LES CHAMBRES TERRITORIALES DES COMPTES ET LA FISCALITE POLYNESIENNE ET CALEDONIENNE

Bernard Poujade*

Comme l'a fort bien souligné le président Beauviche dans son rapport sur «L'autonomie fiscale sous le regard du juge financier» au colloque organisé par le Sénat sur «Un kaléidoscope de l'autonomie locale**:** théorie, pratique institutionnelle et déclinaisons ultramarines»[1], les juridictions financières «dans le cadre de leurs travaux et à travers le prisme de la bonne gestion des deniers publics, s'intéressent aux dynamiques institutionnelles». Et l'outre-mer constitue un champ d'analyse privilégié pour ce qui est des spécificités institutionnelles, les collectivités d'outre-mer par exemple ne disposant pas d'un statut uniforme[2]. Depuis l'accord de Nouméa de mai 1998 et la révision constitutionnelle de juillet 1998, la Nouvelle-Calédonie, quant à elle, est soumise à un statut original faisant ainsi l'objet d'un titre spécial au sein de la Constitution (titre XIII). Néanmoins il est exact que «la compétence fiscale est emblématique du caractère spécifique du statut de ces collectivités. Il s'agit d'une caractéristique commune aux COM et à la Nouvelle-Calédonie».Aussi est-il naturel que l'exercice d'une telle compétence ait amené les juridictions financières à s'y intéresser. La publication d'un récent rapport public thématique, fruit d'une collaboration de l'ensemble des chambres territoriales des comptes et de la Cour des comptes[3], a apporté un éclairage particulier même si certaines chambres territoriales avaient déjà par le passé procédé à l'examen de la gestion de certaines collectivités. Il est intéressant de s'arrêter plus particulièrement au «regard» porté par la Cour et les CTC sur les caractéristiques de la fiscalité en Polynésie et la Nouvelle-Calédonie.

---

* Professeur agrégé des facultés de droit, Université Paris Descartes, Centre Maurice Hauriou (EA 1515), Avocat à la Cour de Paris, Directeur du Bulletin juridique des collectivités locales.

1 Rapport d'information n° 452 fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer comportant les actes du colloque organisé le 10 avril 2014 sur «Un kaléidoscope de l'autonomie locale: théorie, pratique institutionnelle et déclinaisons ultramarines».

2 Cf. Bernard Poujade et Xavier Cabannes, «Les collectivités territoriales», Foucher, 2ème édition, 2014, p. 40.

3 Rapport thématique particulier sur l'autonomie fiscale en outre-mer, novembre 2013.

I UN CARACTERE ATYPIQUE

L'analyse comparative s'est révélée délicate pour déterminer par exemple le niveau de prélèvements obligatoires faute de production de données précises et régulières.

Le PIB a ainsi été calculé pour la dernière fois en 2011 pour la Nouvelle-Calédonie et pour la Polynésie française et aucun service statistique n'est capable de fournir les principaux indicateurs macroéconomiques, nécessaires pour éclairer les choix de politiques fiscales et économiques! La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française produisent néanmoins des indicateurs économiques sectoriels qui ont été utilisés pour l'analyse.

Le constat opéré montre un taux de prélèvements obligatoires et un taux de pression fiscale[4] inférieurs à ceux de la métropole mais assez élevé. Les taux les plus élevés en matière de prélèvements obligatoires concernent la Polynésie française (36%) et la Nouvelle-Calédonie (33%), territoires les plus peuplés[5] et auxquels sont confiés des compétences importantes. L'écart avec la métropole comme l'a constaté la Cour est donc très important de près de dix points sur la période examinée.

Les impôts au profit des collectivités sont de 18% en Nouvelle-Calédonie et de plus de 22% en Polynésie française. Les cotisations sociales prélevées au titre de la protection sociale, dont la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie sont chargées s'élèvent respectivement à 14% et 15% du PIB.

En outre, ces prélèvements obligatoires se répartissent, dans des proportions variables selon les niveaux de territoires.

En moyenne, la collectivité centrale en consomme 52%, les administrations de sécurité sociale 44%. Les autres administrations publiques, dont les collectivités infra-territoriales, principalement les communes, se partagent 4% des prélèvements.

En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, les collectivités infra-territoriales et leurs établissements et organismes (ODAL) bénéficient essentiellement d'une fiscalité reversée par la collectivité d'outre-mer[6]. Les

---

4 La pression fiscale est entendue, dans le cadre de ce rapport des juridictions financières, comme le ratio rapportant la somme des prélèvements de la collectivité et du secteur local au PIB.

