui pour les entreprises en termes de gestion des carrières et des ressources humaines.

Plus directement, cette forte augmentation a eu pour effet d'accroître sensiblement les coûts de production des entreprises locales, notamment celles intensives en main-d'œuvre à bas salaire. Pour rester compétitives, les entreprises du secteur Nickel doivent aujourd'hui se restructurer en profondeur.

Pour éviter ces à-coups, il est peut-être souhaitable de reconsidérer la revalorisation du SMG en lui intégrant, en plus de son indexation sur l'inflation, une augmentation automatique liée à la croissance du salaire moyen.

Au niveau du salaire minimum, le coût du travail a augmenté nettement plus rapidement en Nouvelle-Calédonie qu'en France et *a fortiori* dans les pays développés, alors que les gains de productivité étaient nettement inférieurs (nuls pour la Nouvelle-Calédonie, contre 1,3 %/an pour la France et 1,8 %/an pour les États-Unis).

31 - Le taux marge macroéconomique, soit le rapport EBE/VA, a été rétabli à un taux plus habituel passant de 60 % à 35 % sur la période.

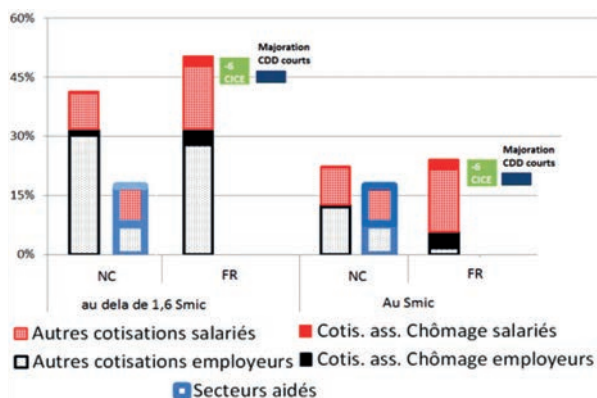
32 - Cette proportion est d'environ 30 % en France.

Comme le montre le tableau A2 (en annexe), en raisonnant en coût salarial unitaire, c'est-à-dire en tenant compte simultanément du coût du travail chargé et de la productivité du travail, il existe un écart de progression de ce coût de l'ordre de 60 points. Alors même que la France est pointée plutôt comme un mauvais élève sur le sujet.

2. Des cotisations sociales supportées principalement par les employeurs

Avant de présenter la structure des exonérations de cotisations sociales calédoniennes, il est nécessaire de caractériser la structure de ces taux. Hors exonérations, les taux de cotisations sociales calédoniennes sont très proches de ceux de la métropole, bien que légèrement inférieures, notamment si le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), instauré en 2013, est pris en compte. Inversement, on observe une différence très nette sur la répartition des cotisations à la charge de l'employeur et celles à la charge du salarié entre ces deux territoires (voir figure 3 et tableau A1.). Un peu plus de 80 % de ces cotisations sont supportées par les employeurs calédoniens, contre un peu plus de 60 % en métropole. Autre différence, les cotisations d'assurance chômage sont nettement plus faibles dans ce territoire ultra-marin (1,86 % contre 6,40 %).

Figure 3 : Comparaison France/Nouvelle-Calédonie de la structure des taux de cotisations sociales et des cotisations d'assurance chômage selon le niveau de rémunération.



Sources : Cafat et Urssaf, calculs de l'auteur.

De manière générale, à prestations sociales identiques, la répartition entre la part employeur et salarié des cotisations sociales importe peu au niveau économique³³. Pour l'employeur, les décisions d'emploi sont influencées par le coût du travail (appelé parfois salaire super-brut) alors que, pour les salariés, leur pouvoir d'achat est fonction de leur rémunération nette.

Il faut toutefois nuancer cette affirmation pour les rémunérations fixées au niveau du Smic et du SMG. En effet, l'État ou le Congrès fixent une rémunération brute en deçà de laquelle un employeur ne peut embaucher un salarié. Certes, comme le souligne la note du CAE (2017)

33 - Même si les études économétriques anciennes remettent en cause cette hypothèse (voir A. Fonteneau, A. Gubian, H. Sterdyniak, C. Verpeaux, « Les comptes de la protection sociale : historique et perspectives », *Revue de l'OFCE*, n°22, 1988. p. 53-84).

sur la Nouvelle-Calédonie, le SMG brut est inférieur au Smic métropolitain (-13 %) mais ce constat n'est plus valable lorsque l'on considère le Smic super-brut et le Smic net³⁴.

Pour le salaire minimum, en cas de modification des CS, l'employeur ne peut pas ajuster le salaire brut alors que cette pratique peut exister pour des salaires plus élevés.

B. Exonérations de cotisations sociales : caractéristiques et efficacité

En Calédonie, comme très majoritairement en France, les dispositifs d'exonération ont été mis en place dans une logique défensive afin de contrebalancer la forte hausse du salaire minimum.

1. Exonérations et risque de trappe à bas salaire

Comme nous l'avons rappelé, les exonérations de cotisations sociales calédoniennes se divisent en deux volets : un abattement sectoriel et une réduction sur les bas salaires.

Depuis 1992³⁵, l'abattement sectoriel de 75 % des cotisations s'applique aux salariés travaillant dans le secteur agricole, de l'hôtellerie et des services à la personne. Il existe une dimension spatiale à cet abattement puisqu'en sont exclues les entreprises de l'hôtellerie localisées dans le grand Nouméa. L'efficacité de la structure de cet abattement non ciblé sur les bas salaires et visant à promouvoir l'emploi en dehors de Nouméa peut être posée. Plusieurs études montrent clairement que des exonérations non ciblées sur les bas salaires risquent d'avoir peu d'impact sur les décisions d'embauche des salariés dont la rémunération est éloignée du SMG. De même, mobiliser la fiscalité des entreprises au lieu des exonérations serait sans doute plus efficace pour développer l'emploi dans des zones excentrées. Enfin, pour ces secteurs malgré la forte hausse du SMG et du SMG agricole (voir figure 2), aucune mesure défensive n'a été proposée.

En 2001³⁶, un dispositif de ristourne sur les cotisations sociales employeurs et salariés a été instauré en Calédonie. Cette ristourne dégressive est maximale (60 %) au niveau du SMG et son seuil d'extinction est de 1,3 fois le SMG. Cette ristourne s'applique sur l'ensemble des cotisations employeurs hors formation professionnelle, FIAF, FDS et CCS³⁷ et elle est bonifiée de 15 points pour les entreprises de moins de 10 salariés localisées en dehors de l'agglomération de Nouméa. L'efficacité de la dimension spatiale de cette mesure peut à nouveau être posée. En outre, la forte pente du barème d'exonérations est susceptible de favoriser l'existence de trappes à bas salaire³⁸. Comme la hausse des cotisations sociales augmente plus rapidement que celle des salaires, les employeurs sont fortement incités à ne pas accorder des hausses de salaires et risquent de privilégier un système de primes.

34 - Ce point remet en cause la conclusion émise dans la note du CAE (*op. cit.*, 2017) selon laquelle une des causes des inégalités plus fortes en NC relativement à la métropole serait due à un salaire minimum plus faible. L'absence d'écart entre le salaire minimum net entre ces deux pays contredit ce constat.

35 - Délibération n° 368 du 23 décembre 1992.

36 - Loi de pays n° 2001-011 du 7 novembre 2001.

37 - CCS : Contribution Calédonienne de Solidarité, FDS : Financement du dialogue social ; FIAF (Fonds Interprofessionnel d'Assurance Formation) a été décidé en 2015, les employeurs ont commencé à abonder pour ce fonds à partir du premier trimestre 2017.

38 - B. Lhommeau et V. Rémy, « Les politiques d'allègements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaire ? », *Économie et statistiques*, n° 429-430, 2009, p. 21-49.

2. Évaluer un premier effet sur l'emploi et des pistes de réformes

Ces mesures ont-elles permis de créer ou de sauvegarder des emplois sur la période ? Une évaluation précise de l'effet causal de ces dispositifs nécessiterait d'avoir accès à des données d'entreprises fines. En absence de telles données, il est possible de proposer une première estimation, certes approximative, de leur efficacité en mesurant globalement leur impact sur le coût du travail et en utilisant les valeurs de l'élasticité de la demande de travail à son coût issues des différentes études économétriques existantes sur le sujet³⁹. Nous nous restreignons ici aux seules exonérations sur les bas salaires.

Le tableau 2 expose différents résultats. Le scénario 1 présente les effets de cette politique en retenant une élasticité de la demande de travail à son coût comprise entre -0,8 et -1,2, valeurs qui correspondent au consensus existant sur le sujet. En absence d'une distribution précise des rémunérations au niveau sectoriel, nous supposons que 20 % des salariés ont été impactés par la politique d'exonération. Leurs employeurs ont bénéficié d'une exonération moyenne de cotisations sociales fixée à 40 % pour leurs salariés dont la rémunération est inférieure à 1,3 fois le SMG. D'après nos résultats, cette politique a eu pour effet de sauvegarder ou d'accroître de l'ordre de 1 000 à 1 500 l'emploi par an pour un coût global de 26,5 millions d'euros.

Une partie de ces dépenses a été couverte par le supplément de CS obtenu par ce supplément d'emplois. En faisant l'hypothèse que l'effet sur l'emploi affecte exclusivement les effectifs à bas salaires dont les taux d'exonérations sont plus faibles⁴⁰, ces gains sont évalués à 10 millions d'euros. Le coût par emploi créé ou sauvegardé est au final de 11 400 euros par an.

Dans le scénario 1 qui correspond à la situation actuelle, la politique d'exonération a été financée par l'impôt ou la dette *via* la compensation du gouvernement. L'impact fiscal de ce mode de financement sur la consommation et la production et donc sur l'emploi n'a pas été intégré ici. Son intégration conduirait à un coût par emploi plus élevé.

Les scénarios 2 et 3 envisagent un mode de financement alternatif reposant sur une hausse des cotisations sociales salariales respectivement dans le seul secteur privé puis simultanément dans le secteur privé et public. L'intérêt de cet exercice est de montrer que ce mode de financement aurait un impact minime sur le pouvoir d'achat (moins de 200 euros par an) et améliorerait l'équilibre financier de cette mesure. Cette perte pourrait être en plus compensée fiscalement par une baisse d'impôt pour les salariés les moins bien rémunérés.

L'avantage de ces scénarios est de permettre à la CAFAT de contrôler *l'équilibre de ses caisses* sans dépendre du reversement par le gouvernement de la compensation de ce manque à gagner.

39 - M. Bunel *et al*, *op. cit.*, 2013.

40 - Cette hypothèse basse peut être discutée à l'aune des résultats de B. Crépon et R. Deplatz, « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et statistique*, n° 348, 2001, p. 3-24, qui ont montré que les baisses de cotisations peuvent conduire également à l'augmentation de salariés non exonérés. Dans ce cas l'effet sur les rentrées de CS serait plus important.

Tableau 2 : Effets de différents scénarii de baisse des cotisations sociales employeurs

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Taux initial CS employeurs	31,7		
Taux initial CS salariés	9,4		
Baisse des CS employeurs au niveau du Smic (en point)	- 13		
Taux CS employeurs bas salaire avec réduction (hypothèse : 20% des salariés touchent le SMG)	18,7		
Hausse du taux CS salariés tous (p.e : hausse de la CCS)	0 %	0,7 % [0,6 ; 0,8]	0,5 % [0,4 ; 0,6]
Taux final CS salariés	9,4 %	10,1 % [10,0 ; 10,2]	9,9 % [9,8 ; 10,0]
Coûts des exonérations (millions d'euros)	26,5 M€		
Élasticité du travail à son coût (rapport Besson 2007 et France-Stratégie 2017)	- 1,0 [- 1,2 ; - 0,8]		
Variation du coût du travail au niveau du SMG	- 9,9 %		
Emplois créés ou sauvegardés	1 175 [950 ; 1 400]		
Hausse de l'emploi au niveau du SMG	8,5 % [7,0 ; 10,0]		
Gains en cotisations liés aux créations d'emplois (millions d'euros)	10,75 M€ [8,6 ; 12,9]	19,5 M€	
Coût net par an et par emploi (en euros)	11 400 € /an [6 800 ; 16 000]	0	0
Perte de pouvoir d'achat pour les salariés			
En %	aucun	- 0,75 % [- 0,9 ; - 0,6]	- 0,4 % [- 0,6 ; - 0,2]
En euros		[236 - 170] € /an par salarié	[116-180] € / an par salarié

Remarque :
Les effets de bouclage ne sont pas pris en compte dans cette maquette.
Simulateur des effets de baisse des cotisations sociales employeurs

Un scénario que nous n'avons pas pu envisager faute de données, mais qui mériterait une attention spécifique, est la possibilité d'élargir la cible des exonérations au-delà de 1,3 SMG afin d'éviter un effet de trappe à bas salariés. Espérons que de futures études éclairent ce point.

CONCLUSION

Le modèle du système d'assurance chômage calédonien diffère sensiblement du système français. En revanche, ces deux territoires ont en commun d'avoir mis en œuvre une politique active de réduction des cotisations sociales principalement sur les bas salaires afin de limiter l'impact sur le coût du travail de la forte hausse du salaire minimum.

Malgré l'ampleur de cette politique d'exonération, son coût est de 48 millions d'euros par an, soit la moitié du déficit global de la CAFAT-RUAMM, aucune évaluation n'a été proposée jusqu'à aujourd'hui alors qu'il s'agit d'un sujet largement débattu ailleurs. Or comme le soulignent Ferracci et Wasmer⁴¹, évaluer des dispositifs publics est une condition *sine qua non* à une bonne gestion des dépenses sociales.

ANNEXES :

Tableau A1 : Comparaison France/Nouvelle-Calédonie de la structure des taux de cotisations sociales et des cotisations d'assurance chômage selon le niveau de rémunération.

	au niveau du Smic			Au-delà de 1,6 Smic		
	NC	FR	Ecart	NC	FR	Ecart
Cotisations employeurs	12,68 %*	5,70 %	+6,98	34,72 %*	31,80 %	+2,92
<i>dont cotisation assurance chômage</i>	0,60 %	4,00 %	-3,40	1,52 %	4,00 %	-2,48
Cotisations salariés	9,64 %	18,45 %	-8,81	9,64 %	18,45 %	-8,81
<i>dont cotisation assurance chômage</i>	0,34 %	2,40 %	-2,06	0,34 %	2,40 %	-2,06
Total des cotisations sociales	22,32 %**	24,15 %	-1,83	44,36 %*	52,00 %	-7,64
<i>dont cotisation assurance chômage</i>	0,94 %	6,40 %	-5,46	1,86 %	6,40 %	-4,54
Majoration pour GDD<1 mois			+3,00			+3,00
CICE jusqu'à 2,5 Smic			-7,00			-7,00

Remarque :

Pour les secteurs bénéficiant d'un abattement de cotisation, le taux * est de 7,93 % et le taux ** de 17,57 %

En métropole, pour les intermittents du spectacle les taux associés à l'assurance chômage sont de 13,8 % à 15,3 %.

Sources : Cafat et Urssaf, Calculs de l'auteur.

Tableau A2 : Évolution du salaire brut et du coût du travail sur 20 ans en France et en Nouvelle-Calédonie

	Nouvelle-Calédonie	France
Salaire minimum brut pour 169 heures		
2015	1 281,1 €	1 641,4** €
1995	609,3 €	952,8 €
Évolution de 1995 à 2015	+110,2%	+72,3%
Gains de productivité*	0%	29,5% (1,3%/an)
Inflation de 1995 à 2010	35,0%	35,1%
Évolution du Smic brut réel sur l'évolution des gains de productivité	+55,7%	-1,6%
Politique d'exonérations de cotisations sociales		
Effet réduction sur les bas salaires dégressive jusqu'à 1,6 Smic		-20,0 points
Effet CICE introduit en 2013 (taux 2014)		-6,0 points
Ristourne bas salaire	-18,8 points	
Secteurs aidés (agriculture, hôtellerie hors Nouméa, service à la personne)	-23,5 points	
Impact sur le coût du travail	[-18% - 15%]	-20%
Coût réel unitaire du travail au Smic de 1995-2015	[+37% ; +40%]	-20%

Remarques :

* : L'estimation des gains de productivité pour la France provient des statistiques de l'OCDE (2016) et pour la Nouvelle-Calédonie, Rey et Ris (2016).

** : Ce montant ne correspond pas au Smic mensuel puisqu'il est calculé sur une base de 169 heures et qu'il inclut la majoration à 10 % associée aux heures supplémentaires réalisées au-delà de 35 heures.

Sources : INSEE, ISEE, calculs de l'auteur.

QUATRIÈME PARTIE

LA CRISE DES FINANCES PUBLIQUES PERSPECTIVES GÉNÉRALES ET COMPARÉES DANS LE PACIFIQUE

COMMENT RÉFORMER EN NOUVELLE-CALÉDONIE ?**Mathias Chauchat**

Université de la Nouvelle-Calédonie, LARJE

On connaît assez souvent le « Quoi faire ? ». On connaît moins bien le « Comment faire ? ». Cette question du « Pourquoi l'échec des réformes et comment les réussir ? » est devenue un sujet d'écriture.

Pour reprendre les mots de Yann Algan et Pierre Cahuc, la France est « une société de défiance ». Ils la définissent ainsi :

Depuis plus de 20 ans, [...] les Français [...] se méfient de leurs concitoyens, des pouvoirs publics et du marché. Cette défiance va de pair avec un incivisme [...] dans des domaines essentiels au fonctionnement de l'économie et de l'État-providence. [...] C'est le mélange de corporatisme et d'étatisme du modèle social français qui suscite la défiance et l'incivisme. En retour, défiance et incivisme minent l'efficacité et l'équité de l'économie, et entretiennent l'étatisme et le corporatisme. Ainsi, la défiance induit une peur de la concurrence qui provoque l'institution de barrières à l'entrée réglementaires, lesquelles créent des rentes de situation favorisant la corruption et la défiance mutuelle.¹

C'est presque un autoportrait du pays.

Si l'on ne veut pas que l'aphorisme d'Edgard Faure se réalise en Nouvelle-Calédonie, « la France est toujours en avance d'une révolution, car toujours en retard d'une réforme », il faut réfléchir sur ce qui a déjà été proposé et ajourné depuis Matignon et Nouméa. Plutôt qu'une longue litanie d'échecs, je propose qu'on s'interroge sur les caractéristiques permanentes particulières de notre pays qui expliquent nos difficultés. Les causes de l'insuccès sont précisément ce que nous sommes.

Il faut nous ouvrir à la question de notre relation particulière avec la France (I), à la question de nos alliances politiques locales (II), enfin à la question du fondement moral des réformes (III).

I. LA QUESTION DE LA RELATION AVEC LA FRANCE ; SORTIR DE L'ASSISTANAT

Lorsque les Anglais décolonisent, ils expliquent : « Nous partons dans 10 ans ; préparez-vous ! ». Et tout le monde se concentre sur l'inéluctable. Quand la France décolonise, elle dit : « Dans 10 ans, on vote ». Et toute l'énergie du pays est canalisée à empêcher l'inéluctable. Là est la cause fondamentale.

1 - Yann Algan et Pierre Cahuc, *La société de défiance*, Collection du CEPREMAP (Centre Pour la Recherche Économique et ses Applications), Éditions Rue d'Ulm, 2007, p. 8. En téléchargement libre sur <http://www.cepremap.fr/depot/opus/OPUS09.pdf>

Pourquoi chercher l'équilibre des finances publiques si l'ampleur du déficit peut aider à la démonstration que le pays ne peut s'en sortir seul ? Il y a très peu d'écho politique au discours sur la maîtrise des finances publiques et aucune appétence à réduire les déficits. Le déficit, c'est bon pour le pays, ça fait tourner l'économie et il éloigne un peu plus chaque jour l'indépendance qu'on veut synonyme d'effondrement financier et de pauvreté.

Pourquoi en effet revenir à la raison, vivre modestement de ses propres revenus, lorsqu'on dispose d'une réassurance infinie de sa mauvaise gestion ? La Nouvelle-Calédonie fait avec la France ce que la France fait avec la Banque centrale européenne, à son échelle, sur le vieux continent. Pourquoi la France réduirait-elle sa dette, alors que grâce à la baisse des taux d'intérêts et à une politique ultra expansive de la BCE, elle peut stabiliser ses remboursements budgétaires annuels, tout en empruntant plus ? Le stock de dettes ne cesse ainsi d'augmenter... Les générations futures (ou simplement les titulaires du mandat d'après) se débrouilleront avec.

En Nouvelle-Calédonie, la croyance indéfinie en la France qui couvrira toute mauvaise gestion, voire toute malversation, explique le premier renoncement à l'effort budgétaire, voire même au simple bon sens budgétaire. En 15 ans, on a triplé ici le secteur de la dépense publique, alors que la population n'a augmenté dans le même temps que de 25 %. Grands travaux, recrutement massif de fonctionnaires, développement insoutenable de la dépense sociale, c'est d'abord une économie de la rente publique qui a émergé.

Même si un de nos collègues s'exprimera, je voudrais parler en quelques mots de la Polynésie française, notre voisine du Pacifique, car son exemple est très démonstratif. On pense que ce qui est arrivé à la Polynésie ne peut se produire chez nous. Gaston Flosse avait pourtant coutume de dire : « je veux regarder la Nouvelle-Calédonie dans mon rétroviseur ». C'est bien le cas. Le défaut de paiement de notre voisine a bien failli arriver, avant le nôtre.

La Polynésie souffre, chacun le sait, de l'épuisement d'un modèle bâti sur la rente publique avec une entrée en récession en 2009. La fin des essais nucléaires français en 1996², c'est leur crise du nickel à eux, qui s'ajoute à la crise du modèle.

Après une première demande du président Temaru, les difficultés budgétaires et financières de la Polynésie française avaient conduit le président Gaston Tong Sang à demander l'expertise des corps d'inspection de l'État pour identifier les marges de manœuvre. Cette mission a été menée conjointement par les 3 inspections, générale des finances, générale des affaires sociales et générale de l'administration. Les trois grands objectifs étaient ambitieux et lapidaires : « revenir à l'équilibre budgétaire ; dégager, sur le budget de fonctionnement, une épargne nette permettant d'accroître l'autofinancement ; rechercher un dimensionnement plus adéquat de la sphère publique ».

Anne Bolliet, inspectrice générale des finances qui conduisait la mission, a remis son rapport en juin 2010³. Dans ce rapport qui présentait des recommandations pour revenir à l'équilibre des finances publiques, il est estimé que : « la Polynésie n'a plus les moyens de vivre au-dessus de ses moyens ». L'auteur pointait la disproportion des dépenses de fonctionnement du pays.

2 - L'arrêt des essais a entraîné la fermeture du CEP, le Centre d'Expérimentation de la Polynésie ; la France a pu ainsi adhérer au traité de Rarontonga en avril 1998 interdisant ces essais.

3 - Ce rapport, à l'origine « *d'étape* », de 956 pages, issu des trois inspections générales associées à la mission d'assistance à la Polynésie française, est consultable sur le site de la Documentation française.

Le diagnostic était simple : le pays est malade de son administration, hypertrophiée, onéreuse, inadaptée et inefficace.

Il était déjà à craindre qu'à l'issue de ce rapport d'étape, rien ne se fasse. Le président de la République, alors Nicolas Sarkozy, avait énoncé une ligne rouge à ne pas franchir, celle d'une discussion sur l'accession à terme à la souveraineté du pays. Cela bloquait un accord avec le Tavini Huira'atira nō te Ao Mā'ohi d'Oscar Temaru. Cela a empêché tout accord politique général.

