



**CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

ROD 08/16/NC du 13 novembre 2008

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

ETABLI A LA SUITE DE L'EXAMEN DE LA GESTION

DES RECETTES FISCALES ET DOUANIERES

DE LA NOUVELLE-CALEDONIE

-oOo-

à partir de 2002

-oOo-

RÉSUMÉ DU RAPPORT

Depuis 2002, la Nouvelle-Calédonie connaît une période de forte croissance de ses recettes fiscales. Celles-ci ont dépassé 140 milliards de francs CFP en 2007. Ces rentrées importantes résultent largement de la bonne santé du secteur du nickel et déterminent les orientations actuelles de la politique fiscale.

Les mesures fiscales adoptées se révèlent très favorables aux acteurs économiques locaux, et particulièrement aux entreprises métallurgiques et aux investisseurs. Certains ménages ont aussi bénéficié, mais dans une moindre mesure cependant, de dispositions favorables, notamment lors de la réforme du barème de l'impôt sur le revenu en 2007. Pour d'autres au contraire, la fiscalité calédonienne a désormais dépassé celle de la métropole.

Les défiscalisations constituent l'un des outils privilégié en matière d'aide publique aux entreprises. Cette aide s'avère onéreuse : plus de 17 milliards de francs ont été octroyés depuis 2002. Ce dispositif, fortement incitatif, exige d'être mieux encadré afin d'assurer une plus grande transparence dans la décision d'octroi des fonds publics.

En outre, il a été constaté que la fiscalité calédonienne comportait un nombre très élevé de dispositifs dérogatoires et de traitements fiscaux spécifiques à certaines activités, certaines zones géographiques et certains types de contribuables. Ces mesures particulières, reposant sur des crédits d'impôt ou exonérations divers, nuisent à la lisibilité du système et ont un coût non négligeable pour la collectivité. Ce coût n'est cependant pas précisément évalué par la Nouvelle-Calédonie.

La chambre a pu calculer que la « *dépense fiscale* » globale, c'est-à-dire « *le manque à gagner* » pour la Nouvelle-Calédonie, atteignait près de 173 milliards de francs depuis 2002.

La particularité principale du système fiscal calédonien reste toutefois son « *double protectionnisme* » douanier, constitué d'une superposition de taxes et de quotas d'importation, rendant ce dispositif particulièrement opaque. L'activité de « *lobbying* » auprès des pouvoirs publics a en outre conduit, au fil du temps, à l'accumulation de mesures spécifiques faisant perdre toute cohérence au système tarifaire et entraînant des traitements discriminatoires entre opérateurs et entre branches d'activité. Cette politique de protection de la production calédonienne contribue fortement à la « *cherté* » de la vie locale et pénalise les consommateurs les plus défavorisés.

La complexité actuelle du système fiscal témoigne à l'évidence d'un manque de coordination entre les différentes administrations en charge de cette politique, ainsi que de l'insuffisante vision prospective nécessaire à sa conduite.

La chambre souligne en revanche le rôle majeur des administrations techniques (services fiscaux et douanes), qui manquent encore toutefois des moyens juridiques et humains nécessaires pour faire face à l'ampleur des tâches qui leur sont assignées.

Les défis de la Nouvelle-Calédonie en matière fiscale restent nombreux : nécessité de disposer de marges de manœuvre en cas de retournement des cours du nickel, adaptation de la fiscalité locale aux besoins croissants des provinces et des communes calédoniennes, amélioration de la transparence des dispositifs douanier et fiscal...

La conjoncture économique actuelle reste encore propice à l'engagement de réformes en profondeur de la fiscalité calédonienne, telles qu'elles ont pu être envisagées un temps avec l'introduction éventuelle d'une TVA ou la mise en place d'un fonds de réserve pour l'avenir.

--o0o--

SOMMAIRE

1	PREAMBULE	5
1.1	PROCEDURE DU CONTROLE.....	5
1.2	INTRODUCTION : COMPETENCE FISCALE ET DOUANIERE DE LA NOUVELLE-CALEDONIE.....	6
1.3	2002-2007 : UNE PERIODE DE PROSPERITE EXCEPTIONNELLE	7
1.3.1	UN SUPPLEMENT DE 89 % DE RECETTES FISCALES EN L'ESPACE DE CINQ ANS	7
1.3.2	UNE EMBELLIE DE NATURE CONJONCTURELLE	9
1.3.2.1	L'importante envolée du nickel de ces cinq dernières années	9
1.3.2.2	Une incertitude pour les prochaines décennies.....	10
1.3.2.3	Une dette de 34 milliards de francs qui reste à apurer.....	11
1.4	UN MODE DE REPARTITION RIGIDE DES RECETTES	13
2	UNE FISCALITE GLOBALEMENT MODEREE	16
2.1	UN TAUX DE PRELEVEMENTS, EN HAUSSE CONSTANTE, MAIS QUI RESTE ENCORE INFERIEUR A CELUI DES PAYS DEVELOPPES.....	17
2.2	DE NOMBREUX AVANTAGES ACCORDES AUX ACTEURS ECONOMIQUES LOCAUX	18
2.2.1	UN SYSTEME DOUANIER PROTECTIONNISTE ET INEQUITABLE	18
2.2.1.1	Une double barrière douanière	18
2.2.1.1.1	Des mesures de contingentement.....	18
2.2.1.1.2	Des taxes de protection de l'économie locale : les TCPPL et TSPA	20
2.2.1.2	Un système opaque.....	21
2.2.1.3	Un système coûteux : 48,7 milliards d'exonérations depuis 2002.....	25
2.2.2	DE MULTIPLES AIDES AU DEVELOPPEMENT DES ENTREPRISES	28
2.2.2.1	Des défiscalisations mal maîtrisées : 17 milliards depuis 2002.....	28
2.2.2.1.1	Caractéristiques des dispositifs successifs de défiscalisation	28
2.2.2.1.2	Un bilan difficile à évaluer	30
2.2.2.1.3	Un encadrement tardif, aujourd'hui remis en question.....	32
2.2.2.1.4	Un processus de décision qui mériterait d'être mieux encadré.....	34
2.2.2.2	Des aides sectorielles à l'investissement	37
2.2.2.2.1	Le secteur du nickel : 99,5 milliards de francs accordés depuis 2002	37
2.2.2.2.2	Le secteur de l'immobilier à caractère social : 2,3 milliards de francs depuis 2006.....	39
2.2.2.2.3	La déduction de 15 % des investissements : non évaluée	39
2.2.2.2.4	Le crédit d'impôt au titre du capital risqué : 600 millions de francs depuis 2007.....	39
2.2.2.3	Des allègements à l'impôt sur les sociétés.....	40
2.2.2.3.1	Un taux réduit pour les petites et moyennes entreprises : 500 millions de francs par an	40
2.2.2.3.2	Une possibilité de transfert des déficits : 768 millions de francs depuis 2002.....	41
2.3	UNE FISCALITE DES MENAGES DESEQUILIBREE	42
2.3.1	UN NOMBRE LIMITE D'IMPOTS ET DES TAUX D'IMPOSITION RELATIVEMENT REDUITS	42
2.3.2	UN REGIME PARTICULIEREMENT FAVORABLE AUX PROFESSIONS INDEPENDANTES	43
2.3.3	UNE REFORME DU BAREME DE L'IMPOT SUR LE REVENU DE PORTEE LIMITEE	44
2.3.3.1	Une réduction favorable aux classes moyennes.....	44

2.3.3.2	Une réduction compensée partiellement par une mesure en sens contraire	45
2.3.3.3	Une fiscalité désormais plus lourde qu'en métropole pour certains contribuables 45	
2.3.3.4	Une absence d'indexation annuelle du barème qui génèrera un nouvel alourdissement progressif de l'impôt	47
2.3.4	DE NOMBREUSES POSSIBILITES DE REDUCTION A L'IMPOT SUR LE REVENU : UNE PERTE ANNUELLE DE 3,3 MILLIARDS DE FRANCS PAR AN (EN 2006)	47
3	AU TOTAL, LA POLITIQUE FISCALE CALEDONIENNE EST COÛTEUSE : 173 MILLIARDS DE « DÉPENSES FISCALES » ONT ETE ACCORDÉS ENTRE 2002 ET 2007.....	48
4	UNE ABSENCE DE TAXATION DE LA VALEUR AJOUTEE	50
4.1	UNE EBAUCHE DE TVA : LA TSS.....	50
4.2	LA NOUVELLE-CALEDONIE RESTE AUJOURD'HUI L'UN DES RARES PAYS AU MONDE A NE PAS AVOIR ADOPTE LA TVA.....	51
4.2.1	UNE MISE EN PLACE PRECONISEE PAR LE CERDI	51
4.2.2	DES RISQUES POUR L'ECONOMIE LOCALE A MAITRISER	53
4.3	UN PROJET AVORTE EN 2007	53
5	UNE STRUCTURE ADMINISTRATIVE DOTE DE MOYENS ENCORE INSUFFISANTS	54
5.1	DES DIRECTIONS TECHNIQUES QUI RESTENT A RENFORCER.....	55
5.1.1	LA DIRECTION DES SERVICES FISCAUX.....	55
5.1.2	LA DIRECTION REGIONALE DES DOUANES	57
5.2	DES MOYENS JURIDIQUES ENCORE LIMITES AU SERVICE DES DIRECTIONS TECHNIQUES	58
5.2.1	DEUX MESURES ONT ETE SUIVIES D'EFFET : LE PRIVILEGE DU TRESOR ET L'HYPOTHEQUE LEGALE	58
5.2.2	DE NOUVELLES MESURES RESTENT SOUHAITABLES.....	58
5.2.2.1	L'unification des déclarations annuelles des employeurs.....	58
5.2.2.2	La possibilité d'accès au FICOM pour les services de recouvrement	59
5.2.2.3	La création d'un délit de fraude fiscale	59
5.2.2.4	L'extension éventuelle des conventions internationales.....	60

1 PREAMBULE

1.1 Procédure du contrôle

La chambre territoriale des comptes est compétente pour examiner la gestion de la Nouvelle-Calédonie, et notamment sa fiscalité, en application de l'article LO. 262-2 - alinéa 2- du code des juridictions financières selon lequel « *la chambre territoriale des comptes examine la gestion du territoire, des provinces et de leurs établissements publics.* »

Un précédent contrôle des recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie, portant sur la période 1997 à 2001, a été effectué par la chambre en 2002. Il a donné lieu à un rapport d'observations définitives¹, ainsi qu'à une mention particulière dans le rapport public national 2003 de la Cour des comptes².