5 Plus de 240 000 habitants.

6 À travers la dotation de fonctionnement et la dotation d'équipement pour les provinces de Nouvelle-Calédonie, le fonds intercommunal de péréquation pour les communes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française.

quelques impôts et taxes directement prélevés par ces niveaux de collectivités ne dépassent pas 5% de l'ensemble des prélèvements obligatoires en Polynésie française et 4% en Nouvelle-Calédonie.

Il est vrai que la situation des communes n'est pas idéale comme l'a montré pour la Polynésie française le rapport d'information sénatorial du 10 décembre 2008 de MM. Cointat et Frimat au titre évocateur «Droits et libertés des communes de Polynésie française: de l'illusion à la réalité»[7].

Le constat effectué par les juridictions financières montre que le niveau des prélèvements obligatoires ne permet pas la prise en charge de la totalité des dépenses publiques des collectivités.

La fiscalité apporte environ 80% des recettes réelles de fonctionnement du budget des collectivités centrales.

À l'instar de la situation métropolitaine, l'État assume une part plus ou moins importante des dépenses réalisées localement, soit directement, soit par le versement de dotations de compensation des charges transférées, comme celles versées au titre de l'article 72 de la Constitution.

Les articles 55 et 59 des lois organiques portant statut de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française ont organisé les modalités financières des transferts (compensation des compétences nouvelles transférées par exemple).

Ainsi, en Polynésie française, la participation de l'État a pris la forme de dotations d'investissement et de fonctionnement avec la dotation globale d'autonomie (DGA) composée de trois instruments financiers, la dotation de fonctionnement (DF) égale à 60%, la dotation pour l'investissement des communes (DTIC) pour les services publics environnementaux (eau, assainissement, déchets) égale à 6% et enfin la dotation aux investissements prioritaires de la Polynésie égale à 34%, sous réserve de la signature d'une convention pour chaque opération.

En outre, en Polynésie française, le financement de la protection sociale a fait l'objet d'une participation financière importante de la part de l'État.

En Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie certaines politiques publiques relevant de ces collectivités sont largement prises en charge financièrement par l'État, notamment le secteur de l'éducation, compétence restée, de fait, financée par l'État à plus de 90%.

On peut noter que les dotations budgétaires constituent un apport très important pour les deux collectivités puisqu'il représentait en Nouvelle-Calédonie, en 2011,

7 N°130 (2008-2009).

une contribution de 1,3 milliard d'euros, soit 18% du PIB et, en Polynésie française, 1,5 milliard d'euros, soit un apport au PIB de 34%!

Par ailleurs l'Etat, dans le cadre de contrats de prestations ou de conventions de gestion, met à disposition des collectivités concernées un certain nombre de ses services ou d'agents.

Le constat de la Cour et des chambres territoriales est celui d'une dégradation de la situation financière à des degrés divers.

Entre la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, il y a certes une différence, la première étant en meilleure situation budgétaire que la seconde.

En général, la détérioration des équilibres financiers a essentiellement résulté de deux phénomènes: l'insuffisante maîtrise des dépenses de personnel et la volatilité des recettes fiscales, particulièrement sensibles aux aléas de la conjoncture[8].

L'autre cause des difficultés tient au degré de sensibilité de la fiscalité à la conjoncture économique

Les difficultés de la Polynésie française tiennent à ce que les impôts indirects représentant plus de 80% des recettes réelles de fonctionnement ont subi une réelle érosion de leur rendement sous l'effet de la crise économique alors que la Nouvelle-Calédonie, dont la fiscalité repose davantage sur l'impôt sur le revenu, a moins souffert.

II UNE INADAPTATION EVIDENTE

Les caractéristiques des systèmes fiscaux sont évidemment liées à l'histoire tant de la Polynésie française que de la Nouvelle-Calédonie et à leurs spécificités. Mais le rapport des juridictions financières permet de mettre en lumière certains handicaps communs.

D'abord la part de la fiscalité indirecte est prépondérante. Elle varie cependant d'une collectivité à l'autre, à savoir 52% en Nouvelle-Calédonie et 60% en Polynésie française, en dépit de l'existence de l'impôt sur les sociétés (IS) et d'une forme particulière d'imposition directe, la contribution de solidarité territoriale, assise sur les revenus des particuliers pour le financement de la protection sociale.