L'État s'est ensuite empressé d'annoncer, pour mieux choisir ses interlocuteurs, une nouvelle réforme du mode de scrutin à l'assemblée de Polynésie, qui ne pouvait que diviser.

Ce qui devait arriver est arrivé. L'annonce de la reconstitution de l'assemblée de Polynésie a inévitablement relancé la concurrence entre les partis, ce qui était un très mauvais départ pour réformer. On s'est borné à faire du cosmétique, éviter l'impôt sur le revenu et le recalibrage de la fonction publique, et alourdir les prélèvements sur les banques, les assurances et la grande distribution, assiettes captives, de surcroît à la capacité de répercuter la hausse sur leurs prix. Et surtout, la Polynésie a retrouvé, *via* l'Agence française de développement, un accès au crédit, l'endettement différant une nouvelle fois les problèmes de structure.

Que reste-t-il du rapport Bolliet aujourd'hui ? Une simple note de bas de page dans le dernier rapport d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la Polynésie, rendu par Jean-Jacques Urvoas en juillet 2015⁴... Le constat alarmant est, quant à lui, resté inchangé.

La conclusion est que la versatilité est la marque de fabrique de la métropole vis-à-vis de ses outre-mer. Tant que l'accès au crédit restera facile, aucune réforme de l'État n'interviendra et aucune recommandation de baisse de la dépense publique ne sera prise en compte.

Il faut donc, ici en Calédonie, pour reprendre les mots de l'accord de Nouméa, « établir avec la France des relations nouvelles »⁵ : la France ne devrait fournir qu'une aide à la coopération, globale et négociée sur une longue durée à la manière des contrats de développement, sans jamais rémunérer directement les ménages ou défiscaliser elle-même des projets. La France devrait s'interdire tout financement en dehors de l'aide négociée de coopération et la Nouvelle-Calédonie devrait s'interdire de tendre la main ! On peut même penser que l'accord serait gagnant-gagnant, la perte en ligne sur la défiscalisation ou l'indexation étant si grande. La Nouvelle-Calédonie bénéficierait de plus d'argent et l'État pourrait dépenser moins, sans les effets pervers.

II. LA QUESTION DES ALLIANCES POLITIQUES ; SORTIR DES BLOCS

En Nouvelle-Calédonie, des choses ont été tentées par le passé. Repartons d'un épisode historique, la constitution du gouvernement de Philippe Gomès, le 5 juin 2009 après les

4 - Assemblée nationale, « Rapport d'information n° 2950 déposé par la commission des lois sur la Polynésie française », et présenté par Jean-Jacques Urvoas, président, le 8 juillet 2015, p. 25.

5 - Le préambule de l'accord de Nouméa écrit : « La décolonisation est le moyen de refonder un lien social durable entre les communautés qui vivent aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie, en permettant au peuple kanak d'établir avec la France des relations nouvelles correspondant aux réalités de notre temps ».

provinciales. Elle résultait de la signature du 1^{er} pacte d'une longue série⁶ entre les non-indépendantistes, le « pacte républicain », laissant d'ailleurs hors de la République les indépendantistes. Le gouvernement collégial Gomès va tomber le 3 mars 2011 du fait de la démission du groupe de l'Union calédonienne. Il s'agissait alors d'infléchir la politique locale par une « alliance » de fait entre l'Union calédonienne (de Charles Pidjot) et le Rassemblement (de Pierre Frogier) ainsi que de préparer l'avenir institutionnel. Cette politique sera symbolisée par le choix du double drapeau comme emblème du pays, le Premier ministre français, François Fillon, accompagnant la démarche dès juillet 2010 à Nouméa, l'accès de Harold Martin à la présidence du gouvernement le 3 mars 2011 et l'élection de Roch Wamytan à la présidence du Congrès en août 2011.

Ce renversement des alliances va entraîner une résistance peu commune. Le groupe Calédonie ensemble réagit par la démission systématique de ses membres, ce qui a entraîné une succession de quatre gouvernements Martin, les 3 mars, 17 mars, 1^{er} avril et 10 juin 2014⁷.

Indépendamment de ce climat de crise institutionnelle, ce renversement d'alliances avait pour but de débloquer la politique calédonienne. Dès le 1^{er} septembre 2011, le congrès constitue une commission spéciale chargée d'élaborer des accords économiques et sociaux⁸. Le programme est assez simple, « moderniser l'économie, lutter contre la vie chère et améliorer le pouvoir d'achat ». Elle est composée d'élus du Congrès avec 2 représentants pour chaque groupe politique et 1 pour toutes les autres formations politiques ; de l'Intersyndicale contre la vie chère qui réunit l'USOENC, la Fédération des fonctionnaires, l'Union territoriale CFE-CGC, la COGETRA, FO et la CSTNC ; l'USTKE, hors intersyndicale, s'y joint également. Le gouvernement et l'État y seront présents aussi. C'est le président du congrès, Roch Wamytan, qui la préside en personne.

Le 30 novembre 2011, le congrès crée une seconde commission spéciale, chargée de la réforme globale de la fiscalité calédonienne⁹. Elle est également composée de deux représentants de chaque groupe politique et d'un représentant par formation politique au congrès. Elle utilise la possibilité originale du règlement intérieur du congrès de double présidence ; ce seront Caroline Machoro, de l'Union calédonienne, et Pierre Brétégnier, du Rassemblement.

Ces deux commissions, que j'ai eu l'honneur d'accompagner comme collaborateur du président du congrès, ont effectué un immense travail. Dans la nuit du 12 juin 2012, entre les deux tours des législatives des 10 et 17 juin 2012, la commission « vie chère » adopte des « accords économiques et sociaux ». Ils sont signés, côté politique, par le Rassemblement, le FLNKS, Calédonie ensemble et le parti travailliste ; côté syndical, par l'Intersyndicale et l'USTKE. Le point de faiblesse est que le président du gouvernement ne veut pas s'y associer.

6 - Pacte républicain en 2009, contrat de gouvernance solidaire en 2014, déclaration commune pour une Nouvelle-Calédonie dans la France et dans la paix en 2017.

7 - Le Conseil d'État, dans sa décision n° 347313 du 8 avril 2011, a néanmoins condamné ces prémises de crise institutionnelle. Il a en effet souligné que les démissions « visaient à vicier la régularité de l'élection du président et du vice-président, et avaient en conséquence le caractère d'une manœuvre électorale qui doit demeurer sans incidence sur la régularité du scrutin ». La crise s'est réglée par la modification de l'article LO. 121 IV le 25 juillet 2011.

8 - Délibération n° 146 du 1^{er} septembre 2011 portant création d'une commission spéciale auprès du congrès pour l'élaboration et le suivi d'accords économiques et sociaux.

9 - Délibération n° 154 du 30 novembre 2011 portant création d'une commission spéciale chargée d'étudier les projets ou propositions de textes relatifs à la réforme globale de la fiscalité calédonienne.

Sur bien des points, et malgré les compromis de rédaction, le document fait bouger les lignes. Il s'inscrit dans une critique de « l'économie de comptoir » et un mouvement de refonte de l'économie calédonienne autour de la concurrence et la réforme des protections de marché ; autour d'une forte réforme fiscale qui lie politiquement la création d'une TVA calédonienne (future TGC) à la création d'une CSG du pays et au réexamen des niches fiscales ; autour du logement avec un accent sur le logement social et la fiscalité sur les plus-values immobilières privées ; et autour de l'emploi. L'objectif initial de réexaminer la question de l'indexation, soulevée publiquement par le président Wamytan, le 22 mai 2012, est devenue « *l'étude des différences de rémunérations entre les secteurs privés et publics* »¹⁰, mais le mouvement y est.

Ces accords sont en phase avec les rapports produits par la commission « fiscale » et rédigés sous la direction de Jean-Pierre Lieb, directeur national du service de l'impôt à Bercy¹¹. Le congrès, pour la première fois, prend conscience que l'ampleur des niches fiscales a détruit la cohérence de l'impôt en le rendant dégressif et menace sérieusement son rendement. Il faut prendre de fortes mesures, autour du réexamen des niches fiscales, de la réforme de l'IRPP et d'un bouleversement de la fiscalité indirecte.

Le second tour des législatives de 2012 a lieu. Philippe Gomès, qui a mené un combat contre le double drapeau, est élu député de la seconde circonscription. Le Rassemblement, effrayé de la perte des circonscriptions législatives, ressent le baiser de la mort : ceux qui travaillent avec les indépendantistes en meurent... L'opinion les lâche. L'alliance innovante du Rassemblement et de l'UC a vécu. C'est le retour au Congrès de Calédonie ensemble pour un an avec Gérard Poadja, avant un second mandat Wamytan en 2013, dû aux dissensions des partis non-indépendantistes. Dès le 27 août 2012 au congrès, on modifie la commission spéciale sur les accords économiques et sociaux en y intégrant les organismes représentant les employeurs et on en modifie la mission en lui demandant « d'analyser ces accords » pourtant signés¹². Le détricotage a commencé. Passée la nouvelle présidence Wamytan en 2013, qui s'épuise à faire revivre cette commission, on en revient après les provinciales de 2014 à une nouvelle alliance non indépendantiste, basée sur un « contrat de gouvernance solidaire ». Le contrat permet l'élection de Cynthia Ligeard du Rassemblement, le 5 juin 2014, à la présidence du gouvernement.

Son gouvernement chutera pourtant dès décembre 2014 à cause de la démission du groupe Calédonie ensemble. Il faudra attendre 5 mois, le 1^{er} avril 2015, pour que la Calédonie se dote du gouvernement Germain, issu de Calédonie ensemble, mais élu grâce à un communiqué signé des quatre responsables du FLNKS, Charles Washétine de l'UNI, Daniel Goa de l'UC, Victor Tutugoro de l'UPM et Aloi Sako du RDO, qui décident la « mise en place d'un gouvernement opérationnel ». On comprend mieux pourquoi les réformes économiques et sociales sont chaotiques...

Le 21 août 2014, les accords économiques et sociaux se transforment en un « agenda économique, social et fiscal partagé », où Philippe Germain va décliner son programme. On y retrouve des éléments, mais la réforme de la fiscalité passe à la trappe, l'objectif devenant d'alléger la pression fiscale sur les classes moyennes. La taxe générale sur les activités sera

10 - Point 5.2. de l'accord.

11 - « État des lieux de la fiscalité directe », décembre 2011 ; « Réflexion sur la réforme de la contribution des patentes », mars 2012 ; « Propositions de réforme de la fiscalité directe de Nouvelle-Calédonie », juin 2012. Ces rapports innovants, qui appellent à une réforme de grande ampleur, ne seront même pas édités.

12 - Délibération n° 219 du 27 août 2012 portant création d'une commission spéciale auprès du Congrès, avec les organismes représentant les employeurs, pour l'analyse d'accords économiques et sociaux.

créée, mais sans lien avec une contribution sociale généralisée. On lâche la bride aux défiscalisations, avec le logement intermédiaire¹³.

On note bien ainsi quelques réformes à vue prospective, comme la création de l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie¹⁴, mais qui ne fonctionne pas encore, ou l'instauration d'une taxe générale à la consommation (TGC), qui devrait remplacer une partie de la fiscalité « de porte », mais qui a débuté une simple marche à blanc... le 1^{er} avril 2017, malgré le retard pris par les accords de compétitivité. Néanmoins à chaque fois, on note que le déclic des réformes a été rendu possible par une alliance plus large, au-delà du seul bloc non-indépendantiste, avec les indépendantistes.

La morale de ce petit retour historique est qu'on ne change pas la Calédonie avec un bloc non indépendantiste. Les majorités « transversales », croisant indépendantistes et non-indépendantistes, sont indispensables à toute réforme d'ampleur en sortant du carcan du débat indépendance ou pas. La Calédonie ne pourra réformer qu'en sortant du clientélisme et en expliquant les enjeux, plutôt que de les masquer derrière le discours anti-indépendantiste...

III. LA QUESTION DU FONDEMENT MORAL DES REFORMES ; SORTIR DE LA DÉFIANCE

Pierre Cahuc et André Zylberberg ont lancé un petit brûlot en France en 2009 : « Les réformes ratées du président Sarkozy ». L'essai, en retraçant le chemin tortueux qui mène des intentions aux résultats, permet de comprendre pourquoi la méthode choisie par Nicolas Sarkozy, « mêlant effets d'annonce, conciliation et volonté d'étouffement »¹⁵, a échoué. L'ouvrage nous raconte l'échec de la modernisation du marché du travail qui va surtout faciliter les préretraites, l'échec total de la réforme des taxis, la défiscalisation des heures supplémentaires qui a créé surtout un effet d'aubaine, le coût du RSA (Revenu de Solidarité Active) qui devait réhabiliter le travail et a fini en usine à gaz. L'ouvrage se termine sur une recommandation de changement de méthode.

Les deux auteurs analysent aussi les réformes réussies de par le monde : le cocktail de la réussite inclut une bonne qualité de gouvernance et la confiance des citoyens, qui s'attache essentiellement à la baisse des inégalités¹⁶. L'hypervolonté présidentielle ne suffit pas ; « essayer de réformer dans un environnement qui ne possède pas ces qualités a toutes les chances d'échouer »¹⁷. C'est le manque de transparence du processus de réformes, le manque de crédibilité dans les objectifs et le manque de sens, qui expliquent pour l'essentiel le faible soutien aux réformes et leur échec. Le manque de sens vient souvent de l'absence de globalité. On s'oppose aux réformes partielles qui nous touchent, parce que les autres en sont épargnés.

13 - Loi du pays n° 2013-10 du 13 décembre 2013 instituant une réduction d'impôt en faveur de l'investissement dans le secteur du logement intermédiaire et portant diverses dispositions d'ordre fiscal et loi du pays n° 2016-2 du 27 janvier 2016 relative au régime d'incitation fiscale à l'investissement dans le secteur du logement intermédiaire et portant diverses dispositions d'ordre fiscal.

14 - La loi du pays n° 2014-12 du 24 avril 2014 portant création de l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie a modernisé le paysage économique. L'initiative est venue de propositions de lois du pays du groupe Calédonie ensemble auxquelles se sont associés les indépendantistes.

15 - Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Les réformes ratées du président Sarkozy*, Flammarion, 2009, présentation en dernière de couverture.

16 - *Ibid.*, p. 202.

17 - *Ibid.*, p. 204.

Notre société a perdu ses repères. Il n'y a plus de jugement dernier. La conséquence est que les comportements égoïstes, prédateurs ou hédonistes, se multiplient au détriment de l'intérêt collectif. La Nouvelle-Calédonie n'est pas une société solidaire. Son gouvernement croit au contraire que les inégalités sont motrices. La défiscalisation, qui enrichit les riches, est le moteur de la société. On marche à l'envers. La Nouvelle-Calédonie doit devenir une société solidaire.

Les réformes ne seront acceptées que si elles sont globales, inévitables et justifiées par une poursuite d'un but moral, la réduction des inégalités. Bref, il faut sortir de la défiance. Il ne faut pas mégoter et tout faire à la fois :

Baisser les inégalités :

- La priorité est d'arrêter immédiatement les niches fiscales qui faussent l'allocation raisonnée des actifs, notamment vers l'immobilier. Pourquoi surtout là ? Pour faire court, parce qu'en favorisant exagérément la propriété par les niches fiscales, on fait une société de rentiers et d'héritiers, on dévalorise le travail et on augmente les prix, on accroît les inégalités patrimoniales, on rend l'impôt dégressif, on fausse la clé de répartition interprovinciale. La fiscalité immobilière en Calédonie est la démonstration même d'une société non solidaire qui crée de la défiance.
- Il faut en même temps faire la réforme fiscale par la création d'une CSG progressive sur tous les revenus se substituant au vieil IRPP déclaratif actuel qu'on abrogerait.
- Il faut créer une clé antiretour, en interdisant le vote de toute fiscalité dérogatoire pour une durée supérieure au mandat restant à courir du congrès.

Baisser le niveau de la dépense publique :

- Il faut mettre fin au déficit budgétaire en développant une culture de recherche des économies et en cessant le financement des activités déficitaires de long terme par arrêt des subventions. Quelques exemples : faciliter une desserte via les *hubs* d'Auckland et de Sydney par une convention avec Qantas et Air New Zealand en substitution d'Aircalin, dont la compétitivité est impossible ; faire le grand ménage dans les SEML et l'économie mixte, cesser de faire de la fonction publique un élément d'ajustement de la politique de l'emploi, mettre fin en douceur aux dispositifs d'aide à la personne en matière de logement, dont la croissance est insoutenable et qui sont très inflationnistes.
- il faut désindexer les fonctionnaires jusqu'à atteindre la parité de revenus avec le secteur privé, ce qui lancera le mouvement de déflation et mettra fin aux revendications salariales du privé ; c'est la fin de double peine pour les petits salaires du privé : prix élevés et revenus bas. À plus long terme, réunifier statuts de droit public et privé et régimes de retraites autour d'un contrat de travail universel.
- Côté social, il faut faire des choix en responsabilisant les acteurs, établissements et médecins, y compris le grand public. Cela passe par la compensation systématique des charges de service public imposées à la CAFAT et l'adaptation des dépenses aux recettes ; il faut cesser de voter au congrès des taux directeurs des dépenses hospitalières, décorrélés des recettes réelles attendues¹⁸.

18 - L'augmentation du taux directeur des dépenses hospitalières, à 7,1 % en 2016 et 7,81 % en 2017, engage le RUAMM dans un rythme insoutenable en période de quasi-stagnation de la croissance.

Baisser le niveau structurel des prix :

- Il faut améliorer la productivité du pays en cassant les oligopoles par une politique active de la concurrence et ouvrir raisonnablement les frontières par une moindre protection de marché, toujours temporaire et décroissante, pour éviter les rentes.
- Il faut baisser le niveau des normes.
- Il faut réserver les terres agricoles aux agriculteurs pour créer un double marché foncier et préserver les installations des jeunes.

Bref, revenir à la raison, à la sobriété et à la solidarité.

Notre société refuse les crises. Or celles-ci sont bénéfiques au système économique, car elles favorisent les ajustements économiques. La Calédonie a besoin d'un choc de vérité. Ce pays doit sortir de la logique du toujours plus d'argent public à rendement toujours plus faible et décroissant. La Nouvelle-Calédonie a besoin de sortir d'une logique de croissance extensive mobilisant toujours plus de capital public, où on va chercher à l'extérieur du pays les apporteurs de capitaux, qu'on attire avec des défiscalisations, et toujours plus de main-d'œuvre externe, qui sert à la fois à travailler et à peupler la Calédonie française.

Réformer, c'est rompre avec tout cela et bâtir réellement le destin commun. Point n'est besoin d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer.

LE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS EN POLYNÉSIE FRANÇAISE (2013-2016)

Antonino Troianiello

Université de la Polynésie française, Laboratoire Gouvernance et Développement Insulaire (GDI)

193

De 2004 à 2013, la Polynésie française a connu une période d'instabilité institutionnelle sans précédent. Entre mai 2004 (date historique de l'accession d'une majorité indépendantiste au pouvoir) et septembre 2008, sept présidents se sont succédé à la tête de l'exécutif et cinq motions de censure et de défiance ont été adoptées par l'Assemblée de Polynésie française. Cette situation a conduit le Parlement à modifier le statut de la Polynésie française dans l'espoir de limiter l'instabilité. Ce fut peine perdue : la division du camp autonomiste entamée en 2007 a provoqué une nouvelle phase d'instabilité qui durera 5 ans, donnant lieu à de multiples renversements de gouvernements et à cinq nouvelles motions de défiance. Ce n'est qu'avec la réunification du camp autonomiste et sa victoire aux élections territoriales de 2013 que la Polynésie française renoue avec la stabilité.

Les effets délétères de dix ans d'instabilité institutionnelle et la crise financière de 2008 ont fortement affecté l'activité économique et l'emploi. Entre 2007 et 2012, le taux de chômage a doublé passant de 11,7 % à 21,8 % et le solde migratoire est devenu largement déficitaire, s'accroissant avec la suppression de l'Indemnité Temporaire de Retraite (ITR) à partir de 2008¹.

La forte inertie des dépenses de fonctionnement, dans un contexte de chute des recettes fiscales – 18 % entre 2008 et 2013 – a conduit à un effondrement de l'investissement public en 2011. La situation financière du pays s'est profondément dégradée ; à tel point qu'à l'automne 2009, l'État a dépêché une mission d'assistance pour épauler la Polynésie française dans le redressement des comptes publics. Cette mission d'assistance a débouché en 2010 sur le « rapport Bolliet » réalisé par l'inspection générale de l'administration et visant à identifier les marges de manœuvre et à formuler des recommandations tant sur le budget proprement dit de la collectivité et de ses démembrements (établissements publics, sociétés d'économie mixte, groupements d'intérêt économique) que sur la Caisse de prévoyance sociale. Sans surprise, ce rapport préconise, d'une part, une réduction des dépenses de fonctionnement et, d'autre part, indique que « Des marges de manœuvres substantielles sur la fiscalité peuvent contribuer au retour à l'équilibre des finances publiques parallèlement à l'engagement de réformes fiscales progressives »².

En dépit du bien fondé d'un certain nombre d'analyses, le rapport Bolliet a fait l'objet d'une relative défiance de la part des responsables politiques polynésiens, notamment parce que,

1 - Le poids des retraites est loin d'être négligeable. Dans sa présentation du pacte de progrès en 2003, monsieur Christian Vernaudon présentait les retraités métropolitains (15 milliards de francs) comme la seconde source de « ressources propres » de la Polynésie française après le tourisme (35 milliards). « Le statut du territoire et le Pacte de progrès », <http://www.victoria.ac.nz/law/research/publications/about-nzacl/publications/cljpdcp-journals/volume-2-1996/Vernaudon.pdf>.

2 - « Mission d'assistance à la Polynésie française », *La documentation française*, décembre 2010.

faisant écho à la volonté de l'État, il préconisait un plan de réduction de la masse salariale drastique et la mise en place d'un impôt sur le revenu « à la française ».

De par leur rudesse, les pistes envisagées en vue d'assainir les comptes publics s'avéraient impraticables pour un gouvernement ne disposant pas d'une majorité stable et en incapacité de juguler la dégradation de la situation économique et financière. Entre 2008 et 2013, les recettes fiscales ont chuté de 18 %, aboutissant sur la période à une perte fiscale estimée à environ 60 milliards de F CFP.

La dégradation était telle que, pour la première fois, le budget primitif du pays adopté pour 2013 par le gouvernement d'Oscar Temaru ne permettait pas de couvrir le remboursement du capital de la dette par les ressources propres. L'artifice utilisé pour donner l'illusion de l'équilibre budgétaire a alors consisté à envisager des cessions d'actifs.

L'arrivée au pouvoir d'une majorité stable en mai 2013 a permis d'enrayer cette spirale. Dès sa prise de fonction le vice-président et ministre en charge des finances, Nuihau Laurey, a engagé un effort drastique d'assainissement des comptes publics en adoptant un collectif budgétaire et une réforme fiscale s'appuyant sur deux fonds spéciaux destinés à cibler l'allocation des ressources fiscales sur deux thématiques :

- le « Fonds d'Investissement et de Garantie de la Dette » (FIGD) ;
- le « Fonds d'accès à l'Emploi et de Lutte contre la Pauvreté » (FELP).

La présente communication se bornera à décrire les réformes qui, en quatre années, ont permis un redressement remarquable des comptes publics. Ces réformes peuvent être regrouper en deux rubriques :

- la maîtrise des dépenses publiques et la réforme de la fiscalité (I) ;
- la restauration de la crédibilité financière du Pays (II).

I. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES ET LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ

Dès sa prise de fonction en mai 2013, le gouvernement a engagé des mesures d'économie mais également mis en œuvre une réforme de la fiscalité qui a permis de retrouver des marges de manœuvres indispensables au niveau des ressources propres de la Polynésie française (650 millions de F CFP pour le budget général), sur lesquels le gouvernement a pu s'appuyer pour assurer la cohérence et la pérennité de l'action d'assainissement des finances publiques engagée (A). C'est toutefois la réforme de la fiscalité qui a constitué l'élément moteur du retour à l'équilibre budgétaire (B).

A. La maîtrise des dépenses publiques

Les premières mesures prises par le gouvernement en 2013 en matière de maîtrise des dépenses publiques ont été exemplaires, avec notamment la diminution des indemnités des membres du gouvernement, des représentants à l'assemblée de la Polynésie française et des membres du conseil économique social et culturel.

Le gouvernement a également engagé des mesures d'économie s'agissant des moyens des services avec la suppression du recours à des véhicules de fonction, la diminution des dotations aux satellites de la Polynésie française et des efforts significatifs de réduction des dépenses de personnel.

Dès 2014 ces mesures d'économies (810 millions de F CFP au total), ajoutées à la réforme de la fiscalité, ont permis de retrouver des marges de manœuvre au niveau des ressources propres de la Polynésie française (650 millions pour le budget général), sur lesquels le gouvernement a pu s'appuyer pour assurer la cohérence, l'efficacité et la pérennité de son action tant sur le plan économique que social.

La principale mesure de réduction des dépenses publique envisagée consistait en un plan de réduction des effectifs de la fonction publique proposé par le rapport Bolliet et supposé permettre plus de 5 milliards d'économies. Il préconisait :

- la mise à la retraite des agents âgés de 60 ans et plus et le non-remplacement des postes libérés (hors cadre catégories A) permettant en quatre ans d'économiser 2 milliards de francs ;
- le non-renouvellement des agents non titulaires de l'administration, permettant d'économiser 1,2 milliards de francs dès 2011 ;
- l'encadrement des rémunérations des agents publics, la suppression des primes et des congés administratifs et l'alignement du statut des fonctionnaires d'État détachés sur ceux de la fonction publique territoriale, permettant 2,3 milliards d'économies.

Force est de constater que ce plan n'a été que très timidement mis en œuvre si l'on observe l'évolution de la situation depuis 2009.

Au 31 décembre 2009, 5 850 agents étaient rémunérés par les services du pays après que l'effectif a connu une hausse de 25 % depuis 2000, principalement entre 2004 et 2006. Le poids budgétaire consacré aux dépenses de personnel correspondait alors à 31 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement, soit 32,7 milliards. Huit ans plus tard, on constate qu'il n'y a pas eu d'effort significatif de réduction de la masse salariale même si en 2016 on est tombé sous la barre symbolique des 30 milliards (29,5 milliards).

B. La réforme de la fiscalité

La fiscalité polynésienne se caractérise par une forte proportion de fiscalité indirecte (72 % des recettes fiscales en moyenne sur la période 2010-2015) et par une fiscalité directe portant essentiellement sur les entreprises et épargnant relativement les ménages (IS, IT, et GST).

La réforme fiscale engagée dès juillet 2013 n'a pas du tout modifié cette répartition. L'adoption de lois de pays portant diverses mesures fiscales, tant en matière de fiscalité directe qu'indirecte, avait pour objet de restaurer très rapidement les marges de manœuvre budgétaires indispensables au rétablissement de l'équilibre des comptes publics et à la sécurisation du financement des dépenses d'investissement de la Polynésie française.

C'est à cet objectif que correspond la création du FIGD et l'affectation à son profit du produit de la taxe sur les grandes surfaces nouvellement créée et du produit d'un certain nombre d'impôts dont les taux ont été augmentés : taxe sur le produit net bancaire, taxe sur les produits d'assurance, taxe sur la publicité, etc. Ce même souci d'efficacité a conduit à l'augmentation de 10 % à 13 % du taux intermédiaire de la taxe sur la valeur ajoutée (2,4 milliards de recettes supplémentaires attendues en année pleine) et à rendre moins coûteux le dispositif de défiscalisation locale (1,1 milliard d'économie).

La réforme fiscale s'est focalisée sur les entreprises disposant d'une réelle capacité contributive (banque, assurance, grande distribution). L'augmentation de la CST a ciblé les revenus les plus élevés ; la majoration exceptionnelle de la CSIS n'a concerné que les entreprises les plus importantes ; l'augmentation du taux intermédiaire de la TVA, neutre pour les entreprises, s'est traduite par une répercussion modérée sur les prix à la consommation et au demeurant peu pénalisante pour les ménages les plus modestes, le taux intermédiaire visant essentiellement les prestations de services.

Outre la restauration des rentrées fiscales, la réforme a également eu pour objectifs d'encourager le développement économique tout en répondant à une certaine urgence sociale.

Un desserrement des contraintes a été mis en œuvre notamment en direction des PME/TPE et en matière de création d'entreprise, au travers d'une série de mesures :

- l'abaissement des taux de l'impôt sur les sociétés : les taux qui s'échelonnaient de 30 % à 40 % se situent désormais entre 25 % et 35 % ;
- le relèvement de 3 à 5 millions du seuil de soumission à l'imposition forfaitaire pour les très petites entreprises ;
- la période d'exonération à l'impôt pour les créations d'entreprises a été portée de 1 à 2 ans, puis à trois ans en 2016.

La réforme de la fiscalité a aussi répondu à l'urgence sociale par une augmentation et une réorganisation des ressources allouées au financement du régime de solidarité territoriale :

- l'augmentation des taux de la contribution de solidarité territoriale (CST) (3 milliards de recettes supplémentaires) ;
- l'affectation au financement du régime de solidarité de la majoration exceptionnelle de solidarité sur la contribution spéciale à l'impôt sur les sociétés (CSIS) ;
- le transfert au profit du régime de solidarité territoriale de la taxe de solidarité et de l'ensemble de la totalité des recettes fiscales sur les alcools, tabac, produits et boissons sucrées.

Contrairement à l'effort de réduction des dépenses publiques, l'augmentation des recettes fiscales a été un élément déterminant du redressement des comptes publics et de la restauration de la crédibilité financière du Pays. Le tour de force de cette réforme fiscale est que l'objectif de rendement fiscal n'a pas conduit à sacrifier l'activité des petites et moyennes entreprises sans oublier la solidarité sociale.

II. LA RESTAURATION DE LA CRÉDIBILITÉ FINANCIÈRE DU PAYS

Le processus de restauration de la crédibilité financière du pays s'est décliné sur deux plans : au plan interne avec des efforts consentis afin de permettre un retour à la sincérité des comptes publics (A) et vis-à-vis des acteurs extérieurs que sont les agences de notation et les bailleurs de fonds du Pays (B).

A. Le retour à la sincérité du budget et des comptes publics

Confronté à l'adoption d'un budget primitif 2013 maintenu artificiellement à l'équilibre, le gouvernement a affiché d'emblée sa volonté de restaurer ses recettes fiscales et d'en assigner le produit à l'assainissement des comptes publics.

C'est à cet objectif que répond la mise en place, simultanément à la réforme fiscale, du FIGD, initialement pourvu d'une dotation 4 milliards de francs issus de dividendes reçus de l'Office des postes et télécommunication. La création de ce compte spécial est clairement destinée à afficher la volonté et la capacité de la Polynésie française à mobiliser l'ensemble des ressources nécessaires au remboursement de la dette et aux investissements.

Fin 2013, une avance de trésorerie de 41,9 millions d'euros est accordée à la Polynésie française, soit 5 milliards de F CFP, remboursable sur deux exercices. Elle a permis au gouvernement de couvrir des créances en attente de règlement, des dépenses d'investissement liées au contrat de projets et de consentir une avance de trésorerie au Centre Hospitalier de Polynésie Française (CHPF)³.

Cette trajectoire de retour à la sincérité budgétaire s'est poursuivie avec le budget primitif pour l'année 2014, qui a mis un peu plus en avant encore le processus d'assainissement des comptes publics avec notamment la poursuite de l'apurement des stocks de créances irrécouvrables, la constitution finalisée des provisions pour garanties d'emprunts, l'engagement du processus de constitution des provisions pour dépréciation d'actif.

Cet effort a confirmé que le Pays retrouvait une capacité d'autofinancement brut permettant à la fois de couvrir par des recettes propres de fonctionnement le remboursement de l'anuité de la dette et de dégager un autofinancement significatif (2 milliards) pour les investissements publics.

Reflète d'une conjoncture économique mieux orientée, les recettes fiscales de la collectivité ont connu une hausse en 2015 pour la première fois depuis 6 ans (+4,5 %), soutenues par l'augmentation du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (+5,5 %) et par l'augmentation des droits à l'importation (+7,2 %). Les recettes fiscales directes s'améliorent également (+3,1 %)⁴.

Tableau 1 : Évolution des recettes fiscales (2008-2017)

En millions de FCFP	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (prév)
Fiscalité indirecte	77849	69011	60787	60192	60216	59522	62232	62285	67768	68045
Fiscalité directe	26948	24642	26318	25015	24154	23667	20217	20 839	22422	27902
Total	104797	93653	87105	85206	84370	83188	82450	86124	90190	95947
Evol / année antérieure	+ 0,9%	- 10,6%	- 2,5%	- 2,2%	- 1%	- 1,4%	- 0,9%	+ 4,5%	+ 4,7	+ 6,3 %

En 2016, les recettes fiscales de la Polynésie française ont progressé à nouveau de 4,7 % pour s'établir à 90 milliards de F CFP. L'épargne nette, négative en 2014, atteint désormais 13,6 milliards de F CFP et permet d'obtenir un disponible pour investissement de 21,4 milliards de F CFP qui couvre 98 % des investissements. Le résultat global de l'exercice, qui représente la différence entre les recettes et les dépenses (fonctionnement et investissement), double sur l'exercice (6,7 milliards de F CFP en 2016 contre 3,1 précédemment).

3 - Ministère des Finances de la Polynésie française, « Bilan d'un an d'activité, 13 mai 2013 – 17 mai 2014 ».

4 - IEOM, « Polynésie française, Rapport annuel 2015 », p. 58.

B. La restauration de la confiance avec les partenaires financiers du Pays

La création du FIGD a été au cœur du processus qui a permis de restaurer la solvabilité et la crédibilité financière de la Polynésie française⁵.

Il a permis au gouvernement d'afficher son engagement et sa capacité à assurer de manière pérenne le remboursement du capital de sa dette, outre les 4 milliards de francs qui ont constitué sa dotation initiale en 2013, ce fonds a bénéficié dès 2014 de ressources fiscales affectées de près de 3 milliards.

En instituant le FIGD la Polynésie française a donné un signal clair à ses bailleurs de fonds, qu'il s'agisse des banques ou de l'État. Ce dernier, en consentant à la Polynésie française à la fin 2013 une avance de trésorerie de 5 milliards de francs, a donné le « la » permettant un retour des bailleurs de fonds.

Cette restauration du climat de confiance entre le Pays, l'État et les partenaires financiers a constitué un tournant. Elle a permis à la Polynésie française de procéder au règlement régulier de l'ensemble de ses créanciers, y compris en intégrant, à compter du 1^{er} juillet 2014, le remboursement de l'avance de trésorerie de l'État.

Ces signaux positifs envoyés aux investisseurs sur le marché obligataire ont permis au gouvernement de diversifier les sources de financement de ses investissements publics notamment dans le cadre du recours à l'emprunt obligataire. Entre le 17 mai 2013 et le 31 décembre 2014, c'est ainsi 5,4 milliards de F CFP qui ont pu être contractualisés pour le financement des investissements inscrits au budget 2013 ; en 2014, les engagements des bailleurs de fonds atteignent à ce jour 10,8 milliards de F CFP pour le financement de nos investissements publics en 2014 et 4 milliards supplémentaires ont été levés d'ici la fin de l'année avec l'émission d'une 2^e tranche de l'emprunt obligataire lancée par la Polynésie française dont l'émission inaugurale est intervenue en mai 2014.

Cette action s'est également traduite par une politique active de gestion de la dette de la Polynésie française notamment à travers le refinancement des emprunts structurés subsistant dans le portefeuille des emprunts souscrits par le pays. Plusieurs opérations visant à désensibiliser la dette du pays au regard des risques financiers associés à ce type d'emprunts ont été conduites. Elles ont permis de ramener le poids de ces emprunts structurés dans le total de la dette du pays de 16,28 % au 31 décembre 2012 à 4,88 % en mai 2014.

La poursuite des actions de redressement de la situation des finances publiques a conduit en mai 2016 au premier relèvement de la notation par Standard & Poor's de la Polynésie française depuis 2001 permettant de faire passer cette dernière de la catégorie à risque dite « spéculative » à la catégorie dite « d'investissement » (BB+). Ce relèvement de la note de la Polynésie française a permis une renégociation des taux d'emprunt.

5 - Débat d'orientations budgétaires 2015.

Il explique aussi le retour, en 2016, de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) au financement des investissements publics de la Polynésie française, notamment dans le domaine du logement social. Et la signature en avril 2016 d'un protocole d'accord relatif à l'adhésion de la Polynésie française à l'Agence France Locale (AFL) pour le financement à long terme et au meilleur coût des investissements publics.

CONCLUSION

Le retour à la stabilité institutionnelle a été la condition *sine qua non* de la mise en œuvre de réformes permettant un redressement des comptes publics. Le gouvernement s'est toutefois refusé à mettre en œuvre des mesures de réduction des dépenses publiques dont la brutalité aurait pu saper la confiance des acteurs économiques.

Pour l'essentiel, l'assainissement spectaculaire des comptes publics a été obtenu grâce à :

- une réforme ciblée de la fiscalité ayant consisté à faire porter l'effort principalement sur la TVA et les grosses entreprises ;
- une politique active de refinancement de la dette et d'emprunt, soutenue par l'État et permise par la restauration du lien de confiance avec les partenaires financiers du pays.

La Polynésie française a pu actionner ces deux leviers dans la mesure où des marges de manœuvre existaient, notamment un taux de prélèvements obligatoires modéré⁶. Il n'est pas certain que toutes les collectivités disposent de telles marges, même si tel semble être le cas de la Nouvelle-Calédonie comme le suggère la récente mise en place de la taxe générale sur la consommation.

6 - De l'ordre de 36 % dont 22 % pour la fiscalité proprement dite et 14 % pour les cotisations sociales.

L'AUGMENTATION DES IMPÔTS EN POLYNÉSIE FRANÇAISE COMME REMÈDE À LA CRISE ET SES LIMITES

Jean-Paul Pastorel

Université de la Polynésie française

200

Dans un rapport de 2015, la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française relevait que les recettes fiscales de la Polynésie – qui représentent près de 80 % des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité – ont été fortement impactées, malgré plusieurs réformes fiscales, par les effets conjugués des crédits d'impôts liés à la défiscalisation locale¹, par les carences récurrentes de recouvrement des impôts² et surtout par la crise économique³. De 92 milliards de F CFP (environ 770 millions d'euro) en 2010, les recettes sont ainsi tombées à 82,5 milliards en 2014 (moins de 700 millions d'euro). La Polynésie française a donc été dans l'obligation de mettre en œuvre un important processus de restructuration financière et administrative⁴. La recherche du rendement fiscal a été une des priorités de cette collectivité d'outre-mer⁵ : intensification du contrôle fiscal, formation professionnelle en partenariat avec la DGFIP, mais aussi plafonnement du dispositif local de défiscalisation, élargissement des assiettes taxables, hausse des taxes et droits indirects dont la TVA, instauration d'un droit de douane sur les produits de l'Union européenne, etc. Cette politique a permis d'augmenter le niveau des recettes fiscales à 90 milliards de F CFP en 2016 (environ 750 millions d'euro) et de prévoir un rendement de 95,9 milliards pour l'exercice 2017 (environ 800 millions d'euro).

Mais l'augmentation du rendement fiscal reste précaire. Deux facteurs expliquent ce phénomène. En premier lieu, la structure de la fiscalité polynésienne, essentiellement basée sur des impôts indirects, est très dépendante de la conjoncture économique : ainsi que le relève la chambre territoriale des comptes, « ces impôts frappent la consommation [...], ce qui les rend particulièrement sensibles à l'état de la conjoncture »⁶. En second lieu, la montée en puissance de la fiscalité territoriale se heurte à la capacité contributive (*ability to pay*) des contribuables ; or, si la Polynésie française affiche un taux de prélèvement obligatoire inférieur à

1 - Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, « Collectivité de la Polynésie française, finances », déc. 2011, p. 5 et p. 47-50 : selon la chambre, depuis 1995, le dispositif défiscalisant de la « loi Flosse » aurait coûté 117 milliards de F CFP (0,98 milliards d'euros) soit approximativement le produit de 5 années de fiscalité directe. En 2010, la défiscalisation correspondait encore à un abandon de 24 % des recettes fiscales.

2 - Cour des comptes, « L'autonomie fiscale en outre-mer », nov. 2013, p. 81 ; ainsi la Cour constate qu'il y avait, en 2010, environ 36 000 contribuables à l'impôt foncier alors qu'il y avait 76 000 habitations déclarées et que, d'après les statistiques des services fiscaux, les déclarations à l'impôt sur les sociétés ne dépassent pas 80 % et 75 % pour l'impôt sur les transactions.

3 - Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, « Collectivité de la Polynésie française, gestion budgétaire et financière, exercices 2011 et suivants », sept. 2015, p. 14.

4 - Assemblée nationale, « Rapport d'information sur la Polynésie française », n° 2950, J.-J. Urvoas, 8 juil. 2015. Voir aussi la contribution de notre collègue Antonino Troianiello sur « Le redressement des comptes publics en Polynésie française » dans le cadre du présent ouvrage.

5 - Chambre territoriale des comptes, « Collectivité de la Polynésie française, gestion budgétaire », *op. cit.*, p. 62 et suiv. 6 - *Id.*, p. 65-66.

l'échelon national (36 % en 2012)⁷, ce niveau s'inscrit dans la moyenne internationale⁸ et doit être regardé comme relativement élevé quand on sait que la collectivité d'outre-mer n'a pas la charge de la totalité des dépenses publiques, l'État assumant une partie importante des dépenses réalisées localement, soit directement, soit par le versement de dotations de compensation des charges transférées ou par la mise à disposition d'un certain nombre de ses services dans le cadre de contrats de prestations ou de conventions de gestion⁹.

Tableau 1 : Niveaux estimés des prélèvements obligatoires polynésiens à partir des données disponibles (en millions de F CFP et en %) :

En M F CFP	2011	2014
Ensemble des prélèvements fiscaux	114 678	119 223
Cotisations sociales	72 434	78 618
Prélèvements obligatoires	187 112	197 841
Produit intérieur brut (PIB)	531 861	531 861
Taux de prélèvements obligatoires	35,2 %	37,2 %

Source : Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française

Loin de constituer un « paradis fiscal »¹⁰, si tant est que l'on puisse définir avec précision cette notion toute relative¹¹, le système fiscal de la Polynésie française se traduit donc par un taux de prélèvement obligatoire conséquent¹², quelles qu'en soient par ailleurs les inégalités notamment en raison de la faiblesse des dispositifs de redistribution fiscale ou sociale.

Comment, dans ces conditions, envisager une amélioration du rendement fiscal ? Ne nous dissimulons pas que le niveau de pression fiscale est appelé à s'aggraver à terme : d'une part, parce qu'en dépit du principe d'autonomie fiscale héritée de son statut¹³, la marge de manœuvre fiscale de la Polynésie est largement subordonnée à la trajectoire budgétaire de l'État français¹⁴ ainsi qu'aux politiques européennes, même si cette collectivité n'est liée à l'Union européenne

7 - Ce niveau serait cependant supérieur « de deux à trois points » d'après l'Association des communes et collectivités d'outre-mer (23^e Congrès ACCD'OM, « La fiscalité locale », 17 nov. 2014) et la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française fixe ce taux à 37,2 % en 2014.

8 - En 2015, les recettes fiscales ont pesé en moyenne 34,3 % du PIB dans 32 des États membres de l'OCDE.

9 - Cour des comptes, « L'autonomie fiscale en outre-mer », *op. cit.*, p. 26. À titre de comparaison, la Cour relève qu'à Wallis-et-Futuna, le taux de prélèvement obligatoire n'était en 2008 que de 16 % parce que les trois quarts de la dépense publique sont assurés par l'État.

10 - J-F. Boudet, « La Polynésie française est-elle un paradis fiscal ? », *Comparative Law Journal of the Pacific/JDCP*, 2012, n° 18, p. 40.

11 - A. Molé, « Les paradis fiscaux dans la concurrence fiscale internationale », thèse soutenue à l'Université de Paris Dauphine, le 23 janvier 2015, p. 806.

12 - La Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française constate que « les prélèvements obligatoires sont déjà élevés » : « Collectivité de la Polynésie française, gestion budgétaire et financière », *op. cit.*, p. 70.

13 - A. Guigue, « L'autonomie fiscale de la Polynésie française », in X. Cabannes, « Regards sur la fiscalité dans le Pacifique Sud (s/d) », *Comparative Law Journal of the Pacific/JDCP*, 2015, n° 28, p. 25-38.

14 - Cons. Const. n° 2007-1 LOM 3 mai 2007, « Compétences fiscales en Polynésie française » (rejet d'une demande de la Polynésie française tendant au « déclassement » de dispositions figurant dans la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 autorisant l'État à instituer des taxes destinées à être perçues à l'occasion de l'exécution des missions d'intérêt général qui lui incombent dans le cadre de ses compétences en Polynésie française), *Rec.* p. 129.

que par la décision d'association relative aux pays et territoires d'outre-mer¹⁵ ; d'autre part, parce que le désengagement progressif de l'État consécutif à la fin des années CEP¹⁶ impose au territoire une remise en ordre de ses finances publiques locales, ne serait-ce que pour accéder au crédit dans des conditions optimales¹⁷. Le relèvement récent par l'agence de notation financière Moody's de la note financière à long terme de la Polynésie française de deux crans à BAA1 « avec perspective stable » et à BBB- par Standard and Poor's, constitue, de ce point de vue, un encouragement à la réduction de son déficit structurel de son système de protection sociale généralisé (PSG), à la diversification de son économie et à la poursuite de son désendettement. En conséquence, l'augmentation de la pression fiscale ne sera un remède à la crise des finances publiques que si l'utilisation du levier fiscal est subordonnée à la fois à une meilleure équité (I) et à une meilleure efficacité du système fiscal (II).

I. FISCALITÉ ET ÉQUITÉ

Dans le rapport Bolliet de 2010 présenté conjointement par les inspections générales de l'administration, des affaires sociales et des finances, le système fiscal polynésien a été analysé et décrit comme profondément injuste¹⁸. Quelles que soient les origines de ce système (A), toute progression de la pression fiscale devra donc intégrer, sauf à aggraver les inégalités, l'objectif d'une répartition plus équitable de la charge fiscale (B).

A. Les origines d'un système fiscal considéré comme inéquitable

Le système fiscal polynésien est le produit d'un processus historique qui, à l'époque coloniale, l'a d'abord confiné à la couverture des dépenses publiques de la colonie¹⁹ même si, en raison de la survivance d'un système économique pré-monnaire et de la faiblesse de la capacité contributive des populations, la fiscalité coloniale est restée longtemps symbolique²⁰. On considèrerait en effet, aux commencements de la colonisation, que l'objet des colonies était d'être une source de profit pour la métropole²¹. Qu'à tout le moins, elles ne devaient rien

15 - CJUE 12 déc. 1990, affaires jointes C.100/89 et C.101/89, *Kaefer et Procacci c/ France*, Rec. p. 4647.