A l'époque, la chambre avait essentiellement relevé l'archaïsme et la relative complexité d'une fiscalité calédonienne héritée du passé. Plusieurs recommandations formulées dans le rapport ont depuis lors été suivies d'effet. Les efforts accomplis par les directions des services fiscaux et des douanes méritent d'être soulignés. De profondes améliorations restent cependant envisageables, en ce qui concerne la structure fiscale calédonienne.

Le présent rapport porte sur les exercices 2002 et suivants. Toutefois, pour des besoins de mise en perspective de l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, certaines données statistiques sont parfois étendues aux années précédentes.

La chambre a adressé, le 20 août 2008, un rapport d'observations provisoires au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en exercice, M. Harold MARTIN, ainsi qu'à ses prédécesseurs, Mme Marie-Noëlle THEMEREAU et M. Pierre FROGIER. Tous trois ont accusé réception de ce rapport le 02 septembre 2008.

MM. FROGIER et MARTIN ont répondu à la chambre, respectivement le 28 octobre et le 05 novembre 2008.

¹ LOD n° 03/01 du 23 avril 2003 adressée au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

² Rapport public 2003 de la Cour des comptes : pages 689 à 720.

La chambre territoriale des comptes s'est réunie le 13 novembre 2008 pour prendre connaissance de ces réponses.

A l'issue, elle a retenu collégalement et à titre définitif, les observations suivantes :

-oOo-

1.2 Introduction : compétence fiscale et douanière de la Nouvelle-Calédonie

Le système fiscal de la Nouvelle-Calédonie est un système qui résulte « *d'une sédimentation historique* ».

L'autonomie fiscale de la Nouvelle-Calédonie, préexistante depuis 1900, a été consacrée par l'article 9 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie, selon lequel « *le Territoire est compétent dans les matières suivantes : 1° les impôts, droits et taxes perçus dans le territoire* ».

Elle a été réaffirmée par l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie selon lequel « *la Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : 1° Impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie ; création et 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 et taxes provinciaux ou communaux ; réglementation relative aux modalités de recouvrement, au contrôle et aux sanctions* ».

La Nouvelle-Calédonie est également compétente pour réglementer le régime douanier et le commerce extérieur, comme le précise le paragraphe 6 du même article de la loi de 1999 : « *commerce extérieur, à l'exception des prohibitions à l'importation et à l'exportation relatives à des matières relevant de la compétence de l'Etat ; régime douanier...* ».

Il n'est pas inutile de rappeler que les décisions importantes en matière fiscale doivent désormais faire l'objet, depuis 1999¹, de lois du pays, avec consultation obligatoire du Conseil d'Etat.

¹ Article 99 de la loi du 19 mars 1999.

1.3 2002-2007 : une période de prospérité exceptionnelle

1.3.1 Un supplément de 89 % de recettes fiscales en l'espace de cinq ans

En 2007, la Nouvelle-Calédonie a enregistré 152 milliards de francs CFP de recettes réelles¹, fonctionnement et investissement confondus.

En fait, l'essentiel du budget de la Nouvelle-Calédonie est constitué par sa section de fonctionnement. La section d'investissement est réduite à un niveau plus que modeste : à peine 0,34 % du total des recettes.

<i>en milliards de francs</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Investissement	0,392	1,595	1,576	1,068	0,916	0,529
Fonctionnement	82,214	89,208	101,756	116,699	126,935	151,276
RECETTES TOTALES	82,605	90,804	103,332	117,767	127,851	151,806
Dont recettes fiscales	74,24	80,68	92,71	104,66	109,91	140,78

Source : comptes administratifs de la Nouvelle-Calédonie et rapports de présentation

Parmi ces recettes, celles issues de la fiscalité, de loin les plus importantes, s'élèvent à près de 141 milliards de francs. Elles se décomposent en deux grandes catégories :

- celles qui entrent dans l'assiette de redistribution aux collectivités : territoire, provinces et communes (parmi lesquelles figurent les impôts directs et les impôts indirects) ;
- celles qui sont directement affectées par la Nouvelle-Calédonie à certains établissements ou organismes divers (CAFAT, ADANC, APICAN, etc).

Le budget de la Nouvelle-Calédonie est en effet avant tout un budget de redistribution des recettes. Ce « rééquilibrage » est prévu par l'accord de Nouméa et inscrit dans la loi organique de 1999.

¹ Il s'agit des « droits constatés ».

<i>en milliards de francs</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TOTAL RECETTES FISCALES	74,24	80,68	92,71	104,66	109,91	140,78
DONT IMPÔTS A REPARTIR (hors tabacs)	61,676	64,828	73,502	82,897	85,849	110,421
Impôts directs	26,149	27,955	32,894	41,366	44,578	64,626
Impôts indirects	35,526	36,872	40,607	41,530	41,270	45,795
DONT RECETTES PRE-AFFECTEES	12,317	16,230	18,841	21,656	23,621	30,098
Centimes additionnels	4,152	4,661	4,677	5,210	5,954	7,527
Recettes reversées	7,326	10,547	12,481	15,600	16,844	21,408
Fonds de concours	0,838	1,022	1,682	0,845	0,822	1,161

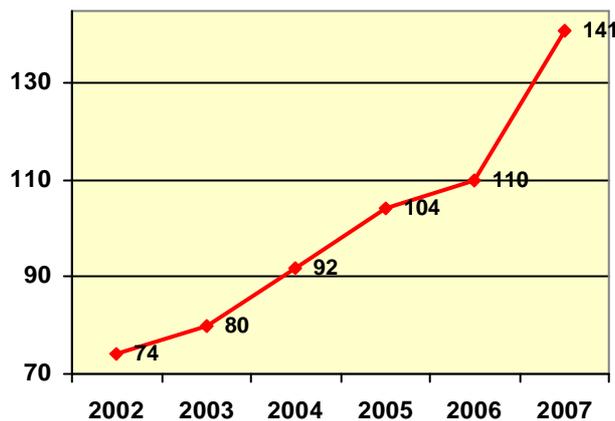
Source : Rapports de présentation du compte administratif (DBAF)

Par rapport à 2002, les **recettes fiscales** ont enregistré une augmentation de 89 %, passant de 74 milliards à 141 milliards de francs, soit un **quasi doublement sur une période de cinq ans**.

La progression de ces recettes fiscales a donc été tout à fait exceptionnelle sur la période 2002-2007. L'année 2007 a connu, à elle seule, une augmentation de 28 % par rapport à l'année précédente.

RECETTES FISCALES DE LA NOUVELLE-CALEDONIE

En milliards de francs



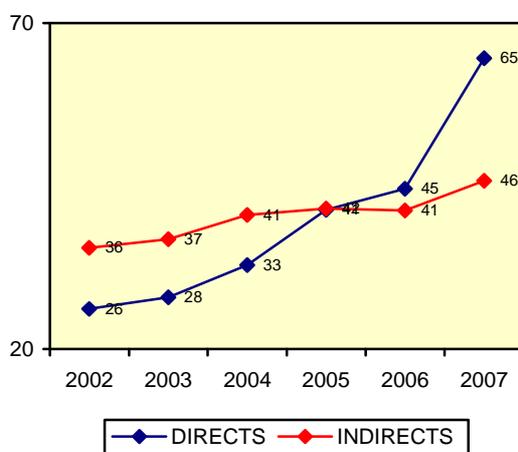
Un tableau figurant en annexe retrace l'ensemble des impôts, taxes et redevances classés par ordre décroissant de rendement.

Cinq impôts se partagent à eux seuls près de 60 % du produit total :

- l'IS 35 (impôt sur les sociétés minières et métallurgiques) : 18 % ;
- l'IS (impôt sur les sociétés) : 13 % ;
- la TGI (taxe générale à l'importation) : 11 % ;
- l'IR (impôt sur le revenu) : 9 % ;
- la TSS (taxe de solidarité sur les services) : 8 %.

La TGI, qui était jusqu'en 2006 la principale ressource de la Nouvelle-Calédonie, est passée au troisième rang en 2007 du fait du rendement exceptionnel de l'IS.

De ce fait, il s'est produit à partir de 2005 une inversion significative des rendements des fiscalités directe et indirecte. La fiscalité directe, traditionnellement minoritaire, a rattrapé en 2005, puis dépassé la fiscalité indirecte.



Source : compte administratif (en milliards de francs)

Cette situation résulte du rendement tout à fait exceptionnel de l'imposition sur le nickel sur la période.

1.3.2 Une embellie de nature conjoncturelle

1.3.2.1 L'importante envolée du nickel de ces cinq dernières années

La Nouvelle-Calédonie a disposé, sur cette période, de ressources financières sans commune mesure avec celles des années précédentes.

Le rendement de l'impôt sur les sociétés minières et activités métallurgiques ou minières¹ (appelé plus communément « IS 35 », « *impôt minier* » ou « *impôt nickel* ») a

¹ Article 1^{er} du code des impôts de Nouvelle-Calédonie.

par exemple été multiplié par 47 entre 2002 et 2007, passant de 0,5 à 23,5 milliards de francs.

Le directeur de la SLN résumait ainsi la situation : « *un marché mondial saisi de folie, une demande en hausse constante et des prix jamais vus... il n'y a, à ma connaissance, pas de précédent d'une telle progression dans l'histoire de la SLN* ».

Pour autant, comme l'a fait observer le président du gouvernement, l'impôt minier n'a représenté que 18% du total des recettes fiscales.

1.3.2.2 Une incertitude pour les prochaines décennies

Il est cependant difficile de présager de l'évolution des cours du nickel.