---

8 En Polynésie française, le poids des charges de personnel dans l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement est passé de 28,3% en 2004 à 31,6% des dépenses réelles de fonctionnement en 2011. En Nouvelle-Calédonie, les dépenses de personnel ont augmenté de 5,3% par an de 2007 à 2011, et elles représentaient 33% des dépenses de fonctionnement de la collectivité de la Nouvelle-Calédonie en 2011.

La fiscalité est donc la résultante d'une sédimentation historique tenant par exemple pour la Polynésie à l'insularité (droits de douane ou de taxes d'approche) et les taxes modernes, notamment la TVA, ne datent, lorsqu'elles ont été créées, que de quelques années.

Les droits de consommation intérieure (sur les tabacs et les alcools, puis sur les hydrocarbures et autres produits importés) complète les ressources. La fiscalité directe des particuliers ou des entreprises n'a été mobilisée que plus tard.

Il en va ainsi particulièrement en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. Dans le premier cas, la législation sur les bénéfices des entreprises date de 1983 et la mise en place d'un véritable impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) continue à faire débat et reste en suspens. Dans le second cas, la Nouvelle-Calédonie a mis en place l'imposition du bénéfice des entreprises productrices de nickel en 1975, étendue à l'ensemble des sociétés en 1979, et l'impôt sur le revenu en 1983. En revanche, Wallis-et-Futuna ne connaît toujours pas ces deux formes d'imposition.

Ce n'est que récemment en 1998 que la Polynésie française a instauré une TVA qui procure 41% des ressources fiscales et la Nouvelle-Calédonie après maintes péripéties n'a toujours pas concrétisé le projet de perception d'une nouvelle taxe de type TVA, la taxe générale sur les activités (TGA) et il n'existe qu'un succédané avec la taxe de solidarité sur les services qui représente 10% des impositions.

En Polynésie française, s'il n'existe formellement pas d'impôt sur le revenu des personnes physiques, la contribution de solidarité territoriale (CST) taxe toutes les formes de revenus des particuliers (traitements, salaires, pensions, rentes viagères et indemnités diverses). C'est une imposition cédulaire, progressive en fonction de six tranches de revenu, sans quotient familial, prélevée à la source et, à l'instar de la contribution sociale généralisée, qui a vocation à financer la protection sociale.

La Nouvelle-Calédonie a, quant à elle, un impôt sur le revenu datant des années 1980 qui vise la plupart des catégories de revenus suivantes et d'après le constat opéré par les juridictions financières est acquitté par un foyer sur deux.

L'impôt sur les sociétés est non négligeable en Nouvelle-Calédonie. En 2011, hors secteur minier, il représentait plus de 4% du PIB et, en incluant l'imposition spécifique au secteur minier, ce chiffre atteignait 4,7%. Les taux de l'IS sont assez voisins entre la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française (aux alentours de 35%)[9].

9 Sans compter certaines contributions additionnelles générales ou spécifiques.

L'imposition sur la détention de patrimoine est marginale sauf par le biais de taxes foncières et les revenus des capitaux mobiliers faiblement (10% en Polynésie française)

Les impositions sur les plus-values sont quasi inexistantes (en tout cas en Nouvelle-Calédonie) et les droits d'enregistrement peu élevés.

Le système fiscal paie donc un tribut à l'histoire évident avec une modernisation tardive.

Mais le rapport pointe du doigt l'absence de cohérence des objectifs de la politique fiscale.

À l'origine, il s'agissait de couvrir quelques dépenses publiques, grâce aux droits de timbre et d'enregistrement, des droits de port, des taxes sur les importations et la consommation, ainsi que des droits de capitation.

Puis la politique fiscale est devenue un instrument d'intervention économique, servant d'abord à protéger les productions locales et ce n'est que dans un troisième temps que l'on s'est préoccupé des effets de redistribution de l'impôt.

Le rapport note que la pluralité des objectifs multiples assignés à la politique fiscale a conduit à constater des difficultés dans l'articulation entre le rendement fiscal, l'aide fiscale au développement économique et la contribution à la redistribution.

En Polynésie française, entre 2007 et 2011, 79% des recettes de fonctionnement ont ainsi été financées par des recettes fiscales. En 2011, ce ratio a atteint 67% en Nouvelle-Calédonie

La marge de manœuvre est donc faible pour répondre aux autres objectifs sauf à remettre en cause la répartition du financement entre les ressources fiscales et les compléments de financement de l'État définie tant pour la Polynésie française, qu'en Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs des exonérations et dépenses fiscales ont amputé les recettes des taxes et impôts des collectivités ainsi par le biais de crédits d'impôts ou d'exonérations ; le rapport cite 2 600 cas d'exonération et souligne que la défiscalisation a couté en quinze ans, de 1996 à 2011 à la collectivité de la Polynésie française 955,3 millions d'euros de recettes fiscales.