16 - B. Poirine, "The Economy of French Polynesia after the Nuclear Boom", *Pacific Economic Bulletin*, ANU, 1999, vol. 14, 2, p. 93-109 ; J.-M. Regnault, « La France en Polynésie française : quelle volonté de rester présente ? », *EchoGéo*, 2010/11, p. 1-12.

17 - Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, « Collectivité de la Polynésie française, finances », *op. cit.*, p. 25 et s.

18 - A. Bolliet, « Mission interministérielle d'assistance à la Polynésie française », t. 1, 2010, p. 20.

19 - Tant l'arrêté du 30 septembre 1884 portant organisation du conseil général de la colonie (art. 31-12°, 32 et 33) et les deux décrets du 28 décembre 1885, l'un concernant le gouvernement des Établissements français de l'Océanie (art. 18 et 25), l'autre instituant un conseil général dans ces mêmes Établissements (art. 40-20° et 22° et 55) que le décret du 1^{er} octobre 1932 instituant des délégations économiques et financières dans les Établissements français de l'Océanie (art. 17-5°) posent le principe de taxes et contributions de toute nature nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie. On retrouve encore cette optique dans le décret du 31 août 1945 instituant une assemblée représentative dans les Établissements français d'Océanie (art. 33-16° et 44) et dans le décret du 25 octobre 1946 portant création d'une assemblée représentative dans les EFO (art. 34-12° et 25° et 41).

20 - Voir A. K. Tandjigora, « Fiscalité coloniale et souffrance sociale dans les territoires protégés de la colonie du Sénégal au lendemain de la Première Guerre mondiale », in F. Chauvaud, *Histoires de la souffrance sociale*, Presses univ. de Rennes, 2015, p. 213-226. Voir aussi A. Touré, *Fiscalité indigène et dépenses sociales dans le budget colonial du Sénégal*, L'Harmattan, 2015.

21 - P. Leroy-Beaulieu, *De la colonisation chez les peuples modernes*, Guillaumin et Cie, 1874, 2^e éd., 1882.

lui coûter²². Pour se concilier les faveurs de l'opinion publique métropolitaine, l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général de l'exercice 1900 avait posé le postulat d'un financement des colonies par leurs propres moyens et leurs revenus intrinsèques²³. Toute dépense excessive ou somptuaire dans la colonie était donc critiquée par les contribuables de la colonie ainsi que nous le rappelle Pierre-Yves Toullelan commentant les manifestations des colons en 1922 à Tahiti contre l'instauration de nouvelles taxes²⁴. Le principe d'autonomie financière est donc un legs de l'époque coloniale qui faisait supporter à la colonie la charge d'une partie de son financement (*self supporting principle*)²⁵.

À la suite des évolutions statutaires ultérieures du territoire, notamment après la loi-cadre Defferre de 1956, la fiscalité a été utilisée pour orienter l'activité économique du territoire. Mais le décret du 22 juillet 1957 – qui limitait la compétence de l'assemblée territoriale au domaine douanier – ne fut qu'une parenthèse et une ordonnance du 23 décembre 1958 rendit à l'État la maîtrise de la gestion du territoire²⁶. Il fallut attendre 1977 pour voir la Polynésie française être dotée d'un régime d'autonomie administrative et financière. Dans l'intervalle, l'implantation du Centre d'Expérimentation du Pacifique (CEP) s'est accommodée d'une « fiscalité de rente » basée sur la taxation des importations, sans permettre le passage d'une croissance assistée à un développement autocentré²⁷. La fiscalité n'est devenue plus incitative qu'avec la reconversion obligée de l'économie polynésienne inhérente à l'arrêt des essais nucléaires²⁸ : c'est ainsi qu'un dispositif d'aide à la construction immobilière (la loi « Flosse » de 1995) a pris la forme d'un crédit d'impôt au bénéfice des personnes morales soumises à l'impôt territorial sur les sociétés et des personnes physiques assujetties à l'impôt sur les transactions²⁹. Conjuguée au dispositif de la défiscalisation nationale (loi Girardin), l'incitation fiscale a pu atteindre 70 % du coût d'un projet d'investissement³⁰. Ces dispositifs se sont

22 - E. Huillery, « Histoire coloniale : développement et inégalités dans l'ancienne Afrique occidentale française », thèse soutenue à l'EHESS le 27 novembre 2008.

23 - « Toutes les dépenses civiles et de la gendarmerie sont supportées en principe par les budgets des colonies. Des subventions peuvent être accordées aux colonies sur le budget de l'État. Des contingents peuvent être imposés à chaque colonie jusqu'à concurrence des dépenses militaires qui y sont effectuées ». Voir C. M. Merly, *Le régime financier des colonies (décret du 30 déc. 1912)*, Giard et Brière, 1914.

24 - P.-Y. Toullelan, « Le colonialisme triomphant. Tahiti et la III^e République », *Revue française d'histoire d'outre-mer*, 1989, vol. 76, n° 284, p. 157-186. L'auteur évoque les manifestations d'hostilité à la création d'une taxe sur le chiffre d'affaires des sociétés de 3,3 % et d'une taxe de 2,5 % sur les importations en 1922 qui se traduisent par la réduction de la charge salariale dans la fonction publique et le rappel du gouverneur. Voir aussi T. Gleizal, « La colonisation française des Établissements français de l'Océanie : délimitation, représentations et spécificités de 1842 à 1914 », thèse soutenue à Paris 7 le 10 décembre 2009.

25 - C. Coquery-Vidrovitch, « La fiscalité coloniale française (1920-1940) », in J. Bouvier, *États, fiscalité, économies, 5^e Congrès de l'association française des historiens économistes*, Publications de la Sorbonne, 1985, p. 120-133 et « Le régime fiscal des colonies françaises, 1900-1960 », in *La France et l'outre-mer. Un siècle de relations monétaires et financières*, CHEFF, 1998, p. 109-132.

26 - La convention fiscale approuvée par décret du 1^{er} août 1957 liant l'État à la Polynésie française avait d'ailleurs, dans ses origines, pour seul objet de limiter la double imposition des revenus des valeurs mobilières et assimilées ; voir X. Cabannes, « Les conventions fiscales entre l'État français et les collectivités d'outre-mer : le cas des conventions passées par la France avec la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie », *Comparative Law Journal of the Pacific/JDCP*, 2015, n° 28, p. 69-82.

27 - G. Blanchet, *L'économie de la Polynésie française de 1960 à 1980*, ORSTOM, 1985.

28 - N. Mrgudovic, « La France dans le Pacifique Sud, 1966-2006, enjeux et mutations », thèse soutenue à l'IEP de Bordeaux IV, le 15 décembre 2006.

29 - Sénat, « Rapport d'information sur la défiscalisation dans les départements et territoires d'outre-mer », n° 51, R. du Luart, 6 nov. 2002.

30 - Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, déc. 2011, *op. cit.*, p. 6.

inscrits dans une perspective protectionniste héritée de l'époque coloniale³¹ ; ils traduisent aussi la « stratégie de substitution d'importation » de la Polynésie française qui s'est efforcée, à partir des années 1980, de substituer aux importations des industries adaptées à la taille du marché local et économiquement justifiées³² ; avec la Taxe de Développement Local (TDL) instaurée en 1998, le territoire s'est employé à préserver de la concurrence (hors Union européenne) de nombreuses marchandises en instituant 180 positions tarifaires correspondant à autant de produits ou de familles de produits³³.

Mais la fiscalité polynésienne est restée peu « redistributive ». Ce n'est que dans la période la plus récente que la redistribution de l'impôt est apparue³⁴, notamment après le pacte de progrès (1996), négocié après la fin des essais nucléaires entre l'État et la Polynésie et qui a permis le transfert d'importants fonds financiers. La Cour des comptes considère cependant que la place de la progressivité ne représente qu'un tiers de la fiscalité directe polynésienne, alors même que la prévalence de la fiscalité indirecte – qui, en l'absence d'imposition des revenus, représentait 75,5 % des recettes fiscales en 2014 et qui pèse sur les ménages – et l'impact régressif des nombreuses exonérations – qui ne profite pas aux très petites entreprises et aux petits patentés³⁵ – réduisent encore plus la redistribution verticale des revenus par la fiscalité³⁶.

B. L'objectif d'une répartition plus équitable de la charge fiscale

La montée en puissance des prélèvements obligatoires pose immanquablement le problème de l'équité fiscale³⁷ dans une société qui, si elle ne peut être qualifiée d'inégalitaire au sens anthropologique du terme, est déjà fortement stratifiée³⁸. La Polynésie française est en effet confrontée à de nombreux défis sociaux qui, à terme, sont susceptibles de mettre en péril sa cohésion³⁹.

31 - P. H. Rubin, « Legal systems as frameworks for market exchanges », in C. Ménard and M. M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Berlin Heidelberg, Springer-Verlag, 2008, p. 205-228.

32 - « Rapport de synthèse du IX^e plan de développement économique et social », Service du plan, gouvernement de la Polynésie française, 1985.

33 - D'après B. Poirine et J.-F. Gay, « Le coût du protectionnisme dans une petite économie insulaire : le cas extrême de la Polynésie », *Région et développement*, 2015, n° 42, entre 1974 (date du premier statut d'autonomie) et 1995 (date de l'arrêt définitif des essais nucléaires à Mururoa), le taux moyen des taxes à l'importation est passé de 17 % à 42,5 %.

34 - Cour des comptes, « L'autonomie fiscale en outre-mer », nov. 2013, p. 56 et p. 63 et s.

35 - États généraux de l'outre-mer, 2009.

36 - Dans le rapport précité, « L'autonomie fiscale en outre-mer », *op. cit.*, p. 65, la Cour des comptes relève que « grâce aux mécanismes de défiscalisation locale, certaines des plus importantes entreprises polynésiennes et des grandes banques n'ont acquitté, pendant plusieurs années, que l'impôt minimum de 33 520 d'euros ».

37 - J.-P. Pastorel, « Qu'est-ce qu'un impôt confiscatoire ? », *RDP*, n° 2, 2016, p. 673-694.

38 - M. Panoff, « Mystification raciale et inégalités socio-économiques à Tahiti », in S. Bonnafous, B. Herszberg, et J.-J. Israël, *Sans distinction de... race*, Mots, 1992, n° 33/1, p. 181-186 ; S. Tcherkezoff, « Aux prises avec des hiérarchies qui ne sont pas des inégalités : exemples polynésiens », in O. Leservoisier, *Terrains ethnographiques et hiérarchies sociales : retour réflexif sur la situation d'enquête*, Karthala, 2005, p. 285-308 et *Polynésie/Mélanésie : L'invention française des « races » et des régions de l'Océanie*, Au Vent des Îles, 2008.

39 - F. Venayre, T. Bambridge et J. Vucher-Visin, « Les défis sociaux de la Polynésie française », *Comparative Law Journal of the Pacific/JDCP*, 2010, n° 16, p. 41-68.

L'Agence Française du Développement (AFD)⁴⁰ situe ainsi la Polynésie française au dernier rang de l'Outre-mer français en termes d'indice de développement humain qui prend en compte la santé et la longévité, le niveau d'éducation et le niveau de vie et, au niveau international, en 42^e position, entre le Bahreïn et la Slovaquie. Même si l'approche de la pauvreté reste subjective, l'absence d'amortisseurs sociaux (indemnités chômage...)⁴¹ conduit à des « phénomènes de paupérisation très préoccupants »⁴². Selon l'Institut de la Statistique de la Polynésie française (ISPF), 20 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté monétaire relative⁴³. L'AFD précise que les 20 % (le quintile) des ménages polynésiens les plus riches capte près de la moitié (47 %) du revenu total des ménages, tandis que le quintile des ménages les plus pauvres en reçoit à peine 6 %. D'après une enquête de l'ISPF⁴⁴, le niveau d'inégalité entre les revenus des ménages est en conséquence proche de celui des pays latino-américains réputés à forte inégalité.

Il s'ensuit que, sauf à aggraver les inégalités de revenus déjà élevées, une véritable réflexion doit être menée sur l'équité fiscale. Des marges de manœuvre existent. La Cour des comptes a par exemple pointé l'absence de taxation des patrimoines, en raison tant des niches fiscales qui préservent certaines catégories de contribuables que de l'absence de taxation des transferts de patrimoine. La chambre territoriale des comptes a aussi dénoncé les traitements différenciés injustifiés comme ceux qui intéressent l'imposition des salariés et des non-salariés :

*[...] d'un côté, les salariés sont assujettis à une retenue à la source calculée sur le salaire déclaré par leur employeur, de l'autre, les non-salariés sont imposés sur la base d'un chiffre d'affaires déclaratif ; l'introduction d'une imposition calculée à partir des bénéficiaires, après vérification fiscale, contribuerait à placer le rapport à l'impôt des non-salariés sous une plus grande transparence et une plus grande équité.*⁴⁵

Mais c'est surtout la faiblesse de la fonction de redistribution de l'impôt qui pose problème. Il est vrai que, dans la tradition fiscale française, la fonction de redistribution est essentiellement assurée par des prestations sociales et non par les prélèvements obligatoires⁴⁶ et que dans la plupart des pays, l'évolution contemporaine est marquée par une baisse de la progressivité de l'impôt censée réduire les inégalités de revenus⁴⁷. La place de la progressivité de l'impôt est ainsi réduite à 11 % de la fiscalité totale en Polynésie et (voir *supra*) environ un tiers de la fiscalité directe. Quant aux prestations sociales, elles sont – nous l'avons précédemment relevé – très limitées dans le système polynésien et les États généraux de l'outre-mer avaient

40 - J. Herrera et S. Merceron, « Les approches de la pauvreté en Polynésie française : résultats et apports de l'enquête sur les conditions de vie en 2009 », *AFD*, n° 103, nov. 2010.

41 - Les allocations monétaires publiques et les aides sociales comptent en Polynésie pour moins de 10 % des revenus des 10 % des ménages les plus pauvres alors qu'en France, les prestations sociales représentent 35 % des revenus des 10 % de la population la moins aisée.

42 - Assemblée nationale, « Rapport d'information sur la Polynésie française », J.-J. Urvoas, *op. cit.*, p. 24.

43 - ISPF, « Enquête sur le budget des familles », 2015.

44 - ISPF, « Enquête sur les conditions de vie des ménages en Polynésie française » (auprès de 1000 ménages de Tahiti et de Moorea), 2009.

45 - Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, « Collectivité de la Polynésie française, gestion budgétaire », *op. cit.*, p. 67.

46 - Cour des comptes, « L'autonomie fiscale en outre-mer », *op. cit.*, p. 63.

47 - Conseil des prélèvements obligatoires, « Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs », Documentation française, 2011, p. 76.

conditionné l'augmentation de ces prestations à l'absence d'augmentation des prélèvements obligatoires. De sorte que la question de l'équité fiscale reste entière.

II. FISCALITÉ ET EFFICACITÉ

En 2013, le constat d'une dégradation de l'état des finances publiques a nécessité l'élaboration d'un plan de redressement des comptes publics et de relance de l'économie (A). En partenariat avec l'État, les nouvelles orientations mises en œuvre pour retrouver une dynamique de croissance se sont traduites par une réforme fiscale. Mais l'assainissement des comptes publics ne peut être dissocié du financement des politiques publiques susceptibles de sortir la Polynésie de la récession. Toute progression du rendement fiscal n'a donc de sens qu'associée à une meilleure efficacité du système fiscal (B).

A. Les limites d'un système fiscal considéré comme inefficace

Dans son constat, le rapport Bolliet avait dressé en 2010 un bilan alarmant de l'état des finances publiques de la Polynésie : « la collectivité est au bord de la crise de trésorerie et assèche progressivement les réserves lui permettant d'équilibrer ses dépenses de fonctionnement »⁴⁸. Les rapporteurs avaient averti que la trajectoire financière tendancielle sur la période 2011-2014, dans l'hypothèse où les tendances de recettes et de dépenses étaient maintenues, ne pourrait que s'aggraver. Les rapporteurs ajoutaient que, sauf à porter l'endettement à un niveau « irréaliste » compte tenu de la situation de la collectivité, les déficits de fonctionnement ne pourraient être financés que par un prélèvement sur les excédents de fonctionnement capitalisés réservés à l'investissement. Cette perspective ne pouvait donc être une solution dans la durée. Au demeurant, la crise économique a provoqué une contraction des produits fiscaux (les recettes fiscales ayant diminué de 2010 à 2014 de près de 10 milliards de F CFP)⁴⁹.

Dans l'urgence, le rapport Bolliet avait proposé de mobiliser des marges de manœuvre sur les dispositifs fiscaux existants : amélioration du recouvrement des impôts, réduction des « niches douanières » (notamment la détaxation des carburants) et recentrage de la défiscalisation locale. Mais il insistait sur la nécessité de réformes de fond et notamment de revoir la fiscalité « pour mieux l'adapter aux enjeux et favoriser l'économie ».

La principale critique émise à l'encontre du système fiscal polynésien est sans conteste sa vocation protectionniste⁵⁰. Ce système douanier et fiscal est certes le produit de l'héritage colonial⁵¹, mais la Polynésie française n'a pas cherché à faire évoluer son dispositif fiscal pour l'adapter aux échanges internationaux et, ainsi que le relève Florent Venayre⁵², elle « a fait le choix d'une fiscalité douanière et de barrières non tarifaires aux importations, ce qui la met

48 - Mission interministérielle d'assistance à la Polynésie française, *op.cit.*, p. 3.

49 - Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, « Collectivité de la Polynésie française, gestion budgétaire », *op. cit.*, p. 14.

50 - Cour des comptes, « L'autonomie fiscale en outre-mer », *op. cit.*, p. 59.

51 - H. Brunshwig, *Mythes et réalités de l'impérialisme colonial français, 1871-1914*, Armand Colin, 1960 ; R. Aldrich, « Le lobby colonial de l'Océanie française », *Rev. frse d'hist. d'outre-mer*, vol. 76, n° 284, 1989, p. 143-156.

52 - F. Venayre, « Les lacunes du transfert de la compétence économique à la Polynésie française », in J.-Y. Faberon, V. Fayaud et J.-M. Regnault, *Destins des collectivités politiques d'Océanie*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2011, p. 531-540.

en décalage de l'ensemble du processus observé au plan mondial depuis la seconde guerre mondiale ». Son statut de simple association à l'Union européenne a aussi exonéré la Polynésie des obligations communautaires auxquelles la France est soumise, même si, à la faveur des renouvellements de la décision d'association en 2001 et en 2013, les pays et territoires d'outre-mer sont désormais invités à respecter la concurrence et à mieux s'intégrer à l'économie mondiale⁵³.

Comme dans beaucoup de territoires ultramarins⁵⁴, la fiscalité – y compris dans sa dimension douanière – a donc été le pendant du système économique protectionniste. Ce système est aujourd'hui regardé comme anachronique. La mission Bolliet a mis en exergue son inefficacité à travers un régime douanier destiné à préserver de nombreuses filières de la concurrence (droits d'entrée jusqu'en 1998, puis taxe de développement local sur les produits ne provenant pas de l'Union européenne) mais aussi une fiscalité des entreprises dissuasive et l'absence d'imposition des revenus des capitaux mobiliers ainsi que la quasi-exonération des revenus des ménages.

S'agissant de la fiscalité des entreprises, les États généraux de l'outre-mer ont relevé que la croissance de la pression fiscale sur les entreprises avait été deux fois plus importante en Polynésie qu'en France métropolitaine⁵⁵ et que la politique fiscale n'était pas au service du développement de la compétitivité des entreprises⁵⁶.

Tableau 2 : Pression fiscale 1995-1997

Pression fiscale	1995-1997	2001-2003
Fiscalité sur la production (1)		
Pour toutes les entreprises		
→ Polynésie française	16,00 %	11 %
→ France métropolitaine	5,00 %	5 %
Fiscalité sur le revenu (2)		
Pour toutes les entreprises		
→ Polynésie française	10 %	15 %
→ France métropolitaine	17 %	19 %
Pour toutes SNF uniquement		
→ Polynésie française	13 %	24 %
→ France métropolitaine	17 %	19 %
Part des impôts directs et indirects dans la V.A. marchande		
→ Polynésie française (pour toutes les entreprises)	22 %	18 %
→ France métropolitaine (SNF uniquement)	8 %	9 %

(1) Droits de douanes et taxes professionnelles (patentes) sur la valeur

(2) Impôts directs (dont IS et IT) sur revenu disponible avant impôts

NB : les transferts aux administrations sont exclus des impôts directs

53 - J.-P. Pastorel, « L'Europe et ses outre-mer », *Mélanges J.-Y. Coppolani*, Mémoire du droit, 2018, p. 439-462. « Les relations entre l'Union européenne et son outre-mer : entre intégration et spécificité juridique », *RDP*, 2018-3, p. 813-836.

54 - Voir en Nouvelle-Calédonie : G. Lagadec, « Développement territorial autonome ou assisté. Quelle transition fiscale pour la Nouvelle-Calédonie ? », *Développement durable et territoires, Varia (2004-2010)*, mis en ligne le 9 novembre 2010.

55 - États généraux de l'outre-mer en Polynésie française, sept. 2009, site du Haut-commissariat de la Polynésie, p. 31.

56 - États généraux de l'outre-mer, p. 89.

Entre 2009 et 2016, 961 entreprises (sur environ 25 000) ont fait l'objet d'une procédure collective⁵⁷. Or, après des années de décroissance (le PIB a chuté de 10 % de 2004 à 2011) et, en dépit d'une légère croissance d'environ 1 % enregistrée à partir de 2014⁵⁸, le territoire n'a plus les moyens suffisants de lutter contre un taux de chômage (21,8 %) deux fois plus élevé qu'en métropole, sur un territoire qui, en plus, n'a pas de système d'allocation chômage équivalent à la France métropolitaine et aux départements d'outre-mer. La priorité apparaît nettement de relancer l'économie et, sauf à asphyxier toute dynamique de développement, le levier fiscal doit donc être mobilisé au service de l'entrepreneuriat.

La fiscalité des ménages a aussi fait l'objet d'observations critiques. Le rapport Bolliet a ainsi proposé d'envisager à terme, et sous réserve du plus large consensus sur ce sujet sensible, l'imposition de l'ensemble des revenus, certains revenus étant faiblement taxés au travers d'une imposition « désuète », l'impôt sur les transactions, caractérisé par un nombre impressionnant d'abattements, d'exonérations ou de seuils élevés d'imposition, « rendant non imposable un grand nombre de personnes » (commerçants, prestataires de services, professions libérales, revenus fonciers)⁵⁹.

C'est pourquoi la mission d'assistance à la Polynésie a préconisé des réformes de fond au service de l'autonomie économique.

B. L'objectif d'un système fiscal plus efficace

En réponse à la dégradation de la situation financière de la Polynésie française ces dernières années⁶⁰, l'État et le territoire se sont accordés sur la nécessité de mettre en œuvre un important processus de restructuration financière et administrative. Après les États généraux de l'outre-mer en 2009, la nouvelle feuille de route de l'État, telle qu'elle apparaît à travers son plan d'action stratégique⁶¹, a fixé comme objectif l'établissement d'un partenariat avec la Polynésie sur la base de « relations financières assainies ». À partir de 2011, le territoire a repris une partie des préconisations du rapport Bolliet en adoptant un plan de redressement des comptes et de relance de la commande publique destiné à rassurer les organismes prêteurs et les investisseurs privés⁶². La réforme fiscale, largement supportée par les salariés et les consommateurs, a permis de dégager des marges de manœuvre et s'est efforcée de promouvoir une dynamique de croissance, notamment avec l'abaissement du taux de l'impôt sur les sociétés et un élargissement des conditions d'accès au régime fiscal préférentiel des très petites entreprises. C'est dans ce contexte qu'est intervenu le pacte de relance économique

57 - ISPF, « Le bilan de l'ISPF, Les créations d'entreprises en 2016 », 2017.