Ce qui est certain, c'est que dans les vingt prochaines années, le métal qui sera produit en Nouvelle-Calédonie ne rapportera à la collectivité qu'une faible fraction du potentiel fiscal qu'il représente. En effet, parmi les trois sociétés métallurgiques, la SLN sera la seule à contribuer réellement au budget de la collectivité, les nouveaux opérateurs miniers (Goro et Koniambo) ayant obtenu des pouvoirs publics une exonération fiscale quasi totale sur la période.

Cette fragilité est en outre renforcée par la diminution, au moins partielle, du stock le plus riche de ressources naturelles de la Nouvelle-Calédonie, sans contreparties financières autres que les retombées économiques.

Si la fiscalité actuelle du nickel s'avère tout à fait adaptée au contexte économique de ces dernières années, elle semble en revanche peu adaptée à une éventuelle déflation du marché : rappelons à titre d'illustration, que son rendement a été quasi-nul sur la période 1992-1999¹. Il se trouve en effet que l'IS 35 s'applique aux bénéficiaires des sociétés minières et métallurgiques, contrairement à l'ancien impôt qui, avant 1975, s'appliquait à la tonne de nickel exportée.

Dans ce contexte faste, mais incertain, il semble exister un certain consensus sur l'opportunité de **mettre en réserve une fraction de cette « manne » fiscale** afin de compenser les possibles à-coups à venir. Toutefois, cette éventualité ne s'est pas concrétisée jusqu'à présent.

Il conviendrait toutefois de veiller à ne pas priver les provinces et les communes des recettes correspondantes. Les clés habituelles de répartition devraient s'appliquer à cette réserve au moment de sa réinjection dans le budget de la Nouvelle-Calédonie, sauf à l'utiliser, de manière consensuelle, à de grands projets territoriaux d'avenir.

¹ Entre 0 et 500 MF par an.

1.3.2.3 Une dette de 34 milliards de francs qui reste à apurer

L'incertitude des recettes futures se trouve accentuée par l'importance de la dette contractée par la Nouvelle-Calédonie envers l'Etat, et dont le remboursement n'est toujours pas intervenu.

L'origine de cette dette résulte du changement de fiscalité du nickel intervenu en 1975¹, époque à laquelle la taxe sur l'exportation de la tonne de nickel fut transformée en une imposition sur les bénéfices des sociétés minières.

Les recettes de ce nouvel impôt devenant insuffisantes, l'Etat décida d'accorder² des avances de fonds à la Nouvelle-Calédonie pour « *garantir ce territoire contre les pertes éventuelles de recettes résultant de l'application de la réforme fiscale...* ».

Deux protocoles successifs visant à relativiser les fortes variations de cours du nickel sur les marchés mondiaux furent signés, le premier en 1975 couvrant la période 1975-1983 et le second en 1984 couvrant la période 1985-1994.

Une caisse de stabilisation des recettes fiscales du nickel fut créée, dont le mécanisme, assez complexe, était fondé sur la différence existant entre les recettes perçues à partir du volume des exportations de nickel et les recettes correspondantes d'une année de référence (1975). La différence, lorsqu'elle était négative, devait donner lieu au paiement d'un complément de recettes par l'Etat et, en revanche, à un remboursement par le Territoire dans le cas contraire.

En raison des fluctuations du cours du nickel, le mécanisme a joué essentiellement au bénéfice du Territoire. Au total, la Nouvelle-Calédonie a perçu 34.537.464.036 F.CFP de l'Etat :

- 20.494.638.720 F.CFP au titre du protocole 75 ;
- 14.042.825.316 F.CFP au titre du protocole 84.

L'encours actuel s'établit donc à 34,5 milliards de francs CFP et n'a pas évolué depuis 1989 en raison de l'apparition d'un contentieux provoqué par le changement du taux d'imposition du nickel décidé par le territoire. En 1989, la Nouvelle-Calédonie avait en effet réduit unilatéralement le taux d'imposition des sociétés métallurgiques de 50 % à 35 %, ce qui minorait ses recettes et augmentait dès lors l'avance que l'Etat devait lui consentir.

L'Etat a donc cessé ses versements à partir de 1990.

Une divergence est alors apparue pour savoir si la Nouvelle-Calédonie devait rembourser l'Etat sur les seules recettes du nickel ou sur l'ensemble de ses recettes.

¹ Délibérations n° 184 et n° 185 de l'assemblée territoriale en date des 9 et 10 juillet 1975.

² En application de l'article 24 de la loi de finances rectificative n° 75-1242 du 27 décembre 1975.

Depuis lors, aucun accord n'a régularisé la situation.

La chambre a vérifié l'inscription comptable de la dette :

- Dans la comptabilité de l'Etat : compte 274.2 du plan comptable de l'Etat « *avances aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics* » : 289.629.164,95 euros¹ avec la mention suivante : « *A ce stade, le chiffre... correspond à : 289.586.134,77 euros pour les avances au territoire de la Nouvelle-Calédonie et 43.030,18 euros pour les anciennes avances consolidées en prêts* ».
- Dans la comptabilité de la Nouvelle-Calédonie :
 - Sur le compte de gestion : chapitre 1680 « *avance consolidée de l'Etat au titre du protocole du nickel* » : 34.537.464.036 F.CFP.
 - Sur le compte administratif du territoire : aucune mention.

La dette de la Nouvelle-Calédonie est donc bien retracée simultanément dans les comptes de l'Etat et du comptable public de la Nouvelle-Calédonie. Seul, le compte administratif omet de la mentionner.

Le sénateur, rapporteur général du projet de loi de finances de 2007² précise que « *le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie est attaché au recouvrement de cette créance qui nécessite la négociation d'un échéancier avec le territoire de Nouvelle-Calédonie* ».

Dans ce contexte, la chambre constate que le budget de la Nouvelle-Calédonie n'est pas en équilibre réel et qu'il est « *insincère* » au sens de l'article LO 263-3 du code des juridictions financières.

De ce fait, l'excédent cumulé de la balance générale du compte administratif 2007 qui s'établit à 40,310 milliards de francs³ doit être ramené en réalité à 5,772 milliards de francs CFP⁴.

Corrigé des restes à réaliser en recettes et en dépenses, le résultat global de clôture, qui était de 27,250 milliards, s'établit dès lors à un déficit de 7,287 milliards de francs.

En conséquence, la chambre suggère à la Nouvelle-Calédonie de se rapprocher du représentant de l'Etat afin de négocier l'adoption d'un plan de résorption de cette dette.

¹ 34.561.952.858 F.CFP.

² Philippe MARINI, sénateur, rapporteur général, page 66 et 67 de l'annexe 23 « relations avec les collectivités territoriales ».

³ Rapport de présentation du compte administratif 2007, page 15 : 40.310.296.731 F.

⁴ 5.772.832.695 F.

Par ailleurs, dans un souci de fidélité comptable, elle recommande à la Nouvelle-Calédonie de faire figurer cette créance sur son compte administratif et, dans l'immédiat, de constituer une provision destinée à couvrir un remboursement échelonné de cette dette.

Le gouvernement n'a pas répondu sur ce point, malgré l'importance de l'enjeu financier.

1.4 Un mode de répartition rigide des recettes

La fiscalité calédonienne est l'héritière de la fiscalité française à laquelle s'est ajoutée au fil du temps une stratification, souvent conjoncturelle, de textes locaux.

La fiscalité indirecte, dont la principale finalité est de protéger l'économie locale, est aujourd'hui, aux termes mêmes du gouvernement précédent, « à bout de souffle ». Le poids des multiples exonérations et défiscalisations risque de devenir insoutenable à l'avenir.

L'impossibilité de faire aboutir la modernisation de la fiscalité calédonienne, en dépit des tentatives de mise en place d'une TVA locale, ne fait que renforcer la pesanteur du système.

La fiscalité calédonienne présente deux caractéristiques fondamentales issues de la loi organique du 19 mars 1999 :

- Le produit des recettes fiscales doit être réparti entre la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes selon des clés de répartition prédéfinies¹ (article 181 de la loi) :

Nouvelle-Calédonie	Provinces		Communes	
	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement
28%	51,5%	4%	16%	0,5%

- La fiscalité est de la compétence exclusive de la Nouvelle-Calédonie : ni les provinces, ni les communes ne disposent de fiscalité propre, sauf si la Nouvelle-Calédonie les en dote spécifiquement (article 22).

Ces deux caractéristiques, quasiment figées, imposent aujourd'hui à la Nouvelle-Calédonie de rechercher des solutions pour faire face à la disparité des développements économiques, démographiques et urbains de certaines collectivités.

Le système de répartition des recettes fiscales constitue une donnée incontournable de la fiscalité calédonienne. Son intérêt n'est nullement contestable dans le cadre du

¹ En pratique, les mesures prises en 2003 en faveur des communes et des provinces, permettent « de majorer la clé de répartition légale » (réponse du président du gouvernement : 05 novembre 2008).
Le présent rapport s'en tient à la répartition légale.

rééquilibrage, mais il est porteur en lui-même d'un effet inflationniste. Le territoire ne conserve en effet que le quart des recettes fiscales qu'il encaisse. Dans ce cadre plutôt contraignant, la Nouvelle-Calédonie a opté depuis quelques années pour la pré-affectation de la plupart des taxes nouvelles en direction de divers organismes d'intérêts généraux tels que la CAFAT, l'APICAN, l'ADANC, etc... Cette faculté légale, comme le rappelle le président du gouvernement, est la seule qui permette d'introduire une certaine souplesse dans le système actuel de répartition.