Il apparaît dans le bilan que la fonction redistributive de l'impôt passe totalement au second plan (un peu moins en Nouvelle-Calédonie)

Le rapport pointe du doigt les insuffisances de la fiscalité des collectivités infra-territoriales

Alors que la modernisation des territoires se traduit par la montée en puissance du secteur communal et que comme en métropole la modernisation des infrastructures et services publics locaux (assainissement, eau potable, traitement des déchets) est cruciale les collectivités infra-territoriales de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie évoluent dans un système de financement ne laissant au secteur local que des ressources fiscales limitées, sur lesquelles elles ne disposent que d'une capacité d'initiative encadrée. Les modes d'allocation de ressources centralisées qui ont été associés aux statuts laissent pour l'heure peu de place au déploiement d'une fiscalité locale.

III DES REFORMES SOUHAITABLES

Le rapport mérite attention en ce qu'il fait évidemment des propositions pour améliorer les systèmes fiscaux tant de la Polynésie que de la Nouvelle-Calédonie dans le respect de leur autonomie.

On ne peut qu'approuver la réflexion liminaire à savoir que tout ne passe pas par la fiscalité car comme en métropole le niveau des dépenses publiques est une question centrale et un déterminant tout aussi essentiel.

En effet, dans ces deux collectivités, l'augmentation des dépenses de fonctionnement, financée par l'alourdissement des prélèvements obligatoires, a montré ses limites.

En Polynésie française, la progression des dépenses a été directement responsable de la situation fragile et préoccupante dans laquelle s'est trouvée la collectivité.

Comme le souligne le rapport «le format de l'administration, disproportionné par rapport aux missions essentielles de la collectivité, y a engendré des dépenses de fonctionnement insoutenables à terme» d'où le plan de redressement adopté en 2011.

En Nouvelle-Calédonie, les dépenses de personnel ont augmenté de 6,5% par an entre 2006 et 2011 et continuent à peser sur les équilibres budgétaires.

La problématique n'est pas différente de celle dégagée en métropole

Mais pour se concentrer sur le levier fiscal, le rapport note que l'exercice de la compétence fiscale n'a pas été organisé, ni mis en œuvre de manière identique selon les statuts des collectivités, mais que des améliorations sont souhaitables.

L'insuffisance des moyens de l'administration de l'impôt est une évidence. La production de la norme fiscale, apanage des autorités locales dans toutes les collectivités, s'est révélée également peu satisfaisante.

Les collectivités ont éprouvé des difficultés à consacrer des moyens, en nombre et en qualité, adaptés aux enjeux, même si des efforts sont à souligner en Nouvelle-Calédonie. Les cadres normatifs ont été fluctuants. Par exemple, en Polynésie française, la stabilisation du cadre comptable nécessaire au calcul du résultat fiscal n'est intervenue qu'en 2012!

Le manque de moyens est à l'origine de l'évaluation déficiente des bases taxables et l'Etat n'a pas suffisamment accompagné les collectivités en ce domaine, le recouvrement de l'impôt a souffert lui aussi de ces moyens inadaptés, en particulier d'outils informatiques insuffisants.

Le contrôle fiscal et douanier est encore trop peu assuré.

La révision des paramètres de la fiscalité est appelée de ses vœux par la juridiction financière en tenant compte du niveau de prélèvements obligatoires déjà atteint au regard des dépenses réellement financées.

Le but serait d'améliorer la cohérence des objectifs assignés à l'impôt: rendement, soutien à l'économie et équité fiscale.

Trois pistes devraient être privilégiées, la première serait l'amélioration du rendement fiscal par une meilleure connaissance des bases taxables, la deuxième consisterait à augmenter la part des impôts directs sur les particuliers et sur les entreprises dans le but d'améliorer l'équité fiscale et la troisième, mené de pair avec le deuxième, conduirait à limiter la part de la fiscalité indirecte, en commençant par les droits et taxes protégeant les situations de monopole.

Les développements récents relatifs à la réforme de la TGA en Nouvelle-Calédonie montrent que la voie de la réforme est étroite et chaotique.

Mais ce n'est pas propre à ces territoires d'outre-mer, la mise en place délicate de la réforme des collectivités territoriales en métropole le démontre cruellement[10].

10 Cf. nos éditoriaux dans les numéros du B.J.C.L., 2014.