58 - Données statistiques de l'Institut d'Émission d'Outre-Mer (IEOM).

59 - « Mission interministérielle d'assistance à la Polynésie française », *op.cit.*, p. 22.

60 - D'après le rapport d'information sur la Polynésie française de 2015 (Rapport Urvoas, *op.cit.*), la situation comptable de la Polynésie française fait apparaître un accroissement de l'endettement de + 34,6 % (197 millions d'euros) entre 2004 et 2014.

61 - En vertu de l'article 6 du décret n° 2007-422 du 23 mars 2007 relatif aux pouvoirs du Haut-commissaire de la République en Polynésie française, à l'organisation et à l'action des services de l'État en Polynésie française, le Haut-commissaire arrête le projet Plan d'action stratégique de l'État en Polynésie française (PASE).

62 - Délibération n° 2011-43 APF du 18 août 2011 portant approbation du plan de redressement des comptes de la Polynésie française (voir l'annexe).

entre l'État et le gouvernement local avec notamment le renouvellement du contrat de projet pour 2015-2020⁶³.

Dans son rapport à l'assemblée de la Polynésie pour l'année 2016, le président du gouvernement polynésien s'est prévalu d'une amélioration du rendement fiscal⁶⁴. En 2016, la fiscalité indirecte aurait ainsi progressé de 3,80 % (+ 2,5 milliards de francs pacifiques) et la fiscalité directe de 7,59 % (+ 1,6 milliards de F CFP).

Tableau 3 : Fiscalité de la Polynésie française

FISCALITÉ TOTALE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE					
XPF	2012	2013	2014	2015	2016
Total fiscalité directe	24 153 590 779	23 666 768 501	20 217 150 459	20 839 737 255	22 422 490 357
Total fiscalité indirecte	60 216 137 130	59 520 914 097	62 232 810 356	65 285 386 066	67 767 733 166
Total général de la fiscalité	84 369 727 909	83 187 682 598	82 449 960 815	86 125 123 321	90 190 223 523
Population au 31/12	267 669	269 047	270 212	272 800	272 800
PIB	528 755 000 000	541 961 000 000	543 189 000 000	552 539 000 000	552 539 000 000
Fiscalité totale par habitant	315 202	309 194	305 131	315 708	330 609
Fiscalité totale / PIB	15,96 %	15,35 %	15,18 %	15,59 %	16,32 %

Il en résulte une amélioration de l'endettement puisque, dans son rapport à l'assemblée, l'exécutif polynésien relève une diminution du poids des intérêts de la dette sur les dépenses réelles de fonctionnement qui passe sous la barre des 4 %, affichant 3,58 % contre 4,37 l'année précédente et une diminution de l'encours de la dette totale à 89,1 milliards de francs pacifiques (contre 91,9 en 2015), ce qui ne représente plus que 3,7 années d'autofinancement brut contre près du triple il y a deux ans (10,9 années)⁶⁵.

Tableau 4 : Dette de la Polynésie française

LA DETTE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE					
En XPF	2012	2013	2014	2015	2016
Intérêts de la dette	4 126 744 313	4 145 677 293	3 981 195 508	3 996 363 951	3 617 034 807
Budget général	3 989 703 258	4 028 270 537	3 893 715 441	3 927 274 331	3 568 405 058
CAVC	137 041 055	117 406 756	87 480 067	69 089 620	48 629 749
Remboursement en capital	8 828 316 441	9 298 247 505	9 460 682 746	9 478 315 247	9 940 737 897
Budget général	8 135 779 103	8 448 724 697	8 839 090 206	9 103 797 148	9 557 277 630
CAVC	692 537 338	850 522 818	621 592 540	374 518 099	383 460 267
Annuité	12 955 060 754	13 444 924 798	13 441 878 254	13 474 679 198	13 557 772 704
Mobilisation d'emprunts en N	5 509 172 554	6 742 243 438	17 386 634 844	7 168 257 756	7 104 940 335
Encours de la dette de la Polynésie française (au 31/12)	88 877 787 350	86 320 583 283	94 246 535 665	91 936 478 176	89 100 680 614

63 - Convention n° 72-16 du 3 août 2016 entre l'État et la Polynésie française, contrat de projets État-Polynésie (2015-2020) relatif au financement de projets relevant de compétences de la Polynésie française.

64 - « Rapport du président à l'Assemblée pour l'année civile 2016 », tome 1, p. 88 à 90.

65 - *Id.*, p. 89.

C'est aussi dans cet esprit que le gouvernement polynésien s'est engagé sur les cinq prochaines années, avec la loi du pays n° 2016-43 du 6 décembre 2016, à ne pas alourdir la fiscalité sur les entreprises, sur les revenus des capitaux mobiliers et les contributions de solidarité territoriale et sur la consommation. Ce pacte de stabilité fiscale a été complété par l'introduction de dispositifs destinés à « gagner la confiance des entreprises »⁶⁶ et à améliorer la sécurité juridique des opérateurs économiques en renforçant les garanties procédurales lors des contrôles fiscaux et en instaurant le rescrit.

La chambre territoriale des comptes a pris acte de ces efforts de redressement des finances publiques tout en insistant sur la nécessité de « porter [en lien avec le redressement des comptes] une ambition programmatique »⁶⁷. Or les magistrats regrettent qu'il y ait encore trop peu de propositions opérationnelles et concrètes susceptibles de dessiner le périmètre de l'action publique en faveur d'une véritable stratégie de développement.

EN GUISE DE CONCLUSION

À la question initiale « L'augmentation des impôts est-elle un remède à la crise ? », nous avons répondu qu'une mobilisation du levier fiscal permettait de dégager des marges de manœuvre budgétaires mais que cette voie ne pouvait être dissociée d'une réflexion de fond sur le développement de la Polynésie française. Lors de l'accord dit « de l'Élysée » signé le 17 mars 2017 entre le président de la République et le président de la Polynésie française⁶⁸ qui, selon son propre préambule, « s'inscrit dans la logique de la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer »⁶⁹, l'État s'est engagé à « concourir aux efforts du Pays visant à créer les conditions d'un développement économique durable et à désenclaver le territoire » afin de « réduire les écarts de développement, de revenus et de niveau de vie entre le territoire hexagonal et la Polynésie française, d'une part, et au sein du territoire polynésien, d'autre part ». À cet effet, il entend promouvoir l'investissement en Polynésie française « par un traitement fiscal adapté et incitatif » notamment en garantissant « le mécanisme de défiscalisation au moins jusqu'au 31 décembre 2025 et [en s'engageant] à fluidifier la procédure d'instruction des demandes d'agrément fiscal ». Même si l'État s'est engagé à respecter le statut d'autonomie de la Polynésie française, c'est dans le cadre de la concertation, de la contractualisation et d'objectifs convergents négociés pour une durée de 10 à 20 ans, que seront donc définies les priorités de l'action publique et, par voie de conséquence, la trajectoire des finances publiques polynésiennes. On voit mal dans ces conditions, sauf à renoncer à ce partenariat, comment la Polynésie française pourrait s'affranchir de la définition d'une stratégie à long terme sur son projet de développement et sur les moyens budgétaires et fiscaux pour y parvenir. C'est donc un véritable chantier fiscal qui attend la Polynésie française.

66 - « Rapport n° 179-2016 APF du 17 nov. 2016 sur le projet de loi du pays portant diverses mesures fiscales en faveur de la relance de l'économie », p. 4.

67 - Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, « Collectivité de la Polynésie française, gestion budgétaire », *op. cit.*, p. 47.

68 - Accord État-Pays pour le développement de la Polynésie française dans la République dit « accord de l'Élysée » signé à Paris le 17 mars 2017 et approuvé par délibération n° 2017-59 APF du 6 juillet 2017.

69 - Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer, *JO*, n° 0051, 1^{er} mars 2017.

HOW JAPAN IS (NOT) DEALING WITH THE PUBLIC FINANCE CRISIS

Takeshi Fujitani

The University of Tokyo, Japan

211

In my presentation, I would like to make two main points. Firstly, I shall briefly overview the current situation of public finance in Japan; indeed, one genuine question is whether the public finance in Japan is *in crisis or not*. As I will explain, what we now observe in Japan is a puzzling cohabitation of an astonishingly high level of public debts, and a surprisingly calm and smooth market environment for its sovereign borrowing.

Therefore secondly, I will examine this puzzle, and discuss how, if at all, Japan is dealing with its public finance *crisis*. While ordinary countermeasures for public finance crisis would be either to raise tax and/or to control public expenditure, Japan relies on neither. Rather, it is the central bank's monetary policy that effectively keeps Japan's public finance distress from turning into an immediate crisis. Whether you may well regard it as "Japan is dealing with the crisis" or not, *c'est là toute la question*.

I - JAPAN IN THE PUBLIC FINANCE CRISIS?

A. Statistics – Quick overview of public finance in Japan

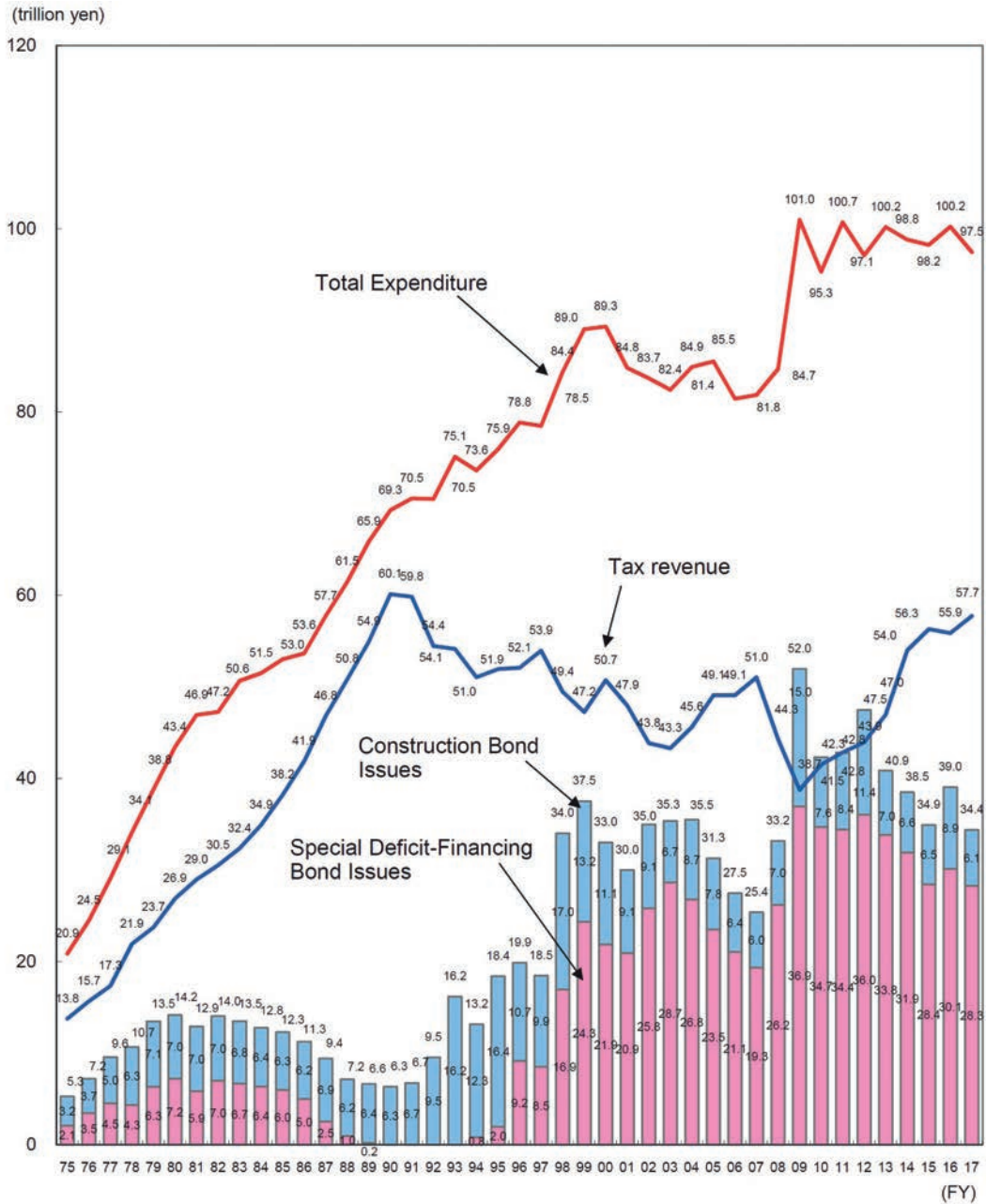
Let us begin with grasping the current situation (figures 1 et 2). One word would suffice to describe the standing of Japanese public finance: *terrible*. Since the collapse of Japan's bubble economy in the early 1990s, its economy has been mostly stagnant, except for a few years. And there has been a persistent gap between tax revenue and total government expenditures. As a result, Japan is running an immense size of annual budget deficit, around 35 trillion JPY (approximately 260 billion euros). In other words, each year, around 30-45% of the revenue to the central government has been raised by borrowing. This is just incredible. As a natural consequence, the accumulated amount of outstanding public debts keeps growing and it is now estimated to reach 865 trillion JPY or 156% of the GDP as of the 2017 Fiscal Year.

Furthermore, it is not only the central government but also local governments¹ and government-related enterprises that have amassed debts. Adding them up brings Japanese government debts to around 250% of GDP (gross-basis) or 130% of GDP (net-basis)², the worst among developed countries.

1 - Japan contains 47 prefectures and approximately 1700 municipalities, all of which are constitutionally independent units of public finance.

2 - The Net-basis government debts stands for the balance of government gross debts less government assets, not all of which can be easily liquidated into money.

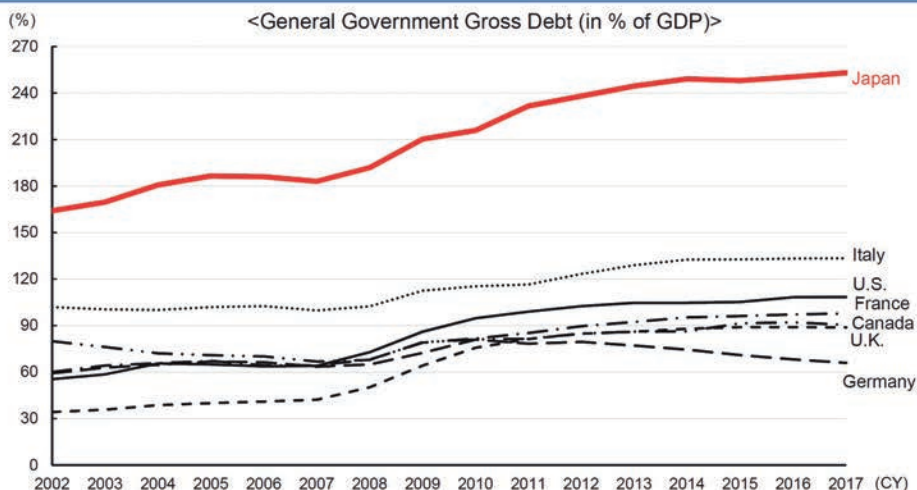
Figure 1: Trends in General Account Expenditures and Tax Revenues



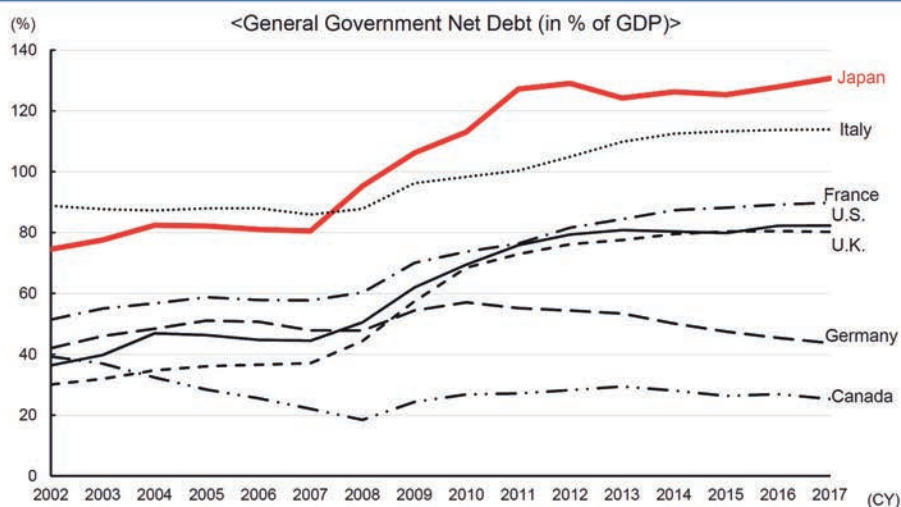
Sovereign debt ratings clearly reflect this. In a stark contrast to Germany and Australia, Japan is rated as “A1” by Moody’s and “A+” by S&P, both are 5th rank from the top.

Figure 2: International Comparison of General Government Debt

In GDP terms, the Japan's gross general government debt condition has rapidly deteriorated and now stands at the highest level among major advanced countries, which steadily proceeded with fiscal consolidation during the late 1990s.



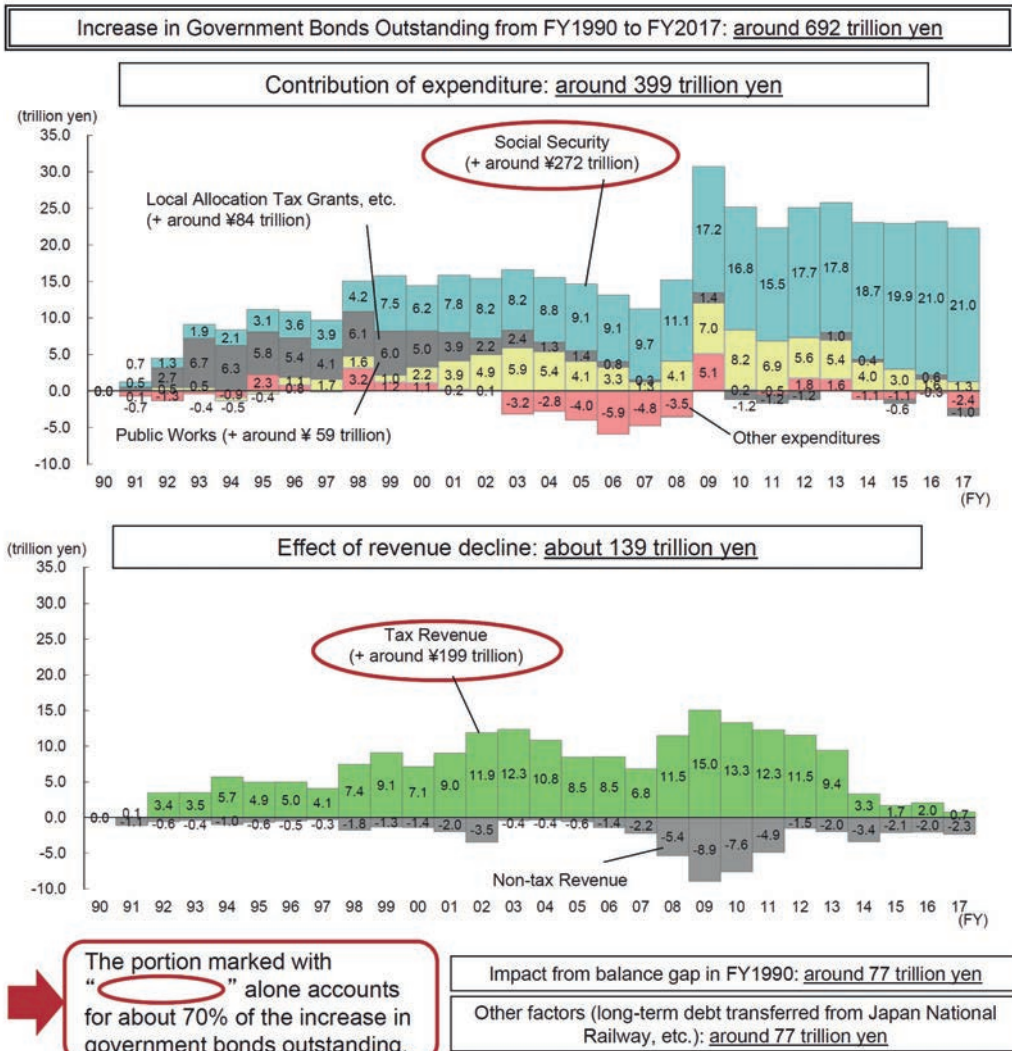
Net debt is equivalent to government's gross debt less government-owned financial assets (such as pension reserve, which consists of insurance contributions from the general public.). Even in net debt terms, Japan's debt position stands at an extremely severe level among major advanced countries.



B. Causes – Why Japanese Public Debts Have Accumulated That Much ?

As figure 3 below shows, one can notice two major causes directly contributing to Japan's public debt accumulation; the first is a steady growth of social security expenditures, while the other is due to countless tax incentives and tax cuts, many of which were intended (but failed) to pull up the slumped economy.

Figure 3: Factors for Increase in Government Bonds Outstanding



1. Political Failures to Reform Tax System

The Japanese tax system at the national level relies heavily on income taxation on corporations and individuals. As one can easily imagine, corporate income tax is prone to revenue fluctuation; it raises a handsome revenue when the economy is good, but its revenue drops sharply when the economic depression hits. Individual income tax is less unstable but has been encroached by a number of tax incentives as well as tax cuts, so purported as to reduce the burden on the middle class and to incentivize the rich to invest more. Reestablishing fair and efficient income taxation, that is, a broader tax base with modest progressive rate structure, has been proposed for years by experts, yet always rejected in the face of political reality. The most controversial tax policy issue in Japan for last 40 years has been around Value Added Tax (VAT). Most economists endorse the VAT as efficient and decently equitable taxation.

It is particularly suitable to the era of the aging society as Japan³, where wealthy retired individuals do not earn much income⁴ yet spend a considerable amount for consumption: Income tax hardly affects this population while the VAT does. Most developed countries (except for the U.S.) rely on the VAT as a major source of tax revenue.

Nevertheless, the history of attempts to introduce the VAT and to increase its rate in Japan has been that of repeated setbacks for political leaders: the first proposal of introducing the VAT was made by the ruling party Liberal Democratic Party as early as in 1979; yet it resulted in a devastating electoral result to the LDP, which eventually removed the VAT from the legislative agenda. After another political failure in 1987 and legislative compromises, the first VAT was barely introduced in 1988, at the rate of as low as 3% with a very high tax threshold (businesses were required to pay VAT only if they annually earn beyond 30 million JPY of gross receipt) and other generous loopholes.

Thereafter, the VAT rate was increased to 5% in 1997 as part of the government's fiscal consolidation legislation (mainly endorsing the across-the-board spending cut schedule). Nonetheless, the VAT reform was accompanied by the income tax cuts so intended as to keep the tax reform itself "revenue neutral." Given the fact that Japan was then already running annual deficits reaching almost 20 trillion yen, this "revenue neutral" mantra illustrates how politically hard is it to raise taxes in Japan. Then the further misfortune struck the consolidation effort: the 1997 reform was coincidentally followed by the Asian Economic Crisis of 1997 and its shockwave into the domestic economy that culminated in the fall of 1998, which eventually forced the government to "suspend" the fiscal consolidation plan. Though the VAT rate was kept at 5%, this event firmly established a political narrative that "VAT hike was the culprit of Japan's 'Lost Decade'", despite the lack of economics-based evidence. In the middle of the 2000s, Japan's economy showed some recovery, but the VAT hike option was off-the-table from the beginning, since the above "VAT as the culprit" narrative was politically dominant. In the 2011 Upper House election, the then ruling Democratic Party of Japan made an election pledge to increase the VAT, which resulted in the major setback to DPJ and reinforced the politicians' perception that a "political pledge in favor of VAT hike, or even a hint thereof is the shortest way to political defeat."