Le volume financier de ces taxes pré-affectées est donc en forte augmentation : + 171 % en cinq ans, même si leur montant reste encore faible par rapport à l'ensemble des recettes fiscales :

Date application	Désignation de la taxe	Montants affectés						Affectation
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	
22/12/2000	TSPA (taxe de soutien aux productions agricoles et agroalimentaires)	594	553	527	581	594	757	70% ERPA, 30% CANC
01/01/2001	TFA (taxe sur le fret aérien)	1.271	1.344	1.466	1.517	1.583	1.712	ADANC
01/04/2001	Cotisation sur les salaires	248	262	281	304	302	245	40% ETFPA, 30% CCI, 30% CM
01/01/2002	TSS (taxe de solidarité sur les services)	3.598	5.753	6.847	8.102	9.097	11406	CAFAT
01/01/2002	TAT3S (taxe sur les alcools et tabacs en faveur du secteur sanitaire et social)	1.306	1.341	1.365	1.521	1.956	1.959	33% CAFAT, 67% ASS
29/01/2003	Taxe sur les assurances	-	166	384	484	605	696	APICAN
01/05/2003	Taxe anti-pollution (TAP)	-	12	26	25	31	133	Fonds de soutien aux actions de lutte contre les pollutions
01/01/2005	Contribution sociale additionnelle à l'IS	-	-	-	1.404	939	2.499	CAFAT (allocations familiales)
TOTAL	En millions de francs	7017	9431	10896	13938	15107	19407	

Ce processus conduit à une multiplication d'organismes publics ou parapublics qui pourrait aboutir à terme à une certaine forme de démembrement de la puissance publique.

En outre, le produit de ces taxes, qui n'est pas redistribué aux provinces et aux communes, réduit de manière non négligeable la part qui leur est accordée. Or, certaines

collectivités connaissent des difficultés croissantes pour parvenir à financer les équipements nécessaires à leur développement économique ou démographique.

La chambre avait été amenée à relever ainsi, lors d'un contrôle précédent d'une commune du grand Nouméa, que « *sa population devrait plus que doubler dans les années à venir en raison des programmes immobiliers en cours... Dans ce contexte, la commune doit faire face à de très lourds investissements, sans pour autant disposer actuellement, en raison de la limitation du pouvoir fiscal des communes, des moyens financiers correspondants...* ». Ce constat reste d'actualité.

Pour compenser cette absence de fiscalité locale, la Nouvelle-Calédonie se voit contrainte d'adopter des mesures conjoncturelles, telles que l'ajout de centimes additionnels (doublés en 2006 pour les communes) ou la création de taxes provinciales (la TPCT en 2003) ou communales (la redevance sur les immatriculations en 2008). Au moment de la rédaction de ce rapport, le gouvernement envisage d'octroyer une enveloppe financière supplémentaire d'un milliard de francs aux communes.

Ces recettes, concédées aux collectivités hors système de répartition, ont quasiment doublé en l'espace de cinq ans. Elles sont en effet passées de 4,4 milliards en 2002 à 8,3 milliards de francs en 2007.

L'absence de fiscalité locale constitue par ailleurs un frein au développement de l'intercommunalité.

L'association française des maires des communes de Nouvelle-Calédonie avait sollicité en 2005 la création d'une « *taxe communale d'équipement* » assise sur les permis de construire, mais le projet n'a pas abouti.

Au total, avec un système de répartition figé et une absence de fiscalité locale, le système fiscal calédonien se trouve enserré dans un « *carcan* » qui complique singulièrement la conduite de la politique fiscale.

Une réflexion pourrait utilement être conduite sur l'opportunité pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de mettre en place une fiscalité locale, à défaut de pouvoir adapter les clefs de répartition aux évolutions démographiques et économiques du pays.

L'actuel président du gouvernement a indiqué en réponse que, selon lui, « *revenir sur le mécanisme de la répartition de la fiscalité... serait de nature à remettre en cause le principe même du rééquilibrage* ».

En revanche, l'ancien président du gouvernement, en fonction jusqu'en juin 2004, partage l'analyse de la chambre sur ce point.

2 UNE FISCALITE GLOBALEMENT MODEREE

La fiscalité calédonienne est globalement moins « *lourde* » que celle de la France et de nombreux pays développés.

Les taux d'imposition y sont en général plus faibles et certains impôts métropolitains n'ont pas de traduction locale.

Cette situation, plutôt favorable aux contribuables calédoniens, est notamment rendue possible par l'ampleur de **l'action de l'Etat** en Nouvelle-Calédonie qui soutient fortement le développement du pays. Pour la seule année 2007, L'Etat a en effet octroyé globalement 166 milliards de francs à la Nouvelle-Calédonie¹, soit **110 % du budget total de la Nouvelle-Calédonie** pour cette année là.

Le président du gouvernement ne partage pas cette analyse. Il « *regrette d'ailleurs que cette comparaison des dépenses publiques pour une population métropolitaine équivalente à celle de la Nouvelle-Calédonie, la Corse par exemple, n'ait jamais été faite* ». La chambre observe toutefois que cette comparaison serait peu probante, la Corse n'étant pas dotée de l'autonomie fiscale contrairement à la Nouvelle-Calédonie.

La « modération » de la Nouvelle-Calédonie en matière de fiscalité provient également des innombrables « *niches* » qui y ont été ajoutées au fil du temps (diverses exonérations, défiscalisations, taux réduits, etc.), et qui, si elles favorisent le développement économique, présentent l'inconvénient de générer une inégalité devant l'impôt, source d'injustice et de tension sociale.

Ces divers avantages ont en effet un coût non négligeable, qualifié couramment de « *dépense fiscale* », qui se répercute nécessairement sur les autres contribuables.

Pour le « *Conseil des prélèvements obligatoires* », organe national indépendant chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux sur la population, « *les « dépenses fiscales », qualifiées également d'aides ou subventions, voire plus péjorativement de « niches », constituent ce qu'il est possible d'appeler la « fiscalité dérogatoire ». Celle-ci regroupe un ensemble de dispositions... dont le coût pour la collectivité est certes moins visible et moins connu que celui des dépenses publiques, mais non moins significatif* »².

Aucune estimation de cette dépense fiscale n'a jamais été effectuée par les services de la Nouvelle-Calédonie. Il n'existe en effet aucun « *tableau de bord* » permettant d'en suivre l'évolution. Or, le montant global de ces avantages devrait être connu des

¹ Etude « *une année d'action de l'Etat en Nouvelle-Calédonie* » : Haut-commissariat 2007.

² Rapport mars 2008.

dirigeants appelés à accepter de nouveaux impôts ou à consentir de nouvelles défiscalisations et exonérations.

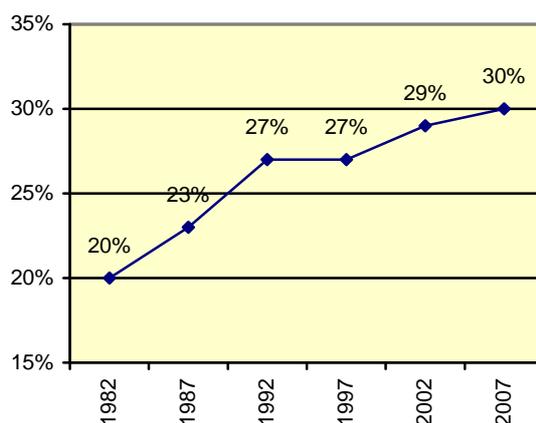
La chambre s'est donc efforcée de compiler l'ensemble de la dépense fiscale depuis 2002.

2.1 Un taux de prélèvements, en hausse constante, mais qui reste encore inférieur à celui des pays développés

Le taux des prélèvements obligatoires¹ en Nouvelle-Calédonie se situe très en dessous de celui de la France métropolitaine (30 % contre 44 %) et de la plupart des pays développés.

Ce taux n'a toutefois cessé d'augmenter depuis l'instauration de l'impôt sur le revenu (IR) en 1982 (à raison de 2 % de plus en moyenne tous les cinq ans), même si la progression a été sensiblement ralentie en 2006-2007 avec la réforme de l'impôt sur le revenu.

TAUX DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES



Source : ISEE

L'embellie économique des années 2000 et la réforme du barème de l'impôt sur le revenu ont donc permis de ralentir la hausse de la pression fiscale, non de la stopper.

¹ Fiscalité + cotisations sociales exprimées en pourcentage du PIB.

2.2 De nombreux avantages accordés aux acteurs économiques locaux

Au fil des années, la fiscalité calédonienne s'est orientée en priorité vers le soutien à l'économie locale.

La fragilité de l'économie insulaire, peu à même de lutter à armes égales avec les économies des grands pays exportateurs, a justifié au fil des années un panel de mesures favorables aux acteurs économiques locaux.

Même si les deux impôts sur les sociétés (IS 30 et IS 35) représentent en 2007 une part importante du budget de la Nouvelle-Calédonie, l'ensemble du secteur économique reste globalement favorisé par le système fiscal qui crée un fort protectionnisme et concède d'innombrables exonérations et défiscalisations.

2.2.1 Un système douanier protectionniste et inéquitable

2.2.1.1 Une double barrière douanière

La fiscalité calédonienne est encore largement tributaire d'importantes barrières douanières destinées avant tout à protéger l'économie locale.

Ces protections douanières comportent deux volets :

- des mesures de contingentement, d'une part ;
- une protection tarifaire, d'autre part.

2.2.1.1.1 Des mesures de contingentement

Les restrictions à l'importation, qui font l'objet chaque année d'une décision du gouvernement, peuvent aller de la fixation de simples quotas sur certains produits, jusqu'à leur interdiction totale d'importation (produits dits « *STOP* »).

Ces restrictions visent explicitement à réserver tout ou partie du marché aux opérateurs économiques locaux.

Le contingentement est constitué par 331 lignes tarifaires de la nomenclature douanière : sont concernés, entre autres, café, chocolat, pâtes alimentaires, tee-shirts, chauffe-eaux solaires, batteries, échappement.... Les produits « *STOP* », totalement interdits d'importation, comprennent notamment : les claquettes, le papier hygiénique, les mouchoirs en papier et serviettes de table, les détergents, les eaux gazéifiées, les lentilles alimentaires, les poissons fumés, les sacs poubelles, etc.... En fait, on retrouve là l'essentiel des productions locales.

2.2.1.1.1.1 Le comité du commerce extérieur (COMEX)

Un comité du commerce extérieur (ou COMEX) a été mis en place en 2007¹ pour guider le gouvernement dans ses décisions.

Celui-ci joue un rôle consultatif tant en matière de restrictions quantitatives que de protections tarifaires.

Le COMEX est composé de représentants des secteurs économiques concernés (producteurs et importateurs), des provinces, des chambres consulaires ainsi que des consommateurs. Il est dirigé par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, représenté, en pratique, par le directeur régional des douanes.

Avant 2007, c'était une autre commission qui tenait le rôle du COMEX. Elle était placée sous l'égide de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI). De ce fait, les liens existant parfois entre les bénéficiaires des mesures protectionnistes et les autorités chargées d'en définir les limites, étaient susceptibles d'altérer gravement le processus de décision.

Le COMEX peut être saisi par tout producteur qui souhaite bénéficier d'une protection de marché pour ses produits. L'instruction du dossier est réalisée successivement par le service technique et la chambre consulaire concernés avant d'être soumis à la direction régionale des douanes, puis au comité (cf. annexe 1).

Depuis sa création, 26 dossiers ont été présentés au comité (cf. annexes 2 et 3) concernant soit des mesures nouvelles (produits de la mer transformés, riz), soit des demandes de modification de quotas (biscuits, charcuterie, vêtements Denim, tubes et tuyaux, batteries...), soit des demandes de levée de mesure d'interdiction (cornets à glace) soit, enfin, des demandes de dérogation (importation de yaourts autorisée temporairement).

Incluant une représentation plus large que celle de l'ancienne commission, le COMEX constitue une amélioration certaine en matière d'indépendance vis-à-vis des acteurs de l'économie locale.

Toutefois, le système souffre encore de quelques imperfections, notamment en raison de l'insuffisante prise en compte des marges bénéficiaires des entreprises locales protégées, et de la qualité de leurs produits.

¹ Décision n° 07-891 du 1^{er} mars 2007.

2.2.1.1.1.2 Le système de veille économique

Parallèlement au COMEX, a été mis en place un système de « *veille économique* » concernant les mesures de protection existantes.

Les entreprises appartenant aux secteurs protégés doivent transmettre chaque année à la DAE (direction des affaires économiques) un certain nombre de documents permettant de vérifier l'utilité des mesures de protection qui leur ont été accordées : bilans, comptes de résultats, nombre d'emplois, liste des produits vendus avec prix, quantités et valeurs, et le cas échéant, liste des investissements réalisés dans l'année.

Le renouvellement des mesures de protection est automatique au bout de cinq ans, sauf si la DAE l'estime inadapté et propose au COMEX sa modification ou sa suppression.

Le dispositif de veille a été actionné à huit reprises depuis sa mise en place : renouvellements de la protection concernant les bougies, savons, papiers hygiéniques, serviettes en papier, pâtes alimentaires, liquides vaisselles, piscines...

2.2.1.1.2 Des taxes de protection de l'économie locale : les TCPPL et TSPA

La taxe conjoncturelle de protection de la production locale (TCPPL) est une taxe qui vient en complément de toutes les autres taxes à l'importation pour frapper les produits susceptibles de concurrencer la production locale. Le caractère protectionniste de la taxe est explicitement affiché.

300 catégories de produits sont concernées par cette « *surtaxation* » à la TCPPL¹ comportant 27 taux différents, allant de 2 à 60 %, ainsi que quelques taxations supplémentaires, soit au poids, soit au nombre d'articles².

La taxe de soutien aux productions agricoles et agroalimentaires (TSPA) poursuit le même objectif de protection, mais dans le domaine de la production agricole.

345 types de produits agricoles sont soumis à la TSPA³ avec 21 taux différents s'échelonnant de 2 à 56 %. Il s'agit, en quelque sorte, d'une imposition « *à la carte* » pour chacun des produits.

Les recettes provenant de ces deux taxes sont les suivantes :

¹ Annexe n° 2 à la délibération n°325 du 12 décembre 2007 fixant la liste des produits soumis à TCPPL en 2008.

² Exemples : 1000 F/kg pour les tablettes ou barres en chocolat, ou 400 F/pièce pour les pantalons, shorts et culottes en tissu denim, sans élasthanne.

³ Annexe n° 1 à la délibération susmentionnée.

DESIGNATION	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Taxe Conjoncturelle pour la Protection de la Production Locale (TCPPL)	528	553	624	716	805	841
Taxe de soutien aux productions agricoles (TSPA)	595	553	528	581	594	758
TOTAL	1.123	1.106	1.152	1.297	1.399	1.599

Unité : million de F.CFP – Source : DBAF.

La chambre relève la complexité du système découlant de l'anormale multiplicité des taux, souvent relativement proches les uns des autres, tantôt très élevés (60%), tantôt symboliques (2 %). Cette multiplicité résulte de la volonté clairement affichée en 2000, lors de la réforme de la fiscalité douanière, de ne pas « *perturber l'équilibre du marché calédonien existant* ». Les taux retenus correspondent donc à la simple différence arithmétique entre l'ancienne et la nouvelle fiscalité. Leur justification n'apparaît plus clairement huit ans plus tard.

La chambre estime qu'une simplification du nombre de taux serait bienvenue, notamment à l'occasion de la veille économique.

Le gouvernement a indiqué en réponse que « *la simplification du nombre de taux de TCPPL pose la question de leur pertinence économique. En effet, le degré de protection requis nécessite de pouvoir ajuster la taxe au plus près du besoin. Toutefois, un plafonnement devrait être envisagé afin d'éviter les effets de concentration des secteurs d'activité, le taux de 60% étant à l'évidence trop élevé. L'absence de tout effet de concurrence ne favorise pas l'investissement productif. Mais cet investissement est lui-même lié à sa rentabilité sur un marché très étroit. Il faut donc trouver la juste mesure entre d'une part, le développement de l'industrie locale et donc la défense des emplois, et d'autre part, la défense des consommateurs* ».

2.2.1.2 Un système opaque

Le système douanier de la Nouvelle-Calédonie est loin d'être exempt de critiques, en dépit de l'amélioration de la transparence apportée récemment par le COMEX.

2.2.1.2.1.1 Un système qui déroge aux règles internationales

C'est tout d'abord un système condamné par l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C) qui dénonce toutes règles de double protectionnisme : à savoir contingentement + taxation.

Tous les accords internationaux les excluent d'ailleurs désormais. Pour l'Union Européenne « *ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer en aucun cas un*

moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée au commerce en général ».

Un tel système ne pourra dès lors être indéfiniment pérennisé.

Selon le gouvernement, une des solutions réside en effet dans le caractère temporaire des protections *« qui permettent à l'industrie locale de démarrer et de devenir compétitive. Les protections tarifaires et non tarifaires aux échanges de Nouvelle-Calédonie sont dérogoires aux règles de l'Organisation mondiale du commerce et constituent clairement des obstacles aux échanges et des restrictions au commerce. La question de la faculté juridique pour la Nouvelle-Calédonie de prendre des mesures dérogoires aux échanges n'est pas tranchée. Il est clair que cette faculté, si elle était reconnue, ne saurait recouvrir un caractère pérenne... ».*

Il convient sur ce point de noter que la délibération de décembre 2006 instaurant les protections de marchés, énonce clairement leur caractère provisoire... ».

2.2.1.2.1.2 Un système qui pèse sur le coût de la vie

Les deux taxes spécifiques de protection de l'économie locale TCPPL et TSPA, pour importantes qu'elles soient, ne rapportent en fait que 4 % de l'ensemble des taxes douanières.

Il serait toutefois erroné d'en déduire que le protectionnisme calédonien reste modéré.

Il convient en effet de considérer l'ensemble des taxes douanières qui sont particulièrement nombreuses et s'ajoutent le plus souvent aux TCPPL et TSPA.

ENSEMBLE DES TAXES DOUANIERES	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Taxe Générale à l'Importation (TGI)	12.361	13.707	14.903	16.300	14.915	15.274
Taxe de Base à l'Importation (TBI)	4.407	4.810	5.239	5.759	5.901	6.214
Droit de douane (DD)	2.715	3.147	3.496	4.310	4.685	5.306
Taxe sur les produits pétroliers (TPP)	///	///	///	///	2.257	4.614
Taxe additionnelle sur les produits pétroliers (TAPP)	///	///	///	///	867	2.051
Taxe sur le fret aérien (TFA)	1.271	1.344	1.467	1.518	1.583	1.712
Taxe de Consommation Intérieure (TCI)	4.868	5.036	5.189	4.812	2.293	1.445
Taxe Conjoncturelle pour la Protection de la Production Locale (TCPPL)	528	553	624	716	805	841
Taxe de soutien aux productions agricoles (TSPA)	595	553	528	581	594	758
Taxe de péage (TP)	178	196	213	235	253	281
Taxe sur les Alcool et Tabac en faveur du secteur sanitaire et social (TAT3S)	182	189	205	201	223	214
Taxe anti-pollution (TAP)	///	13	27	26	31	134

Droit de quai	93	96	125	103	103	124
Amendes et confiscations	53	67	28	62	73	89
Taxe parafiscale pour les énergies renouvelables	49	47	50	46	38	50
Redevance informatique	///	///	///	30	34	35
Droit de port	17	17	21	23	22	25
Droit de navigation intérieure	11	12	15	12	12	17
Droit de francisation, navigation et passeport	51	54	55	///	///	///
Cotisation spéciale	1	0	0	///	///	///
TOTAL SANS TCPPL et TSPA	26.258	27.733	31.033	33.437	33.290	37.584
TCPPL et TSPA	1.123	1.106	1.152	1.297	1.399	1.599
TOTAL TAXES DOUANIERES	27.381	29.839	32.185	34.734	34.689	39.183

Unité : million de F.CFP – Source : DBAF.

Les protections tarifaires calédoniennes atteignent parfois des niveaux anormalement élevés pour le consommateur local, y compris, pour de simples produits ordinaires ou liés aux activités professionnelles.

A titre d'exemple, des vêtements de travail sont imposés à 87 ou 89 % selon que le transport a été effectué par voie maritime ou aérienne¹ : TCPPL : 60 % ; DD : 10 % ; TGI : 11 % ; TBI : 5 % ; TP : 1 % ou TFA : 8 %.

Il en est de même des papiers pour imprimante, pour lesquels une TCPPL de 50 % s'ajoute à une TGI de 21 %.