It was only through the 2012 tri-party agreement (among then-ruling DPJ, then-opposing LDP and its electoral partner Komeito) that finally the VAT was set to be increased in two stages (to 8% in April 2014, then to 10% in October 2015) in order to finance ever-expanding social security expenditure. This tri-party agreement is wildly conceived as a (rare) success of political prudence and leadership. Then, the incumbent Abe Cabinet implemented the first VAT raise as legislated, yet postponed twice the second raise to 10%; it is still unclear at this stage if Abe Cabinet will finally fulfill the twice-postponed VAT-raise in October 2019 or not. In short, after 40 years of repeated political attempts and obvious revenue needs⁵, we haven't yet achieved a VAT rate of 10%.

3 - In 2017, 28% of the Japanese population is at the age 65 or older: it is expected to reach 33% in 2035, if the current trend continues.

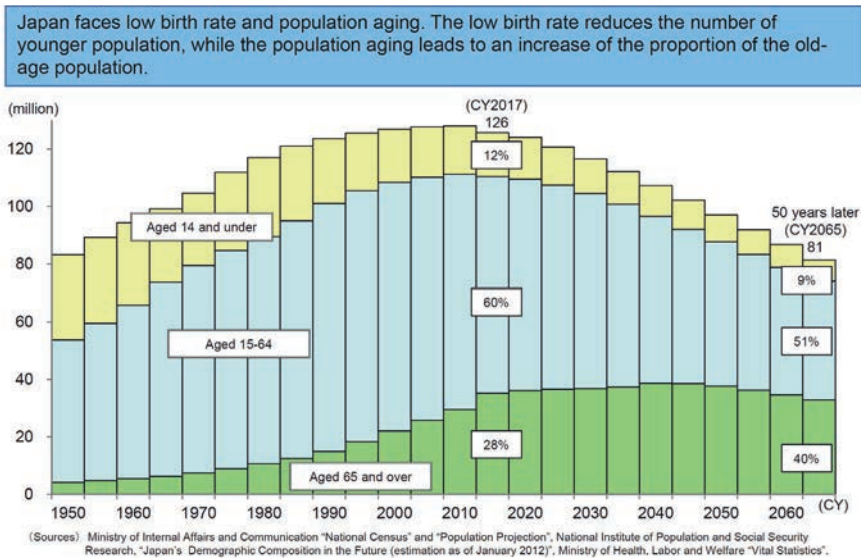
4 - Besides, most of the investment income is taxed at preferable 20% rate in Japanese income tax system.

5 - Not only Japanese experts but also international organizations such as IMF and OECD repeatedly recommends that Japan should raise VAT for the sake of fiscal consolidation. See, e.g., IMF, Asia and Pacific Dept., *Japan : 2017 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Japan* [<http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/31/Japan-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-45149>].

2. Inadequate Reform to Control Social Security Spending

The other fundamental challenge to Japanese public finance stems from the ever-increasing expenditures to social security. As Professor Yuki Sekine of Kobe University eloquently explained in today's previous session, it does not mean the lack of reform efforts. Indeed, a series of legislative and administrative measures have been taken to control the expenditures, but the aging outpaces those efforts (figure 4).

Figure 4 : Japan's Ageing Population



Given the overlap of the issue, I would not discuss this point in detail but rather refer to Professor Sekine's presentation; one comment seems to worth making, though. The government these days not only account revenues and expenditures on a current-year cash basis but also anticipated costs on accrual basis, so as to enhance transparency in the public finance: it also creates and publishes (a kind of) the Balance Sheet of the Japanese Government. Yet on this Balance Sheet, we do not account for the commitment of future social security payments as government liabilities⁶. Conceded that there are good technical reasons for not accounting

6 - Japanese Ministry of Finance explains this position as follows:

With public pensions, it is not appropriate to apply the same accounting standards as for retirement benefits in business accounting, since its payment obligation does not occur from the fact that one was once employed by the Government, nor that there is a law that establishes funding method, as is in business accounting. Therefore, a discussion on the treatment of public pensions is necessary.

Firstly, in examining the liabilities of future pension benefits by referring to the following classification of the present value of future pension benefits, it can be said that the present values that correspond to the future periods do not meet the definition of liabilities, namely, "[...] a present obligation of the enterprise arising from past events, the settlement of which is expected to result in an outflow from the enterprise of resources embodying economic benefits.

Therefore, in the following section, the advisability and means regarding liability recognition of present values corresponding to past periods are evaluated.

them as liabilities, one should still keep in mind that if one somehow accounts future expenditure commitment, the government fiscal condition should probably look even worse than as it stands now, shown above in 1.

II - JAPAN DEALS WITH ITS PUBLIC FINANCE CRISIS?

A. The Puzzle: Why Can Japanese Public Finance Be Still “Above Water”?

Having described the current condition of Japanese public finance and two major causes for that, we shall turn to the second part of the presentation: *the puzzle*.

Economists theoretically predicted that the current path of Japanese public finance would not be sustainable unless there is a significant change in its fiscal policy.⁷ If this prediction hits the mark and people are acting rationally, Japan’s sovereign debt market collapse could happen anytime. Nonetheless, the reality defies the prediction; on the contrary, we have observed the historically lowest costs for sovereign borrowing, as the graph (figure 5) shows. Why does this happen at all?

After all, no matter how overwhelming the outstanding debts are, the borrower never goes into default so long the outstanding debts could be repaid by newly borrowed money; but who would ever lend money to such an undisciplined debtor-government?

The debts of future benefits will not be recognized as liabilities at present time, in cases where the Government pays a certain benefits to citizens in accordance with laws and systems (as in all kinds of public welfare programs), since its payment obligation is arisen at the time of payment.

Public pensions in Japan, which holds reserves, are operated under funding method that is however strongly influenced by the element of the pay-as-you-go method. Therefore, each annual payment is covered by the relevant annual incomes as in other public welfare program payments. Because of this, some think that it is not appropriate to recognize public pensions as liabilities. [Note: In this case, the amount corresponding to reserves is to be recorded as deposits received on the side of liabilities.]

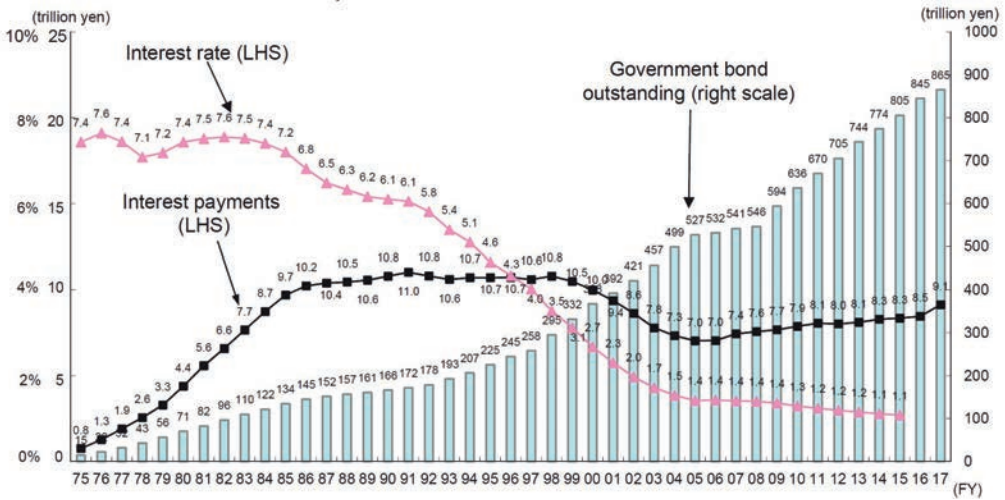
On the other hand, public pensions are administrated by the social insurance system, that is, benefits are subject to insurance premium payments. In this case, the payment obligations by the Government occur on the condition of “insurance premium payments”, and it is appropriate to recognize the public pensions as liabilities.

Therefore, it is common to record the entire amount as liabilities in this case, and not to separately judge whether or not it is appropriate to record each individual debt according to the differences of financial resources of future payments.

On the other hand, it is possible to judge the advisability of liability recording by financial resources. Taking into account that the amounts to be covered by future increases of the insurance premium are absorbed by employers and insured persons (outer-state bodies), and that the financial resources of future payments are systematically scheduled, it is also common to regard only reserves and Government subsidies to be recorded as liabilities. Notably, also in the USA, the amounts to be covered by future increases of the insurance premium are not recorded as liabilities, where, with regard to public pensions, the social insurance system is applied (no Government subsidies).⁸ *Provisional Concepts and Standards for the Japanese Government Balance Sheet* (unofficial translation by experts), p. 17-18. [<http://www.mof.go.jp/english/budget/others/bs/zaio01e.pdf>].

7 - Doi, Takero & Hoshi, Takeo & Okimoto, Tatsuyoshi, “Japanese government debt and sustainability of fiscal policy,” *Journal of the Japanese and International Economies*, vol. 25(4), 2011, p. 414-433.

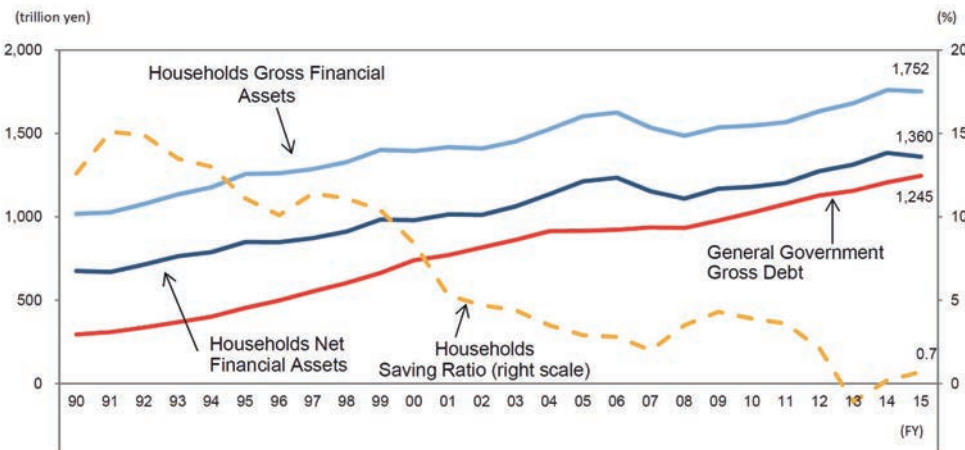
Figure 5: Trends of Interest Payments and Interest Rate on the Government Bond



1. Japan’s macro-economic standing: The Past and the Future

In the last decades, it was domestic households and business firms that financed the Japanese government’s ever-increasing deficits. As the below figure shows, Japan used to enjoy a very high household saving ratio, thanks to the then-strong economy as well as the then-younger population (cf. the life cycle hypothesis).

Figure 6: Trends of the General Government Debt Households Financial Assets



(Source) Bank of Japan "Japan's Flow of Funds Accounts", Cabinet Office "National Accounting".
 (Note) General Government debt and households financial assets: as of the end of fiscal year.

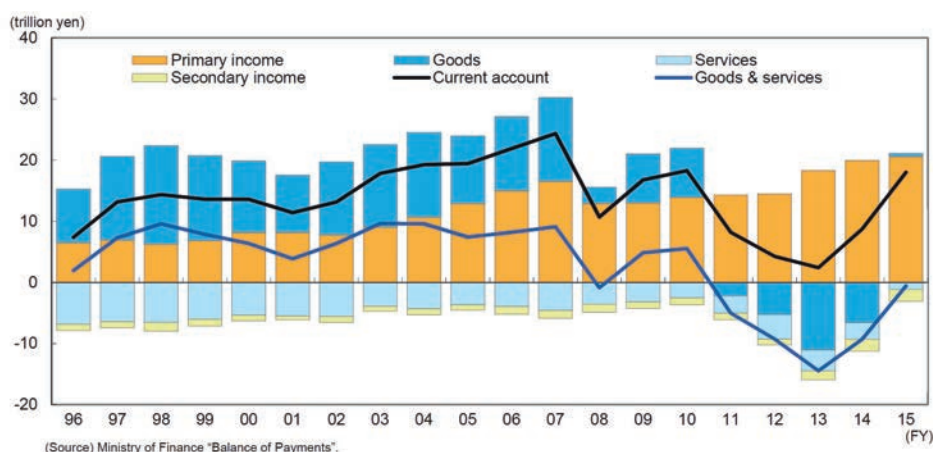
Since the 2000s, the private business firms joined the lenders to the government (indirectly through their banking deposits); it is a consequence of stagnant “deflation” economy, as firms find inadequate investment options domestically. One would duly pose a question: given the very low return from domestic investments, why do Japanese households not invest more in foreign markets? One explanation is an existence

of strong “home bias” among Japanese households/investors; such bias was fortified partly by the strong Yen, which historically (i.e., during the era when the Japanese economy was strong and enjoyed higher savings ratio) keeps getting appreciated against the US dollar.

Anyway, it is clear these favorable conditions for the Japan Government Bond (hereinafter, JGB), i.e., abundant domestic capital that persistently stays in the domestic market where few other options than buying JGB are available, will not last forever. Here again the Japan’s aging demography gives an explanation: as you observe from the figure 6 above, the household savings ratio has already begun to decline, as a natural consequence of the baby-boomer generation’s retirement.

And Japan used to be known as a big exporter of industrial products, like China right now. It is not so much the case anymore. A series of surges of JPY against USD had deprived many manufacturers of their price competitiveness, and these firms responded to shift their production capacity to foreign (Asia and beyond) subsidiaries. Such a shift is reflected in the increase of the income balance of Japan’s international balance of payment: the primary income balance comprised mainly interest, dividend and royalty payments from subsidiaries to their parent firms in Tokyo.

Figure 7: Trends of the Current Balance of the Japanese Economy



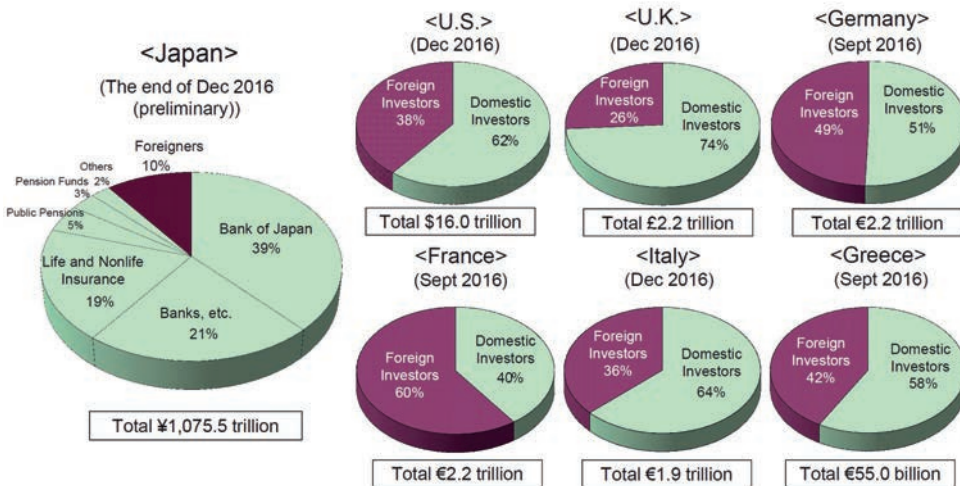
One might contend, based on the above graph, that the Japanese economy remains strong enough, if not in the same form as it was before, that it can continue to finance the further increasing government debts. But the question is whether Japanese firms, to be accountable to their domestic and foreign shareholders, would have good reasons to remain repatriating foreign subsidiaries’ profits back to Japan, so as to finance the Japanese government either by paying taxes or by financing the sovereign debt.

2. The “Abenomics” – A unorthodox policy package targeted at reflation

It was against this background that a new economic policy, promoted as “Abenomics”, came in 2013. Its target is to lift the economy from the “deflation trap”, under which the population’s expectation of future price decline discourages active investment hence lower GDP. The signature policy of Abenomics is the “Unorthodox” monetary policy taken by the Bank of Japan (hereinafter, BOJ). Prime Minister Abe, who returned to power in December 2012,

soon appointed a new BOJ governor Haruhiko Kuroda, who took up the position in April 2013. Now the government and BOJ are in close coordination to pursue the policy so-called “quantitative and qualitative monetary easing” to pull the economy back from the deflation trap. According to this policy’s advocates, Japan’s persistent deflation is a monetary phenomenon, hence the determined action via monetary policy should be the clue. Opponents of the policy (including the author of this presentation) tend to believe that Japan’s deflation is more of the consequence of Japan’s economic fundamentals; aging population, inefficient regulation and lower productivity (After 5 years of unprecedented experiment of monetary policy, it seems that the opponents have the case – but reasonable minds could disagree here). The central pillar of quantitative easing is that the BOJ commits itself to keep purchasing JGB from the capital market (i.e., banks, insurance companies, etc.) until the BOJ achieve its “Price Stability Target” of 2 Percent inflation: the scale of announced purchase is enormous: at the pace of *80 trillion yen of JGB per year*. The intention of this policy was to stimulate the market expectation: “Since the BOJ is committed that it will not stop purchasing JGB until the 2% inflation becomes true, everyone would expect that eventually there will be inflation, then such future prediction should be reflected into the current interest rate as well as price level.” Such prediction has not been fulfilled, and what we have now is the BOJ’s immense volume of JGB holding, amounting to almost 39% of outstanding JGB, or the value of more than 400 trillion JPY.

Figure 8: Breakdown of Government Bond Holders of Each Country



(Source) Japan: Bank of Japan. U.S.: Federal Reserve Board. U.K.: Office for National Statistics. Germany: Deutsche Bundesbank. France: Banque de France. Italy: Banca d'Italia. Greece: Bank of Greece.
 (Note) Japan includes Fiscal Investment and Loan Program bonds and Treasury Bills. U.S. excludes Government Account Series. Germany, France and Italy include local government bonds, etc.

The BOJ’s holding of JGB amounted to 90.2 trillion JPY in March 2013 (just before the new BOJ policy began); In March 2014, BOJ’s holding jumped up to 201.1 trillion JPY or 20.1% of JGB outstanding. In short, BOJ’s holding has been quadruplicated just in the last four years. And this explains why we have such a low interest rate bearing on JGB in recent years, as shown in the previous figure 5. The unprecedented monetary policy endorsed by the Abenomics and implemented by the BOJ falls short of achieving its reflationary monetary goal yet, while it clearly had a substantial fiscal policy impact.

Therefore, one must ask whether this ongoing situation is acceptable or not. An orthodox view among economists, which I subscribe to, argues that central bank's financing government deficits, i.e., "monetization" should be avoided, as it will dull fiscal discipline and run the risk of ending up with hyperinflation, devastating the economy. Indeed, Japan is among the countries that clearly legislate this rule. Japan's Public Finance Act, Art.5 clearly prohibits the government from having the BOJ to accept government debts *directly*. Now, how about the BOJ's purchasing JGB from the capital market, for the purpose of its autonomous monetary policy⁸, which is in reality conducted in close cooperation with the government's fiscal/economic policy? This is a legal question. In theory, the policy is taken as a means to increase money supply, not to assist government debt financing. One might suspect that the policy is really (at least partly and coincidentally) aimed at easing government finance, but it is next to impossible to make such a case against the independent policy decision made by the BOJ.

On the contrary, though minority in number, there are entrenched camps of unorthodox⁹ views, offered by some economists and supported by some practitioners, claiming; "*as long as deflation economy persists, no reason to worry about BOJ's holding; once the price starts going up, then we quit the policy and go back to the normal course.*" It seems the latter view is dominant in the incumbent government policy making process.

B. Solution? – Dealing with the Public Finance Crisis, in a Japanese Way?

So far, I have explained how the Japanese public finance is currently managed: despite the theoretically unsustainable course of fiscal policy, its sovereign debt market is calm, and the government can keep spending by virtue of its easy and cheap access to the capital market. Is this Japan's ingenious way of dealing with its public finance crisis, or are we just sleeping on a huge time-bomb? How would you think of it?

As I mentioned before, I'm one of the students of the "orthodox view", being quite skeptical of the sustainability of the current BOJ-reliant fiscal policy. In short, I would say, we are NOT dealing with the crisis but ignoring it. But reasonable minds would disagree with this diagnosis. It is not to say that Japanese public finance has reached its current situation without attempting "orthodox" responses to control the public finance crisis.¹⁰ At least in theory, the crisis

8 - The BOJ is guaranteed the independence from the government as well as the autonomy in its monetary policy decision-making and implementation. Bank of Japan Act (Act No. 89 of June 18, 1997), Art.3. At the same time, though, the Act requires the BOJ [shall ... always maintain in close contact with the government and exchange views sufficiently, so that its currency and monetary control and the basic stance of the government's economic policy shall be mutually compatible.] (Art.4).

9 - Note: I use this word without any prejudice. Although I'm not persuaded by such view, I would defer to the real-world test on which view is indeed valid.

10 - In 2001, Japan introduced "mid-term budget frame", in which the Cabinet set fiscal consolidation targets: until recently, such a target was "to achieve primary surplus* of central/local govts by FY 2020". [Note: "Primary Balance" is defined and calculated based on SNA (System of national accounts) data, and roughly equivalent to the balance of "tax revenue" less "expenditures for policy measures"]; but this "budget frame", or the government's fiscal consolidation commitment, is merely based on a Cabinet decision; it can be modified or discarded without the legislator's involvement; it is a very weak (soft) constraint on the government decision.

In reality, the Prime Minister Abe added the other fiscal target in June 2017: that is, to reduce public debt to GDP ratio. This target is achievable even when the annual deficit is expanding; when interest rates (and inflation rates) rises, the outstanding JGB will be discounted and its ratio to GDP (which is on nominal basis) automatically drops. Consistent with "Abenomics", but unlikely congruent with the idea of fiscal consolidation. Moreover, Abe reportedly has decided recently that his government will "postpone" the "Primary Surplus by FY 2020" target. You can see these changes are quite consistent with Abenomics' "unorthodox" monetary policy, but is this a sound way to deal with the public debt problem? And will there not be a risk of turning it into a real crisis?

was anticipated to come, because of the aging society that was predicted as far back as in the 1970s. Reformists of the “orthodox” view have always claimed: “Unless we take determined reform *now*, we will have a public finance crisis!” Yet as I described above in section 2, such a fundamental reform has never been realized on an adequate scale. Nonetheless, it seems that Japanese public finance is *not yet* in crisis; or are we *already* in a crisis?

The incumbent government, Abe Cabinet, is clearly taking the position of “No economic growth, no fiscal consolidation.” Fair enough. But one could ask how much growth is possible by virtue of a government fiscal policy: in other words, are we really certain about the magnitude of “output gap and potential growth rate” of Japan, which justifies policy stimulus to pull the economy back to “normal.” To address this question, one needs a reliable macroeconomic estimation; particularly the one that is politically neutral. Otherwise, the Government can say, “Don’t worry, this tax cut will boost our economy by X% of GDP growth, which increases tax revenue by Y without raising the tax rate.” Unfortunately enough, though, we Japanese do not have the Independent Fiscal Institution, suggested by OECD and IMF, to verify if such optimistic projection is reliable or not.