Parmi les produits alimentaires fortement taxés, on peut citer les chips, taxées à 84 % (dont 60 % de TCPPL), ou les barres chocolatées qui ne sont soumises qu'à 49 % de taxes diverses, mais auxquelles s'ajoute une imposition de 1000 F/kg au titre de la TCPPL. Avec cette dernière taxe, le pourcentage effectif de taxation dépasse largement les 100 %.

Or, si le système douanier est logiquement destiné à préserver les entreprises et les emplois locaux, cela ne saurait toutefois se faire au détriment de l'intérêt du consommateur calédonien et de la compétitivité de l'économie calédonienne.

Le gouvernement a fait observer en réponse que « les dernières études de la direction des affaires économiques, effectuées dans le cadre des travaux du comité du commerce extérieur, montrent que les marges sur les produits importés peuvent effectivement s'aligner sur les coûts des produits fabriqués localement et que les politiques de contingentement ou de sur-taxation contribuent clairement à la cherté des prix... ».

¹ La taxe sur le fret aérien s'élève à 8 %, mais ne se cumule pas avec la TBI au taux de 5 %.

Le gouvernement souligne par ailleurs que « *les produits de base font l'objet d'un contrôle des marges, et les taxes à l'importation ont été supprimées sur ces produits... De plus, s'agissant des produits de première nécessité, la politique conventionnelle des éco-produits a permis d'aller plus loin et de mettre sur le marché des produits fabriqués localement ou importés à bas prix* ».

2.2.1.2.1.3 Des contingentements parfois inadaptés

La volonté de protection de l'industrie locale a également conduit à des anomalies dans la fixation des mesures de contingentement.

Celles-ci se trouvent parfois excessivement détaillées, aboutissant ainsi à la définition même du produit à protéger. Ont pu être interdits, par exemple, les « *pantalons et shorts en tissu Denim dont le tour de taille du vêtement est supérieur à 86 cm et dont la valeur est comprise entre 1200 et 2000 francs l'unité* »... il ne manque que la marque du fabricant local.

D'autres restrictions quantitatives sont totalement inadaptées au besoin réel de l'entreprise à protéger. Ainsi, l'ensemble des pantalons « *Jeans* » bon marché a été interdite d'importation, alors que seuls des pantalons masculins étaient produits localement. Il s'en est donc suivi une pénurie de pantalons féminins...

Dans d'autres cas, les restrictions se sont avérées inadaptées aux besoins, non plus de l'entreprise, mais du consommateur. C'est le cas notamment des fruits et légumes dont les quotas d'importation sont largement faussés. Comme l'affirmait l'ancien directeur des douanes¹, les besoins de la population n'ont jamais été quantifiés et l'offre de productions locales est toujours méconnue. Les besoins en produits importés étant régulièrement sous-évalués, une forme de pénurie se trouve donc ainsi organisée et contribue à l'augmentation des prix du marché local : « *Ce système dont l'inefficacité n'est plus à prouver est incapable économiquement d'assurer un approvisionnement complet, régulier, de qualité et à des prix acceptables aux consommateurs calédoniens. De ce point de vue, seule une réelle concurrence avec les produits importés permettrait sans doute d'améliorer quantitativement et qualitativement la situation* ».

Le gouvernement estime en effet que « *s'agissant de la protection de la production agricole locale, notre système actuel doit évoluer pour réguler correctement les approvisionnements en fruits et légumes, en quantité et en qualité. Il convient cependant de préciser qu'à la demande du gouvernement, la commission flux et cotations, a réévalué, au cours du premier semestre 2008, le niveau des quotas permettant l'ouverture des importations de produits frais importés (fruits et légumes) à partir d'un réajustement des besoins de consommation et d'une meilleure estimation des prévisions de la production locale. Toutefois, un système de prix garantis de type PAC (politique agricole commune), assorti de critères de qualité et d'une mise en concurrence, serait*

¹ Lettre du directeur des douanes au gouvernement en date du 14 avril 2006 sur le rapport d'activités 2005.

manifestement plus efficient pour le consommateur. Le faible taux d'utilisation de certains quotas est confirmée par la douane et l'organisation artificielle de la pénurie qui génère une augmentation des prix au détail, peut effectivement faire partie des hypothèses de travail à étudier ».

Les restrictions fixées par le gouvernement, peuvent, en outre, être aggravées dans certains cas par les pratiques contestables de certains fabricants et/ou importateurs. Il a, en effet, été constaté en cours de contrôle que certains quotas d'importation ne sont que partiellement utilisés¹ par les importateurs qui les ont sollicités. Cette pratique peut conduire à créer une situation de « *pénurie artificielle* », qui vient alors s'ajouter au contingentement officiel.

Le Centre d'études et de recherche sur le développement international (CERDI), mandaté par le gouvernement en 2007 pour mesurer l'impact d'une réforme de la fiscalité sur l'économie calédonienne, estime globalement que « *les restrictions quantitatives sont sources d'inefficacité. L'expérience internationale montre qu'elles conduisent à des niveaux de protection très élevés... Le coût pour la collectivité est plus élevé [qu'une protection tarifaire] dans la mesure où la rente de protection n'est plus partagée, mais bénéficie aux seuls producteurs d'activités protégées (le pays ne perçoit pas de recettes et l'ensemble du coût est supporté par les consommateurs)*².

Pour le gouvernement, « *l'appréciation du CERDI sur les effets néfastes des contingentements est partagée : une politique de sur-taxation modérée, calculée pour mettre les sociétés de production locales en concurrence graduelle et les inciter progressivement à devenir compétitives tout en maintenant des prix raisonnables pour le consommateur, serait de loin plus efficiente* ».

2.2.1.3 Un système coûteux : 48,7 milliards d'exonérations depuis 2002

Ce système fiscal à l'importation, qui protège l'économie locale au détriment du coût de la vie, devient en outre « *incohérent* » du fait des très nombreuses exonérations qui s'y sont ajoutées au fil du temps et qui faussent le dispositif initial.

Il existe en effet 2600 cas d'exonérations sur 8000 positions tarifaires.

Pour chacune des taxes douanières, le pourcentage d'exonérations est le suivant :

¹ Saucisses et saucissons, quota utilisé à hauteur de 16 %, échappement 21 %, chauffe-eaux solaires 27 %.

² Rapport CERDI 19 mars 2008, p. 24.

SIGLE	INTITULE DES TAXES	MONTANTS EXONERES	% D'EXONERATION
TAPP	Taxe accessoire sur les produits pétroliers	840.854.689	17.24 %
DD	Droits de douane	1.381.325.695	26.04 %
TAP	Taxe anti-pollution	6.289.534	4.69 %
TAT	Taxe sur les alcools et les tabacs	4.379.244	0.22 %
TBI	Taxe de base à l'importation	1.095.465.610	17.63 %
TCI	Taxe de consommation intérieure	40.794.604	2.82 %
TCPPL	Taxe conjoncturelle pour la protection de la production locale	39.637.137	4.71 %
TER	Taxe sur les énergies renouvelables	11.490	0.02 %
TFA	Taxe sur le fret aérien	196.203.632	11.45 %
TGI	Taxe générale à l'importation	7.033.085.521	46.04 %
TP	Taxe de péage	202.482.936	72.18 %
TPP	Taxe sur les produits pétroliers	142.122.604	2.91 %
TSPA	Taxe de soutien à l'agriculture	43.042	0,01 %
TOTAL DES EXONERATIONS DOUANIERES		10.982.695.738	27.29 %

Sources : direction régionale des douanes

Les exonérations douanières pour la seule année 2007 se sont élevées à près de **11 milliards de francs**, correspondant à près de **30 % des recettes douanières constatées¹**.

Sur la période 2002-2007, ces **exonérations cumulées** ont privé la Nouvelle-Calédonie de **48,7 milliards de francs** de recettes.

Certaines exonérations sont de nature à faire perdre toute crédibilité au bien-fondé des taxes auxquelles elles s'appliquent. C'est le cas notamment de la taxe de péage dont près des $\frac{3}{4}$ font l'objet d'exonérations. Il en est de même pour la taxe générale à l'importation dont le taux d'exonération atteint près de 50 %.

¹ Environ 40 milliards de francs.

Selon la direction des douanes, 235 milliards de francs de marchandises importées auraient dû être soumis à la TGI en 2007, alors que seuls 88 milliards l'ont été effectivement. Le manque à gagner pour la Nouvelle-Calédonie, sur cette seule TGI, atteint 7 milliards de francs.

Le centre d'études et de recherches sur le développement international (CERDI) évoque à ce sujet les effets nuisibles des exonérations qui « *ont conduit au fil du temps à l'accumulation de mesures spécifiques faisant perdre toute cohérence au système tarifaire* »¹.

Le CERDI conclut sur le système de protection douanière de la Nouvelle-Calédonie : « ***Le système de protection est opaque et incohérent dans la mesure où le tarif, normalement bien public au service de la collectivité, devient un bien privé au service d'intérêts sectoriels ou particuliers*** ».

Le gouvernement a fait savoir en réponse que :

« lorsque le bénéfice de ces exonérations est subordonné à l'exercice d'activités précisément délimitées et que la mesure tarifaire applicable aux marchandises importées est déterminée en raison de la destination des biens et non de leur nature même, il est exact que la loi douanière atteint effectivement ses limites et ne saurait pallier totalement à l'absence de taxe sur la valeur ajoutée.

« Pour répondre au risque d'opacité du système douanier d'exonération mentionné dans le rapport, il convient de noter que des comités (des matières premières, productions locales, des investissements, du commerce extérieur) ont été institués, afin de veiller à la cohérence des mesures prises et à leur précision technique. Malgré les efforts déployés pour définir et faire vivre ces notions, il n'en reste pas moins exact que :

- la définition de biens d'investissement reste dans la pratique une notion délicate à manier ;*
- la notion de matière première est de même souvent difficile à définir en raison de la destination même du produit plus que de sa nature ;*
- la double protection (taxes et quotas) est l'un des facteurs qui, avec les marges à qui elles servent souvent d'alibi, contribuent à la cherté de la vie calédonienne en contrepartie de la protection de l'industrie locale. Il convient de noter sur ce dernier point que le gouvernement a systématiquement suivi les avis du comité du commerce extérieur sur la suppression des doubles protections, et a engagé une œuvre d'assainissement en limitant les mesures prises à l'un ou l'autre des instruments....*

¹ Rapport du CERDI (Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International) 19 mars 2008, p.18.