CONCLUDING REMARKS

Let me conclude briefly. I began my presentation by asking you one, rather rhetorical question: *How has Japan been dealing with the public finance crisis?* As I outlined, it does not necessarily fit into a simple picture of “austerity versus loose fiscal policy.” One might be allowed to draw some implications beyond a peculiarity of Japanese public finance. First, it is obvious that the prospect of economic growth and the impact of demographic shift do matter significantly; it determines the size of public debts that capital markets can absorb. The historical accumulation of Japan’s exceptionally massive government debt can be explained by this factor. Second, it is not always easy for us to keep fiscal policy and monetary policy from being commingled. I have outlined the two competing views on the Bank of Japan’s extraordinary policy measures, which effectively save Japan’s public finance from falling down; the question is whether this is a mere collateral effect of the central bank’s monetary policy implementation, or we are already trapped in the “fiscal dominance”, where monetary policy is subordinated to the fiscal policy goal (i.e., finance the government deficits that private capital markets cannot accept anymore). Third, no need to emphasize that political leaders’ commitment, as well as the institution constellation that keep political actors’ incentives aligned with fiscal discipline, are crucial. This is particularly the case with Japan, since what Japan is engaging in right now is indeed an unprecedented “experiment” of economic policy. If we must choose one way or another, we should choose carefully, though democratic process, under the transparency and accountability secured. At least it shouldn’t be pushed forward in the opaque political process, without clearly disclosing the potential risk and the objective chance of success to the public.

Therefore, I would like to conclude my presentation by asking you the same question: *Is Japan squarely dealing with its public finance crisis, or not?*

RAPPORT DE SYNTHÈSE

RAPPORT DE SYNTHÈSE**Matthieu Conan**

Université Paris-Nanterre

Y a-t-il un intérêt tout particulier à réfléchir à ce processus de crise ici, en Nouvelle-Calédonie ?

Nous sommes ici au bon endroit pour parler « crise des finances publiques ».

En premier lieu, parce que cette crise des finances publiques est mondiale et qu'il n'est pas inintéressant de pouvoir apprécier la situation à 20 000 km de la France métropolitaine : au-delà d'écouter et de percevoir la manière dont la Nouvelle-Calédonie elle-même, mais aussi évidemment différents États de cette zone pacifique perçoivent, dix ans après, le phénomène de crise, il est une donnée objective selon laquelle l'avenir des relations économiques de la planète est dorénavant plus inscrit dans la dynamique Asie/Amérique que dans la dynamique Amérique/Europe.

En second lieu, parce qu'il existe un particularisme financier qui unit la France à sa collectivité *sui generis* d'outre-mer que constitue la Nouvelle-Calédonie indépendamment des considérations d'éloignement géographique : ce particularisme financier est fait de logiques juridiques où s'entrechoquent une forme de neutralité, d'autonomie, voire d'indépendance au travers de mécanismes de finances locales dérogatoires par lesquelles les dotations publiques apportées par l'État aux collectivités territoriales néo-calédoniennes se trouvent stabilisées (les finances de ces dernières n'ont pas été impactées par les diminutions de la dotation globale de fonctionnement que connaissent les collectivités métropolitaines depuis plus de trois ans maintenant), des mécanismes monétaires à part à considérer l'approche européenne (existence du franc pacifique qui ne soit pas par conséquent l'euro) et des mécanismes de souveraineté fiscale à part entière qui pourraient faire de la France un État fédéral... Autant d'éléments constitutifs en eux-mêmes d'un terrain très largement expérimental propice à une étude consacrée à une Nouvelle-Calédonie confrontée à une crise de « ses » finances publiques, expurgée aussi de toute contingence financière nationale.

Nous sommes également au bon moment pour mener à bien cette réflexion.

En premier lieu, parce que nous sommes dans une période où s'établissent quelques bilans importants du point de vue du droit des finances publiques nationales. Cela va faire presque dix ans maintenant que la France subit les conséquences de la crise financière dites « des subprimes » de 2008, doublée d'une autre crise affectant plus spécifiquement l'euro, la « crise grecque » ou « crise des dettes souveraines » et qu'elle connaît, peut-être plus que d'autres pays, bien des difficultés à trouver la voie qui lui donnera l'opportunité d'en finir avec ses déficits jugés comme étant excessifs par l'Union européenne, en lui permettant de réduire le poids de ses dettes publiques. Peu ou prou, cela fait aussi un peu plus de dix ans que la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF, est entrée en vigueur dans tous ses éléments (notamment au regard de sa dimension évaluation de la performance puisque, depuis l'exercice 2006, le cap des dix lois de règlement est désormais franchi). Cette fameuse LOLF qui précisément devait nous permettre, par une meilleure gestion publique, d'éviter ce type de crise.

En second lieu, et surtout, parce que 2018 marque la mise en œuvre d'une échéance importante en matière électorale aux termes de l'accord de Nouméa, la crise des finances publiques bien réelle que connaît la Nouvelle-Calédonie va inmanquablement peser sur les résultats du prochain référendum.

À les considérer, les travaux conduits lors du colloque intitulé « la Nouvelle-Calédonie face à la crise financière » ont fait montre d'une forte cohérence, une thématique en appelant une autre. Un hommage tout particulier doit être rendu à son organisateur Manuel Tirard qui, au regard du déroulé des différentes interventions, a su alterner considérations purement locales et dimensions à caractère national ou international dans un esprit comparatif et constructif au final. La place accordée à la Nouvelle-Calédonie dans la logique de « crise des finances publiques » se voulait ici centrale, à juste titre. Il s'agissait en effet d'intégrer les objectifs fixés à l'Université de Nouvelle-Calédonie, actrice à part entière de la scène néocalédonienne, ce que son président, Gaël Lagadec, soulignait fort justement, en rappelant les termes mêmes de l'accord de Nouméa, précisant le rôle qui devait être celui de l'Université dans le débat public préalable au référendum – et ce n'est pas rien ! – ; il s'agissait tout autant de répondre aux objectifs scientifiques du laboratoire de recherche organisateur de l'événement et rappelés par sa directrice, Catherine Ris : ce colloque devait constituer le premier d'un triptyque réalisé dans l'optique pluridisciplinaire du LARJE¹.

En attente de « solutions », l'on pourra être déçu par la teneur du rapport de synthèse. S'il exprime avant tout le ressenti d'un observateur éclairé par les interventions et face aux débats qui ont pu avoir lieu venant ainsi consacrer l'importance d'un regard extérieur vis-à-vis d'une situation de crise (I), ce rapport ne proposera pas de solutions « clés en main », au mieux quelques axes de réflexion à devoir très sérieusement creuser ; une certitude en tout état de cause : une opportunité existe à l'évidence, à saisir de toute urgence (II).

I. LE RESENTI DE L'OBSERVATEUR ÉCLAIRÉ, OU L'IMPORTANCE DU REGARD EXTÉRIEUR

Chacune des différentes parties constitutives de ce colloque présente des caractéristiques particulières qui méritent d'être mises en exergue. Si l'on procède à un réaménagement très limité du déroulé sur ces deux jours, cinq temps forts se sont détachés : le premier temps fort correspondant à la partie introductive et intégrant l'intervention du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie (A) ; le deuxième, à la partie fiscalité (B) quand le troisième renvoie à la partie dépenses publiques/action publique (C) ; le quatrième approfondit le volet précédent dans la dimension dépenses sociales (D) ; quand le cinquième appréhende les expériences de sortie de crise conduites dans le Pacifique (E).

A. Premier temps fort introductif : réalités et vérités à poser comme préalable

Matthieu Morando, qui s'intéressait à la soutenabilité de la dette de la Nouvelle-Calédonie, a commencé son intervention en s'interrogeant sur le fait de savoir s'il y avait une crise des

1 - En septembre 2017 : « Quelle économie pour la Nouvelle-Calédonie après 2018 ? », et, en novembre 2017, « L'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie ».

finances publiques en Nouvelle-Calédonie : il précisait bien qu'il y avait, là, plus question qu'affirmation. Toujours est-il que, si crise il y a, c'est seulement depuis trois ans : elle se veut consécutive aux difficultés rencontrées dans l'exploitation des mines de nickel. Deux remarques importantes s'imposent dès lors :

- en premier lieu, la crise dont est victime la Nouvelle-Calédonie ne s'avère pas véritablement correspondre à la crise financière dont il est habituellement question, et de plus, antérieurement, la Nouvelle-Calédonie a bénéficié d'années de croissance très importante inégalées en métropole ;
- en second lieu, la dépendance économique vis-à-vis d'un seul type d'activités semble être directement en cause et susceptible d'être en étroite liaison avec cette crise des finances publiques ; il peut paraître cependant assez paradoxal qu'à aucun moment au cours de ces deux journées, quiconque ne se soit questionné quant à l'impact de cette crise du nickel sur les ressources fiscales directes (ou redevances minières) ou indirectes du territoire ; de la même façon, nul ne s'est interrogé quant à cette mono-dépendance de l'économie néo-calédonienne quand le territoire est susceptible de compter d'autres atouts, à commencer par le développement touristique qui n'a fait l'objet d'aucune approche durant ces travaux en termes de politiques publiques territoriales génératrices de ressources nouvelles.

Préalablement, Étienne Farvaque avait opéré un cadrage assez large de la crise des finances publiques de type parfaitement classique, en se référant à la Grande Dépression des années 1930 et à la grande récession des années 2008. Pour sa part, Thomas Govedarica fixait le cadre des finances publiques en Nouvelle-Calédonie, dont on retiendra principalement pour la collectivité territoriale ultra-marine, à la différence des collectivités territoriales métropolitaines, l'existence essentielle d'une véritable autonomie fiscale en matière d'impositions locales (présence de taxes foncières mais absence de taxes d'habitation...), et surtout en termes d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu de nature à exclure le territoire des schémas classiques dominés par un législateur tout puissant en la matière aux termes de l'article 34 de la Constitution de 1958.

De ce premier ensemble d'interventions, doit être plus particulièrement ressorti le fait que soit mise en cause et dénoncée par les intervenants la responsabilité des acteurs politiques : « on sait ce qu'il faut faire, mais cela à un coût politique parfois difficilement assumé » (avec en toile de fond « la malédiction de Juncker » évoquée par É. Farvaque). La thématique du manque de courage politique des acteurs locaux va revenir très souvent dans les débats sous différentes formes tout au long des interventions qui jalonnent ces deux journées de colloque.

Reste à évoquer, dans ce premier temps fort, l'intervention décisive du haut-commissaire de la République, Thierry Lataste, qui va chiffrer précisément la part importante de l'État français au financement du territoire (un peu moins de 15 % du PIB de la Nouvelle-Calédonie) de manière directe (comme les dotations par exemple) et indirecte (comme les rémunérations des fonctionnaires de l'État), en précisant bien que la totalité des recettes fiscales payées en Nouvelle-Calédonie ne participait pas aux financements des activités régaliennes assumées par l'État. Il faisait état de l'ensemble des financements assuré par l'État et des engagements contractualisés depuis maintenant plus de vingt-cinq ans. Il est évident et important ici de le dire : cette intervention financière de l'État va nécessairement peser lourdement dans le débat qui va animer le scrutin du référendum sur l'indépendance : dans l'éventualité d'un « oui » à l'indépendance, il y aura un coût financier important à assumer pour la nouvelle entité politique résultant du désengagement budgétaire obligatoire de la France.

B. Deuxième temps fort relatif à la fiscalité : les conditions d'une modernisation de la fiscalité enfin posée malgré quelques limites

La réforme de la fiscalité nous a été présentée par deux responsables des services fiscaux de Nouvelle-Calédonie, Mickaël Jamet dans sa généralité, Lionel Bauvalet pour la seule dimension taxation indirecte et l'introduction toute récente de la Taxe Générale sur la Consommation (TGC) en remplacement de nombreuses taxes à l'importation. Ce qui ressort des explications fournies, c'est d'abord l'idée globale d'une modernisation d'un système fiscal qui tend à être repensé dans sa globalité en tenant compte des différents objectifs poursuivis par l'impôt. C'est, ensuite, l'idée d'une réforme affectant ou créant de nombreux dispositifs, mise en place depuis trois ans sous la pression sociale et programmé *via* un « agenda fiscal partagé » répondant à des logiques d'acceptation de l'impôt.

Gécile Duval évoquait des réformes insuffisamment « brutales » tant en ce qui concerne la réforme de l'impôt sur les sociétés à considérer des taux ne permettant pas de rendre suffisamment attractif le territoire, qu'au regard de l'instauration de la TGC dont l'objectif de rendement (habituel en termes de TVA notamment) est ici totalement absent du fait de taux minimales de nature à ne pas générer une hausse des prix qui serait naturellement mal vécue par les populations les plus fragiles (à commencer par les non-imposables).

Des limites à la démarche fiscale ainsi entreprise sont d'une manière générale susceptibles d'être posées : Samuel Gorohouna présentait pour sa part le « mitage » de l'impôt au regard des dépenses fiscales qui, en Nouvelle-Calédonie comme ailleurs, ont tendance à se multiplier à l'excès, dans l'espoir de voir les contribuables faire évoluer leurs comportements par rapport à des objectifs de redistribution ou à des objectifs de nature économique et qui restent très difficilement évaluables quant aux résultats obtenus au final. Jocelyn Bénétiau, se préoccupant de son côté des logiques d'évitement de l'impôt, déplorait principalement la sous-utilisation des conventions fiscales bilatérales conclues par la France avec les autres États du Pacifique (dont la Nouvelle-Calédonie elle-même, particularisme spécifique intéressant à souligner) qui devraient faire l'objet d'extension au territoire de manière à lutter contre les délocalisations de revenus avec des pays comme le Vanuatu, par exemple, considéré comme un paradis fiscal à part entière. Nancy Tagliarino-Vignal², au travers d'une réflexion autour d'un droit économique défini localement et susceptible de générer un meilleur rendement fiscal, évoquait enfin les particularismes locaux comme de nature à freiner certaines évolutions (problématique notamment du développement économique sur terres coutumières).

C. Troisième temps fort relatif aux dépenses et à l'action publique : des approches très paradoxales mais complémentaires, dès lors que l'on appréhende la situation budgétaire de la France depuis Paris, la situation budgétaire de la Nouvelle-Calédonie depuis Nouméa

Sébastien Kott nous dresse un bilan de la LOLF de 2001 appliqué au cadre étatique axé sur la performance de la dépense publique et de son évaluation, règle dite « des trois E » pour « Efficacité, Economie, Effectivité » (cette dernière étant trop souvent oubliée...), pour en faire une application au regard des crédits de l'enseignement supérieur au travers de l'évocation des indicateurs de performance applicables aux crédits de la bibliothèque universitaire de l'Uni-

2 - NDLR : il n'a pas été possible de publier à l'écrit l'intervention de l'auteur.

versité de la Nouvelle-Calédonie. L'intérêt de la démonstration tient tout autant aux fondements de cette grande réforme (la rationalisation des choix budgétaires des années 1970/1980 d'origine purement technocratique et dont le Parlement n'a pas su s'emparer à l'époque) qui s'effectue cette fois à l'initiative du Parlement, qu'à un hypothétique succès de l'approche : l'ensemble ne repose que sur l'instauration d'une évaluation réelle des politiques publiques devant s'opérer *a posteriori* dans l'évaluation des écarts résultant programme par programme de la confrontation des projets annuels de performance (annexés au projet de loi de finances initiale) avec les rapports annuels de performance (annexés au projet de loi de règlement).

Sophie Métais fait état des réformes budgétaires applicables à la Nouvelle-Calédonie et, de manière assez paradoxale cette fois-ci, évoque une amélioration des logiques dès lors qu'a été mis en œuvre un contrôle *a priori* efficace et cohérent au stade par conséquent de la construction du budget prévisionnel, de manière à assurer un pilotage effectif dans l'exécution de la dépense comme dans le suivi des rentrées fiscales ; « un peu comme une entreprise privée » pour maîtriser le risque de déficit en fin d'année.

Louis-Jacques Vaillant complète le tableau local par un état des lieux de l'économie mixte sur le territoire, présenté dans l'idée en des termes très positifs mais non sans évoquer dérives et dysfonctionnements du fait de positions de certaines collectivités territoriales néo-calédoniennes intervenant indépendamment des objectifs poursuivis par l'économie mixte et, dès lors, avec la perspective de voir immédiatement surgir le risque financier au regard de la structure « société commerciale » de l'entité SEM (soumise à certification des comptes en particulier).

D. Quatrième temps fort relatif aux dépenses sociales : la manifestation de ce qu'est devenue la relation franco-calédonienne, la France en situation d'État gendarme/la Nouvelle-Calédonie en situation d'État providence complètement débordé et pas vraiment en situation de faire face à l'ampleur du problème

Il résulte de l'intervention de Xavier Benoist³ un tableau extrêmement noir de la situation financière des organismes en charges des risques sociaux en Nouvelle-Calédonie : une situation tout simplement proche du chaos avec des dépenses sociales atteignant 21 % du PIB du territoire, un rythme de croissance parfaitement insoutenable à court terme (fin 2017 urgence au regard de la situation de trésorerie) comme à long terme (horizon 2030 qui verrait la totalité des recettes de la Nouvelle-Calédonie être affectées aux dépenses sociales, ce qui est parfaitement absurde), cinq régimes sur six (retraite) déficitaires en 2016 et, à considérer l'endettement, un état de cessation de paiement à déclarer à l'égard des organismes considérés s'il s'agissait d'entreprises privées.

En termes de dépenses de santé, les solutions ne vont pas de soi au regard de la taille du territoire néo-calédonien, c'est du moins ce qui ressort de l'intervention de Gulliver Lux se référant aux expériences conduites dans d'autres pays de l'OCDE comme la tarification à l'activité (France ou Canada) ; quant à Viviane Damiens, à considérer son expérience du terrain et des rémunérations prenant insuffisamment en compte l'acte médical intellectuel, il est plus que temps de mettre en œuvre de nouveaux espaces collaboratifs entre secteurs public et libéral si l'on veut éviter l'implosion du côté des professionnels de santé.

3 - NDLR : il n'a pas été possible de publier à l'écrit l'intervention de l'auteur.

Sur le plan des politiques publiques de l'emploi, Mathieu Bunel lie la crise des finances publiques sociales à la crise de l'évaluation des dispositifs de baisse des cotisations sociales mis en œuvre en Nouvelle-Calédonie (et plus généralement en France).

E. Cinquième temps fort : méthodologie, comparatisme, pragmatisme

Mathias Chauchat commence par s'attaquer aux causes de l'insuccès des réformes : le constat est sévère avec au centre de la réflexion la question primordiale des relations avec la France (et la nécessité pour la Nouvelle-Calédonie à sortir de l'assistanat) : il n'y a aucune appétence à réduire l'ampleur des déficits publics dans l'attente du référendum. Si l'on veut réformer, il est nécessaire d'établir de nouvelles relations avec la France (aides globales et interdiction à la Nouvelle-Calédonie de tendre la main en permanence pour remettre les compteurs financiers à zéro). Mettre un terme aux dépenses fiscales, mettre de l'ordre dans l'économie mixte, faire la place à un véritable impôt progressif sur le revenu, les logiques réformistes sont bien connues, les logiques politiques ne suivent cependant pas...

Antonino Troianiello vient montrer que la fatalité n'est pas forcément systématiquement de mise au regard de l'analyse du redressement des comptes publics du voisin polynésien de 2013 à 2016 : l'importance d'une réforme fiscale parfaitement bien ciblée est mise en avant, à comparer avec des politiques d'économies budgétaires initiées mais se révélant totalement inefficaces ; c'est principalement par un recours dans de très fortes proportions à la fiscalité indirecte que les comptes se sont redressés et en ciblant préférentiellement les grosses entreprises et les gros comptes que la restauration de la crédibilité financière du territoire a pu s'opérer (l'intervention des grands bailleurs de fonds se réalise à nouveau). À noter que c'est uniquement dans des conditions extrêmes que ces solutions ont été trouvées... Les réformes fiscales⁴ ne sont pas forcément très glorieuses sur le fond car les mauvaises habitudes n'ont pas forcément changé, mais pour autant la situation financière de la Polynésie française est redevenue acceptable très rapidement.

Miranda Stewart soutient que l'Australie n'a pas été confrontée à une crise de ses finances publiques à considérer la crise financière de 2008⁵. Pour autant, la situation du pays dix ans après présente des signes inquiétants de stagnation (accumulation des déficits pourtant nuls en 2002, pas d'endettement il y a encore quelques années quand celui-ci aujourd'hui s'accroît année après année tout en restant encore assez faible). Faut-il pour autant se préoccuper d'une telle tendance ? Ce qui apparaît comme important aujourd'hui va résider dans la lutte contre l'insincérité de la présentation budgétaire (budget excédentaire en présentation mais jamais en exécution) : il est nécessaire de prévoir un élargissement des bases fiscales (lutter contre les niches fiscales) pour générer de nouvelles recettes (quelques points de taux de prélèvements obligatoires supplémentaires ne seraient pas superflus), de nature ainsi à stabiliser la situation pour atténuer les effets induits par la crise de 2008 qui affectent aujourd'hui les comptes publics australiens.

4 - Voir en détails dans l'ouvrage la contribution supplémentaire de Jean-Paul Pastorel, « L'augmentation des impôts en Polynésie française comme remède à la crise et ses limites ».

5 - NDLR : il n'a pas été possible de publier à l'écrit l'intervention de l'auteur.

La situation du Japon est financièrement dramatique comme vient de le confirmer Takeshi Fujitani. Le Japon se fait « le plus mauvais élève de la classe » des pays de l'OCDE en termes de déficits publics et surtout d'endettement. La cause principale de cette situation résulte de l'échec des politiques dans leur entreprise de réforme du système fiscal japonais (exemple de l'augmentation de la TVA au taux de 8% seulement aujourd'hui). L'autre cause est constituée par l'augmentation des dépenses sociales (vieillesse de la population). Qui va prêter de l'argent à un gouvernement dispendieux ? C'est précisément au regard d'une dette essentiellement interne (ménages et entreprises) que le système tient toujours par des taux d'intérêt très bas. Le Japon ne gère pas la crise de ses finances publiques, il préfère l'ignorer. Avènement en germe d'une nouvelle crise à venir ? Il s'agit là d'une crainte bien réelle qui demeure pour l'instant sans réponse.

II. SOLUTIONS CLÉS EN MAIN OU SIMPLES PISTES DE RÉFLEXION À EXPLORER ? UNE OPPORTUNITÉ À SAISIR EN TOUT ÉTAT DE CAUSE

Les attentes exprimées en début de colloque allaient dans le sens de propositions de solutions permettant une sortie de crise. Il serait bien présomptueux et irréaliste de préconiser des solutions clés en main à la crise que connaît la Nouvelle-Calédonie ; tout au plus, il s'agira au mieux de dégager certaines perspectives d'évolution ou pistes de réflexion à explorer (A). Il convient d'être convaincu, en revanche, de l'existence d'une réelle opportunité à saisir en tout état de cause (B).

A. Privilégier certaines pistes de réflexion aux solutions clés en main

Des enseignements sont à retirer et à considérer au terme de ces deux journées, si l'on se place du point de vue de la Nouvelle-Calédonie bien évidemment, mais tout autant aussi, et peut-être plus surprenant aussi, du point de vue de la France : deux exemples seront respectivement développés à chaque fois.

En ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, tout d'abord, a pu être perçu au travers des propos de Mme Métais, premier exemple, tout l'intérêt qui pouvait exister à pousser les logiques budgétaires de la Nouvelle-Calédonie afin de se doter d'outils de pilotage efficaces ; ont été évoqués l'établissement d'une cartographie des risques financiers de la collectivité territoriale, au regard aussi des garanties accordées par la Nouvelle-Calédonie, les techniques de provisions et les engagements hors bilan... Les comptabilités en droits constatés à l'image de la comptabilité générale de l'État voulue par la LOLF doivent dorénavant donner lieu à certification des comptes de toutes les administrations publiques : il s'agit là d'une obligation inscrite désormais depuis 2008 dans le texte constitutionnel (dernier alinéa de l'article 47-2 de la Constitution) et faisant actuellement l'objet plus spécifiquement pour les collectivités d'une expérimentation pour les collectivités territoriales dans le cadre de la loi Notre (loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République).

La réforme fiscale entreprise en Nouvelle-Calédonie depuis trois ans, présentée par MM. Jamet et Bauvalet et commentée par Mme Duval, second exemple, a pu mettre en avant certains aménagements et améliorations à apporter dans l'avenir : pour l'ensemble des impositions affectées, la nécessité de reconsidérer de telles logiques d'affectation de recettes à certaines catégories de dépenses, source de gaspillages et de rigidité ; pour la TGC, la nécessité de se rapprocher d'un taux unique et de supprimer les taux au nombre de quatre pour l'instant ;

pour l'impôt sur les sociétés, la nécessité de réduire le niveau du taux d'imposition sur les bénéficiaires. Ces différentes perspectives correspondent très exactement aux recommandations des trois derniers rapports rédigés par le conseil des prélèvements obligatoires au sujet du système fiscal français parfaitement transposables aux perspectives fiscales calédoniennes.

En ce qui concerne la France, maintenant, la redéfinition de la place de l'État par le biais de ses contours financiers, premier exemple, est assurément une donnée objective du débat contemporain centré sur la diminution des déficits publics excessifs. Le recentrage de ses missions sur la seule dimension régaliennne au regard de cette expérience néo-calédonienne est susceptible de devenir un sujet d'étude privilégié ; quel coût précisément, en effet, que de n'assurer que les seules fonctions défense, sécurité, justice, finances (et enseignement supérieur...) sur un territoire tel que la Nouvelle-Calédonie ?

Jusqu'à quel point l'État est-il capable de conférer, second exemple, une réelle autonomie fiscale à ses collectivités territoriales, à l'aune de l'expérience néo-calédonienne ? L'État ne prélève qu'une seule taxe en Nouvelle-Calédonie qui est la taxe d'aéroport, laissant par ailleurs une totale souveraineté au territoire en termes de création d'impositions nouvelles ou de gestion d'impôts qui relèvent spécifiquement de la sphère étatique. Si la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a permis de reconnaître une autonomie financière aux collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel a refusé de voir inscrite dans la rédaction de l'article 72-2 de la Constitution une quelconque autonomie fiscale de nature à leur être garantie en termes constitutionnels (décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, « loi de finances pour 2010 »). La thématique est loin de se vouloir anodine alors que les autorités gouvernementales nouvellement en place s'approprient tout simplement à exonérer 80 % des Français du paiement de la taxe d'habitation constituant une des principales ressources du bloc communal.

B. Une opportunité bien réelle à saisir en tout état de cause

L'expression « en tout état de cause » doit être ici à apprécier « avec ou sans la France » au terme du référendum à venir. Les interventions de ces deux journées, les débats qui ont pu avoir lieu, l'intérêt des acteurs présents montrent que la Nouvelle-Calédonie est parfaitement capable de comprendre qu'elle avait son destin financier entre ses mains parce qu'elle a atteint un degré de maturité nécessaire pour opérer les choix qui s'imposaient. Manuel Tirard, dans son intervention, a posé clairement les termes des alternatives en matière de niveau de dépenses publiques et ce au regard de choix sociétaux parfaitement mis en perspective par rapport au modèle américain : ceux-ci ne s'avèrent pas forcément d'ailleurs en totale opposition vis-à-vis du modèle français dès lors que la problématique des dépenses sociales est appréhendée dans sa globalité dans le recours à la sphère privée ; il est clair que la France va faire beaucoup plus confiance à l'intervention publique pour faire face aux défis financiers posés en la matière. Yuki Sekine⁶ a posé le débat de la même façon pour le Japon dans le cadre de son intervention consacrée à la maîtrise des dépenses sociales en réponse au vieillissement de sa population. Il apparaît qu'à ce stade de la réflexion, les réponses les plus urgentes et les plus immédiates que doit apporter la Nouvelle-Calédonie se situent précisément au niveau de la crise de ses finances sociales qu'il faut avoir le courage d'affronter de face.

6 - NDLR : il n'a pas été possible de publier à l'écrit l'intervention de l'auteur.

Il y a tout simplement une opportunité à saisir en la matière, quand traditionnellement les situations ici s'apprécient plus spécifiquement en terme de niveau de Prélèvements Obligatoires (PO), sachant que la notion recouvre en les amalgamant impositions de toutes natures ET cotisations sociales. La thématique du niveau des prélèvements obligatoires s'inscrit dans une dimension tout à fait particulière en termes de finances publiques quand il s'agit d'apprécier la situation d'un pays. La France se caractérise par un taux de PO parmi les plus élevés au monde avec un ratio se situant aux alentours de 44 % de son PIB et un objectif de diminution à 43 % : à part les pays scandinaves pour lesquels ce taux avoisine les 50 %, aucun pays (à l'exception de la Belgique) n'affiche un tel pourcentage. Ce taux est significatif du degré d'interventionnisme de l'État dans la société et des choix qui ont été opérés en la matière, en particulier en termes d'État providence.

Le taux des PO se situe en Nouvelle-Calédonie à 33 % du PIB : il a été dit à juste titre au cours de ce colloque qu'il existait des marges de manœuvre en la matière pour financer les dépenses nouvelles. L'augmentation des impôts et des cotisations sociales paraît être la solution la plus aisée à mettre en œuvre, et il est vraisemblable qu'au regard de la dégradation notamment des chiffres de dépenses sociales, la Nouvelle-Calédonie n'échappera pas à une telle augmentation. Celle-ci ne peut cependant être envisagée qu'à la condition de définir des objectifs globaux de politique fiscale qui prennent objectivement en compte redistribution et justice.

Pour autant, ce n'est vraisemblablement pas là la solution qu'il convient de préconiser uniquement : au delà de la question de l'acceptation d'une augmentation des PO par les acteurs économiques, il est aujourd'hui très difficile, par exemple en France, de faire descendre même d'un point le taux des PO pour le ramener à 43 % du PIB, au regard d'une moyenne européenne se situant en moyenne cinq points en dessous et au regard des dix points en dessous du taux de PO calédonien... Avec un taux de PO se situant aujourd'hui à 33 %, la Nouvelle-Calédonie doit s'inscrire dans une approche de compétitivité et d'attractivité du territoire dans des standards moyens à devoir préserver impérativement dans un cadre de mondialisation.

La Nouvelle-Calédonie est en position aujourd'hui de définir un cap à tenir à une certaine échéance en fonction d'un certain modèle qui lui reste à choisir. La problématique ici est particulièrement nette : jusqu'à quel point doit-elle suivre le modèle français dont on sait qu'il est malade, voire très malade, et qu'il connaît en termes de finances publiques les pires difficultés à se redéfinir par rapport à un standard moyen que lui impose l'Union européenne ?

LES AUTEURS¹

Lionel Bauvalet, cadre de la direction générale des finances publiques, détaché auprès du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, est chargé depuis juin 2015 de la mise en place de la Taxe Générale sur la Consommation (TGC). Il a auparavant exercé des fonctions à la direction de la législation fiscale du ministère des Finances pendant 12 années, au cours desquelles il a participé, en lien avec les institutions européennes, à l'élaboration de la législation et de la doctrine fiscale en matière de TVA.

Jocelyn Bénéteau est maintenant maître de conférences en droit public à la Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille Université. Il est spécialisé en droit des finances publiques, et membre du Centre d'études fiscales et financières (EA 891) et de la Société Française de Finances Publiques (SFFP).

Mathieu Bunel est maître de conférences en économie à l'Université de la Nouvelle-Calédonie et membre de la fédération de recherche TEPP. Il a notamment participé à la rédaction de rapports d'évaluation sur les politiques d'ARTT (1998-2000), les réformes Fillon sur les allègements de cotisations sociales (2006-2008) ou encore l'instauration du CICE (2013-2016).

Mathias Chauchat est professeur à l'Université de la Nouvelle-Calédonie, agrégé de droit public, spécialisé en droit administratif et droit institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Il a accompagné le développement de l'Université, du Centre universitaire de l'Université Française du Pacifique, dont il fut l'administrateur provisoire puis le directeur, jusqu'à l'Université de la Nouvelle-Calédonie actuelle. Il y est élu aux deux conseils et a exercé de nombreuses fonctions administratives. Il a participé à la fondation du Laboratoire de Recherches Juridique et Économique (LARJE) dont il fut le directeur de 1995 à 2014.

Mathieu Conan, professeur agrégé de droit public, vient de rejoindre l'Université de Paris 1 – Panthéon-Sorbonne après dix années passées à l'Université de Paris-Nanterre au cours desquelles il a été directeur de l'UFR Droit & Science politique et de l'Institut de Préparation à l'Administration Générale (IPAG). Spécialiste de finances publiques, il a par ailleurs été membre du Conseil des Prélèvements Obligatoires (CPO) de 2012 à 2016.

Viviane Damiens est médecin spécialiste en anatomie pathologique, métier qu'elle exerce depuis 24 ans à Nouméa dans une structure privée qu'elle a créée. Elle préside un syndicat de médecins libéraux et est attachée à une médecine qui, bien que scientifique, soit humaniste et réaliste.

1 - Les titres et les fonctions des auteurs tels qu'ils sont présentés au début de chaque chapitre sont ceux de la date du colloque. Néanmoins, la présentation ci-dessous a été actualisée au moment de la publication.

Cécile Duval est spécialiste en droit fiscal et en droit douanier. Après avoir exercé 10 ans en tant qu'inspectrice des impôts, elle a travaillé en cabinet d'avocat de 2002 à 2012, avant de créer son propre cabinet. Elle exerce une activité de conseil et d'assistance fiscale auprès des sociétés et des particuliers.

Étienne Farvaque est professeur d'économie à l'Université de Lille et *Fellow* associé au CIRANO (Montréal, Canada). Il a obtenu son doctorat en économie de l'Université Lille 1 en 1997 et a occupé des postes de chercheur à l'Université de technologie de Kochi, à l'Université Kwansai Gakuin et à l'EUIJ (Japon), ainsi qu'au Centre de recherche sur l'intégration européenne (ZEI) à Bonn (Allemagne). Ses intérêts de recherche et d'enseignement incluent l'économie européenne, l'économie politique, les règles budgétaires et l'économie des banques centrales. Il est l'auteur de quatre livres (dont un sur la Banque centrale européenne et un sur l'économie de la démocratie).

Takeshi Fujitani, Doctor of Juridical Science (SJD) (Harvard 2009), est maître de conférences à l'Institut des sciences sociales de l'Université de Tokyo au Japon. Il travaille sur les finances publiques, l'analyse économique du droit et la globalisation du droit. Avant de rejoindre l'Université de Tokyo, il a enseigné aux Universités d'Hokkaido (2004-2012) et de Chicago (professeur invité en 2009 et 2011).

Samuel Gorohouna est maître de conférences en économie à l'Université de la Nouvelle-Calédonie et chercheur au LARJE. Ses domaines de recherches concernent les inégalités sur le marché du travail et dans l'accès au logement. Il travaille également sur l'entrée des peuples autochtones dans l'économie de marché, sur le verdissement de la fiscalité et l'impact des régimes monétaires sur le commerce.

Thomas Govedarica est magistrat au sein de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, qui a pour missions le contrôle de la gestion des organismes publics et des comptes publics ainsi que l'expertise auprès des services de l'État en charge du contrôle budgétaire des collectivités de ce territoire. Diplômé de l'IEP de Paris et de l'ENA, il est chargé de cours et de formation à l'Université de la Nouvelle-Calédonie et à l'Institut de formation aux agents publics de Nouvelle-Calédonie.

Mickaël Jamet est directeur des services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie. Après avoir exercé dans le secteur des études de marché puis de l'emploi/formation, il a suivi la formation de l'École nationale des impôts et intégré la direction des services fiscaux, tout d'abord comme vérificateur dans le domaine du contrôle fiscal externe, puis, comme adjoint et chef du service de contrôle et d'expertise et, enfin, comme directeur adjoint et directeur.

Sébastien Kott, professeur de droit public à l'Université de Poitiers, dirige le projet de recherche sur les interactions entre le droit et la comptabilité dans le cadre d'un partenariat avec le Conseil de Normalisation des Comptes Publics (CNOCP) dont il est membre du conseil d'orientation. Ses travaux portent sur l'information financière publique sous un aspect juridique et plus particulièrement comme objet de science administrative.

Gaël Lagadec, HDR, maître de conférences en économie, est président de l'Université de la Nouvelle-Calédonie depuis 2013. Il a été réélu à ce poste en 2017 pour un mandat de 4 ans. Ses principaux enseignements et recherches concernent la microéconomie, l'économie régionale et l'économie des décisions publiques.

Thierry Lataste, actuellement Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, poste qu'il avait déjà occupé entre 1999 et 2002, a exercé de très nombreuses fonctions dans la haute administration française depuis sa sortie de l'ENA. Il a notamment été préfet pendant dix ans ainsi que, récemment, directeur des cabinets de Manuel Valls et Bernard Cazeneuve (ministres de l'Intérieur) et de François Hollande (président de la République).

Gulliver Lux est docteur en sciences de gestion, maître de conférences de l'Université de Rennes 1, auparavant en délégation à l'Université de la Nouvelle-Calédonie. Ses travaux portent notamment sur les pratiques de gestion dans le secteur sanitaire et social (performance, usages des outils de gestion) et, plus généralement, sur le lien entre acteurs et outils de gestion (émotion, appropriation, jeux d'acteurs).

Sophie Métais est diplômée en économie et finances internationales, ainsi qu'en économie du développement à Nanterre et Brighton (Grande-Bretagne). Elle a commencé sa carrière avec l'Agence française de développement dans le financement de projets internationaux, en outre-mer et au siège, ainsi que dans la filiale secteur privé du groupe (PROPARGO). Directeur général délégué de la 1^{ère} société de gestion de portefeuilles agréée dans l'outre-mer, elle a consacré six années au financement en fonds propres des entreprises calédoniennes (*capital investissement*). Elle a rejoint le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie aux côtés de Thierry Cornaille en 2014, pour piloter le cabinet du membre du gouvernement en charge des finances et de la réforme de la gestion des finances publiques de la Nouvelle-Calédonie.

Matthieu Morando, diplômé de l'ENSAE, a débuté sa carrière à l'INSEE, et a travaillé à l'élaboration des comptes trimestriels, puis, à la mise en place de comptes économiques régionaux à La Réunion. Il a ensuite successivement dirigé le service statistique de la direction régionale de l'INSEE en Alsace et l'antenne de l'INSEE à Mayotte au moment de la départementalisation de cette collectivité. Il a rejoint les Instituts d'Émission d'Outre-Mer (IEDOM et IEOM) en 2010, en tant que responsable des études économiques et du suivi des établissements de crédit, à La Réunion, d'abord, et en Nouvelle-Calédonie, depuis 2014.

Nicolas Ooghe, après une expérience dans le milieu bancaire, est actuellement en doctorat (économie) à l'Université de Lille.

Jean-Paul Pastorel, professeur de droit public, est vice-président du conseil d'administration de l'Université de la Polynésie française. Il a publié en 2016 « Qu'est-ce qu'un impôt confiscatoire », *Revue du droit public*, et « Les finances publiques au Vietnam face aux défis de la modernisation », in *Le droit français et vietnamien : entre tradition et modernité* (colloque Hanoi, 12 mai 2016 avec l'Univ. Aix-Marseille et l'Université Nationale de Hanoi, Arnaud de Raulin et Jean-Paul Pastorel, dir., Université Nationale de Hanoi, 2016, p. 263-278).

Manuel Tirard, HDR, est maître de conférences en droit public à l'Université Paris-Nanterre, auparavant en délégation à l'Université de la Nouvelle-Calédonie. Il travaille sur les finances publiques et le droit fiscal d'un point de vue comparatif, avec surtout pour champ d'étude géographique le Pacifique en général et la Nouvelle-Calédonie en particulier, et ce dans le cadre de la situation et des possibles évolutions institutionnelles du territoire.

Antonino Troianiello est maître de conférences en droit public à l'Université de la Polynésie française, où il dirige le master « Droit des collectivités territoriales ».

Louis-Jacques Vaillant est directeur général de la SIC depuis mars 2014. Économiste de formation, universitaire puis expert sur des projets de terrain en Afrique de l'Ouest, il a rejoint l'Agence française de développement en 1988. Il y a exercé des responsabilités en agence et au siège dans le département Afrique, puis comme chef de division à la direction financière (1997-2001), à la direction outre-mer (2002-2004) et comme responsable de la division des collectivités et du développement urbain (2005-2009). Il a ensuite dirigé le département « Amérique latine et Caraïbe » (2009-2011), avant d'être nommé directeur exécutif en charge des relations extérieures et des partenariats de l'AFD.

Seules presses universitaires francophones du Pacifique, les Presses Universitaires de Nouvelle-Calédonie (PUNC) ont vocation à contribuer à l'édition d'ouvrages et de revues à caractère scientifique. Elles sont un outil de diffusion et de promotion de travaux de recherche – notamment conduits à l'Université de la Nouvelle-Calédonie – qui présentent un intérêt pour la Nouvelle-Calédonie et au-delà pour l'Océanie. Elles entendent également favoriser l'accès en Nouvelle-Calédonie à des ouvrages de référence à partir d'une politique de traduction et de réédition. Les PUNC ont par ailleurs pour ambition de faire connaître la recherche francophone au sein de la région Pacifique par la mise en place d'une politique de communication bilingue et de coéditions.

La collection LARJE, Laboratoire de recherches juridique et économique, est l'une des quatre collections que comptent aujourd'hui les PUNC.

Cette collection entend valoriser des travaux de recherche originaux portant sur la Nouvelle-Calédonie et son environnement régional, notamment à partir des axes de recherche identifiés au sein de l'équipe du LARJE, rattachée à l'Université de la Nouvelle-Calédonie, ou encore de ceux du Consortium pour la Recherche, l'Enseignement Supérieur et l'Innovation en Nouvelle-Calédonie (CRÉSICA) ou du Pacific Islands Universities Research Network (PIURN).

Elle a pour ambition de favoriser l'édition et la diffusion de travaux prenant notamment en compte un facteur majeur du Pacifique Sud, le multiculturalisme, qui impacte les règles normatives, l'économie autant que la gestion.

Dans le domaine du droit, en relation au multiculturalisme, le pluralisme juridique est un des thèmes majeurs mis en lumière dans cette collection car il suppose de repenser en permanence les modèles de création, d'intégration ou d'articulation des normes, comme il influe sur la place et le rôle respectifs des institutions locales et de l'État dans une région (Pacifique Sud) où coexistent différents modèles de gouvernance.

Les travaux en économie concernent prioritairement la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna, ainsi que leur environnement régional. Les axes majeurs de ces recherches sont les ressources (actuelles et futures), le développement durable, le rééquilibrage économique, social et humain, ainsi que les modèles de développement dans des contextes d'éloignement ou d'émancipation vis-à-vis de la métropole.

Dans le domaine de la gestion, les axes de recherche portent essentiellement sur l'impact du multiculturalisme au niveau du management des ressources humaines, plus généralement sur la recherche d'outils d'intermédiation entre les modèles océaniques et internationaux.

Les PUNC : <https://unc.nc/recherche/presses-universitaires/presentation/>

- Directeur : Jean-Marc Boyer
- Responsable éditoriale et coordinatrice : Françoise Cayrol
- Directeur de la collection LARJE : Étienne Cornut

COLLECTION LARJE

Quelle insertion économique régionale pour les territoires français du Pacifique ?

Gaël Lagadec (dir.), Jérémy Ellero, Étienne Farvaque, 2016

L'indépendance des universités en Nouvelle-Calédonie

Mathias Chauchat (dir.), 2017

Le droit de la santé en Nouvelle-Calédonie : de la médecine traditionnelle à la bioéthique

Guylène Nicolas (dir.), 2017

La coutume kanak dans le pluralisme juridique calédonien

Étienne Cornut et Pascale Deumier (dir.), 2018

L'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie

Jean-Marc Boyer, Mathias Chauchat, Géraldine Giraudeau,
Samuel Gorohouna, Caroline Gravelat, Catherine Ris (dir.), 2018

La Nouvelle-Calédonie face à la crise des finances publiques

Manuel Tirard (dir.), 2019



A PARAÎTRE

Quelle économie pour la Nouvelle-Calédonie après la période référendaire

Samuel Gorohouna (dir.), 2019

Droit et identité

Christine Bidaud-Garon (dir.), 2019

COLLECTION RÉSONANCES

Le réveil kanak

La montée du nationalisme en Nouvelle-Calédonie

David Chappell, 2017

(Coédition avec les éditions Madrépores)



COLLECTION LIRE

L'école calédonienne du destin commun

Stéphane Minvielle (dir.), 2018



Presses universitaires de la Nouvelle-Calédonie

UNC - BP R4 - 98851 Nouméa Cedex

Tél.: (+ 687) 29 04 75 - Email: francoise.cayrol@unc.nc

NOS ÉDITIONS, NOTRE RAYONNEMENT SCIENTIFIQUE



Les presses universitaires de Nouvelle-Calédonie :

- Actes de colloques
- Monographies • Revues scientifiques
- Manuels pédagogiques
- Traductions d'ouvrages de référence sur la Nouvelle-Calédonie



ULTIMO GLOBAL.

Achevé d'imprimer sur les presses de Ultimo Global - Août 2019

LA NOUVELLE-CALÉDONIE FACE À LA CRISE DES FINANCES PUBLIQUES

Sous la direction de Manuel Tirard

À partir du constat d'une crise des finances publiques qui touche, certes avec ses spécificités, la Nouvelle-Calédonie comme la plupart des pays dans le monde, il s'agit d'étudier les solutions pour y remédier.

La démarche la plus évidente consiste à agir sur deux leviers en même temps, à savoir augmenter les recettes, donc les impôts, tout autant qu'à diminuer les dépenses. Sur le premier aspect, est-il possible de réfléchir à de nouvelles formes de fiscalité, comme par exemple avec l'adoption récente de la Taxe Générale sur la Consommation (TGC) en Nouvelle-Calédonie ? N'est-il pas également envisageable de favoriser une meilleure application du système actuel, en corrigeant la défiscalisation ou en luttant contre l'évasion fiscale ? Le volet dépenses publiques questionne quant à lui la réforme de l'administration et des politiques publiques autour de la logique de performance. Cette optique est illustrée en évoquant notamment les réformes menées en Nouvelle-Calédonie et en interrogeant une économie mixte particulièrement importante sur le territoire. Enfin, l'ouvrage offre une perspective transversale sur les finances sociales, aussi soumises aux tensions budgétaires comme le démontre le RUAMM. Il s'agit d'un aspect essentiel du débat puisque, dans de nombreux pays, elles représentent le premier poste des dépenses publiques.

L'approche se veut large à au moins deux titres. D'une part, d'un point de vue disciplinaire, car il s'agira de lier approches juridique, économique et gestionnaire, en associant universitaires et praticiens. D'autre part, d'un point de vue géographique, puisque les spécificités calédoniennes seront étudiées en tant que telles mais aussi à la lumière des problématiques et des solutions métropolitaines et internationales. En définitive, l'objectif est de replacer les questions financières au cœur des débats démocratiques et des choix sociaux dont elles sont indissociables. C'est fondamental à l'heure où les Néo-Calédoniens se prononcent sur leur destin.

Actes du colloque international des 12 et 13 juillet 2017 à l'Université de la Nouvelle-Calédonie