« La remarque sur le caractère « privé » d'un tarif douanier au service d'intérêts « sectoriels ou particuliers » doit être tempérée du fait que :

- les mesures de protection sont prises par voie de loi du pays, de délibération ou d'arrêtés et n'ont pas de caractère individuel,
- ces dispositions sont soumises au contrôle de légalité et au contrôle du juge ».

2.2.2 De multiples aides au développement des entreprises

2.2.2.1 Des défiscalisations mal maîtrisées : 17 milliards depuis 2002

La Nouvelle-Calédonie a connu deux lois successives de défiscalisation, qui peuvent d'ailleurs se cumuler avec le dispositif d'aide à l'investissement métropolitain.

2.2.2.1.1 Caractéristiques des dispositifs successifs de défiscalisation

2.2.2.1.1.1 La défiscalisation de 2002

La loi du pays n° 2002-019 du 29 avril 2002 a institué un premier dispositif d'encouragement à l'investissement dans certains secteurs économiques : l'hôtellerie, l'aquaculture, la pêche et l'industrie de transformation des produits correspondants, les énergies renouvelables, l'industrie de transformation des produits agricoles, la caféiculture et l'élevage de cervidés (cf. art. Lp. 45 ter 1 et suivants du code des impôts).

L'investissement devait présenter un intérêt économique pour la Nouvelle-Calédonie, notamment par la création ou le maintien des emplois ou la contribution au développement des exportations.

L'avantage fiscal consistait en un crédit d'impôt, imputable sur l'impôt sur les sociétés, et égal à une fraction du montant du financement éligible. A l'issue de l'opération de construction du programme d'investissement, la société ayant réalisé l'investissement bénéficiait de la rétrocession d'une partie du crédit d'impôt.

Un agrément devait nécessairement être donné par le gouvernement préalablement à chaque projet, permettant aux investisseurs et à l'entreprise d'obtenir un crédit d'impôt égal à une fraction de l'investissement variable selon la localisation géographique : 50 % du coût des programmes sur le grand Nouméa ; 60 % dans les autres communes.

La loi ne concernait que des projets d'un certain volume financier : 50 millions de francs minimum en général et 100 millions dans les communes du Grand Nouméa¹. A

¹ Le secteur de la transformation des produits agricoles restait éligible quelle que soit la localisation dès le seuil de 50 millions de francs. Des seuils plus importants étaient également prévus pour les travaux de construction du secteur de l'hôtellerie.

contrario, les projets étaient plafonnés à 1,5 milliards de francs, sauf pour le secteur de l'hôtellerie où ce plafond était fixé à 3 milliards.

A partir de juillet 2003, une loi de programme pour l'outre-mer¹ a autorisé le cumul de cette mesure locale d'aide à l'investissement avec les dispositifs métropolitains (lois Paul ou Girardin).

Au total, au terme des deux montages d'aide fiscale, l'investissement pouvait désormais être aidé à hauteur de 67,50 % dans les communes du Grand Nouméa (37,50 % au titre de la rétrocession locale et 30 % au titre de la rétrocession métropolitaine). En dehors des communes du grand Nouméa, le financement par l'aide publique atteignait 75 %, voire même 80 à 82 % pour certains dossiers (lorsque la rétrocession était supérieure au minimum légal).

La loi de 2002, arrivant à échéance sans nouvelle loi de remplacement, a été prolongée en décembre 2006² par une loi autorisant au passage l'élargissement des secteurs éligibles au traitement des déchets, et aux transports maritimes et terrestres.

2.2.2.1.1.2 La défiscalisation de 2008

Une nouvelle loi de défiscalisation est entrée en vigueur le 3 janvier 2008³. Elle est applicable jusqu'au 31 décembre 2017.

La nouvelle loi diffère de la précédente par les aspects suivants :

- Les secteurs éligibles sont élargis. Sont désormais concernés, en sus des précédents, les secteurs de la recherche et du développement, des résidences de tourisme et des villages de vacances, de l'animation touristique, des maisons de retraite, des crèches, de la sylviculture et de la laiterie (cf. art Lp. 45 ter 1, ter 2, ter 2-1, ter 3, ter 4, ter 5 et article 66).
- Pour encourager l'investissement dans les régions reculées, la défiscalisation a été ramenée de 50 % à 45 % dans le Grand Nouméa, mais maintenue à 60 % dans le reste de la Calédonie, élargie aux îlots dépendant des communes du Grand Nouméa.
- Le seuil minimum de 50 millions de francs d'investissement est appliqué à l'ensemble des secteurs. Quant au plafond du secteur de l'hôtellerie, il est porté de 3 à 5 milliards de francs. En cas de dépassement, la commission des finances du Congrès doit être saisie.

¹ Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003.

² Loi n° 2006-14 du 22 décembre 2006.

³ Loi du pays n° 2008-1 du 3 janvier 2008 relative au régime d'incitation fiscale à l'investissement.

- Le cumul promoteurs ou « défiscaliseurs » / bailleurs de fonds est exclu. Il en est de même du cumul promoteurs / maître d'œuvre.
- Des sanctions sont prévues en cas de non réalisation conforme du projet.

Avec cette nouvelle loi, la rétrocession globale au terme des montages calédoniens et métropolitains peut désormais atteindre 61.50 %¹ pour les communes du Grand Nouméa (31.50 % au titre de la rétrocession locale et 30 % au titre de la rétrocession métropolitaine). Il peut atteindre 72 %² en dehors (42 % au titre de l'avantage local et 30 % au titre de l'avantage métropolitain) (cf. annexe 5).

2.2.2.1.2 Un bilan difficile à évaluer

2.2.2.1.2.1 Coût financier pour la Nouvelle-Calédonie

Le bilan financier de la loi de 2002 est le seul réalisable à ce jour. En effet, cette loi, aujourd'hui expirée, a produit tous ses effets. Celle de 2008 n'avait encore donné lieu à aucun agrément à la date de dépôt du rapport.

Avec l'instauration de la possibilité de cumul des défiscalisations calédoniennes et métropolitaines, le gouvernement a dû faire face dès 2004 à une inflation inattendue des demandes.

L'évolution du nombre de dossiers agréés par année a été la suivante :

(en millions de francs)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Nombre de dossiers agréés	5	10	8	9	14	4	50
Crédits d'impôts accordés	1.220	5.665	2.870	2.411	4.075	853	17.093

Au total, le bilan au 31 décembre 2007 fait apparaître que 50 dossiers ont été agréés, ouvrant droit à des **crédits d'impôt** d'un montant global de **17 milliards de francs**.

Avec la nouvelle loi de 2008, une nouvelle inflation des demandes d'aide paraît inéluctable du fait de la fixation d'un seuil unique plus bas (50 millions pour tous les secteurs), de plafonds plus élevés (5 milliards pour l'hôtellerie), et de l'éligibilité de nouveaux secteurs (recherche et développement, résidences de tourisme, villages de vacances, animation touristique, maisons de retraite, crèches, sylviculture et laiterie).

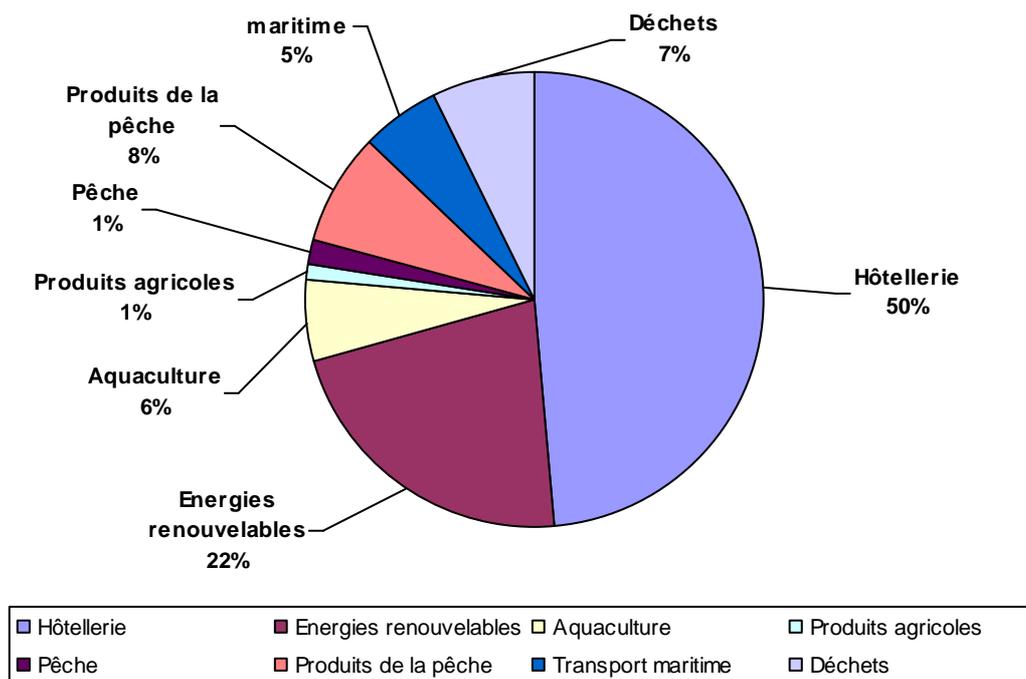
¹ Hypothèse d'un taux de rétrocession de 70% pour une durée entre 6 et 12 mois.

² Idem

Quatre mois seulement après l'adoption de cette loi, 18 dossiers étaient déjà déposés auprès de la direction des services fiscaux représentant un total de crédits d'impôts potentiel de 2,4 milliards de francs (cf. annexe 6).

2.2.2.1.2.2 Un impact économique hypothétique

La répartition des défiscalisations par secteurs d'activités fait ressortir la large prépondérance de l'hôtellerie qui bénéficie, à elle seule, de près de la moitié des crédits d'impôts.



Quant à la répartition géographique des aides, elle souligne la prépondérance des projets situés en province Sud : sur 50 projets agréés entre 2002 et 2007, 38 l'ont été en province Sud (soit 76 %), 10 en province Nord (20 %) et 2 en province des Iles (4 %).

L'impact économique des aides à l'investissement n'est pas clairement mesuré par le gouvernement.

L'un des principaux buts de l'incitation fiscale à l'investissement est de favoriser la création d'emplois et la pérennité des entreprises aidées. Dans ce cadre, chacune des demandes d'agrément doit mentionner explicitement les prévisions en matière de création de postes et de résultats financiers.

Au total, la prévision de création d'emplois représente 551 emplois directs sur l'ensemble des dossiers agréés (cf. annexe 4). Rapportés au total des crédits d'impôts accordés, le coût moyen par emploi créé s'établit donc à environ 31 MF. Ce chiffre,

quasiment triple de celui de l'institut calédonien de participation (ICAP)¹, suppose en outre que les prévisions aient été intégralement réalisées.

Or, il n'est pas effectué en Nouvelle-Calédonie de véritable corrélation entre les prévisions de création de postes et le nombre d'emplois effectivement créés.

Quant au bilan financier, il n'a pu être vérifié *a posteriori* par la DSF que pour quatre sociétés seulement. Les résultats n'ont globalement pas été à la hauteur des prévisions.

Les écarts entre réalisations et prévisions ont été les suivants :

- Le déficit d'une société d'aquaculture, cumulé sur trois exercices, s'est élevé à 22 MF ;
- Celui d'une société hôtelière, à 163 MF sur la même période.
- Celui d'une société de pêche, à 523 MF sur quatre exercices.

Certaines sociétés ayant bénéficié de crédits d'impôts se sont même révélées non viables à terme et placées en redressement judiciaire : c'est le cas par exemple d'une entreprise de travaux publics reconvertie dans l'aquaculture.

L'impact économique réel des mesures d'aide à l'investissement reste difficilement mesurable, en raison à la fois d'un certain manque de recul (5 ans seulement), mais surtout d'une absence de suivi des sociétés bénéficiaires.

La chambre estime en conséquence que le gouvernement ne dispose pas à ce jour de moyens suffisants pour évaluer la véritable portée économique de ses aides.

Le gouvernement ne partage pas l'analyse de la chambre et rappelle que « *le promoteur d'un projet doit désormais, dans sa demande d'agrément, démontrer les retombées sociales et économiques de son projet. La base éligible retenue, à l'issue de l'instruction, est déterminée en fonction de ces retombées. Ensuite, le promoteur doit prendre des engagements qu'il devra par la suite respecter au risque de s'exposer aux sanctions qui sont désormais prévues par la loi. Son cabinet de défiscalisation, qui aura accompagné le promoteur dans sa demande, est également engagé par les informations qu'il a communiquées* ».

La chambre n'en disconvient pas. Au vu des faibles résultats indiqués par la DSF, elle constate cependant que le problème ne se situe pas au niveau des textes imposant des obligations aux promoteurs, mais au niveau du contrôle de ces obligations.

2.2.2.1.3 Un encadrement tardif, aujourd'hui remis en question

Dès le début de l'application de la loi de 2002, il est apparu rapidement qu'il existait parfois une confusion entre investisseurs et promoteurs, ce qui permettait alors des gains de l'ordre de 100 %, contraires à l'esprit de la loi.

¹ 13,5 millions de francs par emploi créé par l'ICAP (rapport d'activité ICAP 2007).

Le membre du gouvernement chargé des affaires économiques déclarait en effet à ce sujet qu'« *il est arrivé que le bénéfice de l'entreprise de construction soit égal ou supérieur à l'apport personnel du promoteur dans le projet. Par ce jeu de combinaison, l'apport du promoteur est de zéro* »¹.

Un projet d'encadrement de la loi, qualifié par certains de dispositif de « *moralisation* », a donc été envisagé dès 2005, reprenant les diverses observations formulées le 11 janvier 2005 par le Conseil d'Etat.

Le texte comportait notamment une exclusion du dispositif d'aide en cas de confusion d'intérêts investisseurs / promoteurs et l'instauration de sanctions lors du non respect de la réglementation.

Le projet, soumis à plusieurs reprises au gouvernement, n'a cependant jamais été adopté, de sorte que l'encadrement souhaité n'est pas intervenu.

Lorsqu'il fut décidé en 2007 d'adopter une nouvelle loi de défiscalisation en remplacement de celle de 2002, le projet de texte ne reprenait que très partiellement les clauses d'encadrement précédemment envisagées. Le projet, fortement critiqué, a donc subi 24 amendements pour y réintégrer l'essentiel des clauses d'encadrement.

Le gouvernement vient à nouveau de saisir le Conseil d'Etat d'un projet de loi du pays modifiant le système et supprimant l'essentiel des clauses d'encadrement. Il est notamment prévu de transférer au gouvernement le soin de déterminer librement la base éligible alors que celle-ci était, jusqu'à présent, déterminée sur des critères objectifs.

Dans sa séance du 22 juillet 2008, le Conseil d'Etat a émis un avis défavorable au motif que le projet « *confère au gouvernement du territoire la faculté de déterminer le montant des programmes d'investissement retenus ainsi que la base éligible au crédit d'impôt sans que soient précisés les critères permettant de définir l'existence de liens directs ou indirects entre les entreprises et les sociétés bénéficiaires de la défiscalisation autrement que par référence à des moyennes de marges commerciales constatées dans le secteur concerné ; Méconnaît la compétence du législateur du pays, qui est seul habilité à déterminer, à l'aide de critères précis et objectifs, le champ d'application de l'avantage fiscal qu'il décide d'instaurer* » ;

Le rapporteur du dossier au Conseil d'Etat soulignait en préambule que « *des changements de législation aussi fréquents sont peu opportuns et, à la longue, risquent de porter atteinte au principe de sécurité juridique. Curieusement, l'exposé des motifs du projet de loi du pays ne nous éclaire guère sur les raisons pour lesquelles le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie entend modifier [le] système* ».

¹ Revue *Objectif*, février-mars 2005.

2.2.2.1.4 *Un processus de décision qui mériterait d'être mieux encadré*

La chambre a vérifié la quasi-totalité des dossiers de défiscalisation, notamment les plus récents.

Le processus d'agrément (décrit en annexe 9) confie un rôle central à la direction des services fiscaux (DSF), avec consultation obligatoire des provinces, et facultative des directions techniques concernées (DAE, DIMENC, DAVAR, etc.).

Le gouvernement se prononce donc au vu d'un dossier complet traitant à la fois du respect des différentes clauses légales (seuils et plafonds financiers, éligibilité de la demande...) et des aspects techniques à prendre en considération (normes de construction, aspect environnemental...).

Ce processus n'est pas toujours respecté, notamment en ce qui concerne le respect de l'avis, certes consultatif, des directions techniques. Un certain nombre d'anomalies a en effet été relevé en cours de contrôle.

Il s'agit par exemple des dossiers suivants :

- SARL SITPA (« *motel Rivland* ») : un projet qualifié d'« *hôtellerie touristique* », d'un montant prévisionnel de 401,7 MF, a été agréé le 25 septembre 2003.

Or, ce dossier avait fait l'objet de réserves de la part de la direction des affaires économiques concernant « *les caractéristiques "touristiques" du projet, les taux de remplissage annoncés et la capacité du futur gérant* ».

Par ailleurs, ce même projet a par la suite fait l'objet d'un agrément complémentaire, le 30 juin 2005, l'investissement initial ayant été augmenté de 95 MF.

Au final, l'investissement total dans cet hôtel s'établit à 496,7 MF et a permis aux promoteurs de bénéficier d'un **crédit d'impôt de 243,7 MF**.

- HOTELLERIE DU CENTRE SARL : un autre dossier, également d'hôtellerie qualifiée de « *touristique* », a été présenté en octobre 2006 pour un investissement prévisionnel de 1,098 milliard. Selon les promoteurs, ce projet situé dans la zone industrielle de Ducos devait répondre aux attentes d'une clientèle venant à Nouméa pour des raisons professionnelles, ce qui explique le choix du site.

L'investissement a été considéré comme non éligible par les services fiscaux en raison de l'absence de caractère véritablement touristique¹ de l'hôtel. En effet, l'hôtellerie d'affaires n'entre pas dans les prévisions de l'article Lp. 45 ter 1 du code des impôts qui ne mentionne explicitement que l'hôtellerie « *touristique* ». Le dossier a, de ce fait, été rejeté.

Sans changement de législation, le dossier a cependant été présenté à nouveau pour agrément en 2008. Le montant du **crédit d'impôt** sollicité s'élève à **494 MF**.

- SA CSP : la société de traitement des déchets CSP (calédonienne de service public) a déposé deux demandes de défiscalisation les 13 et 19 décembre 2006, au titre de l'année fiscale 2006. Ces projets d'investissement consistaient en la réalisation d'une installation de stockage des déchets et la création d'un quai d'apport volontaire sur le site de Gadji (commune de Païta). Or, le secteur du traitement des déchets n'était pas encore éligible à cette époque. Il n'a en effet été ajouté au bénéfice de la défiscalisation que par la loi du 22 décembre 2006.

Ces dossiers ont cependant été agréés en extrême urgence dès le 27 décembre 2006, à peine cinq jours après l'adoption de la loi et moins de deux semaines après leur dépôt. Ils n'ont fait l'objet d'aucune consultation des directions techniques, alors même que l'impact environnemental l'aurait grandement mérité.

L'agrément a porté sur l'exercice fiscal 2006, alors même que la loi ne s'appliquait qu'à partir de 2007, sans effet rétroactif.

Il peut être souligné en outre que le projet de stockage des déchets, d'un montant de 3,105 milliards, a été délibérément scindé en deux dossiers (1.528.377.246 F pour l'installation de stockage et 1.576.666.804 F pour le centre de tri et de valorisation des déchets) afin de « *contourner* » le plafond de 1,5 milliard de francs susceptible d'être accordé pour un même investissement. Il a en revanche été présenté en un seul dossier pour la défiscalisation métropolitaine pour laquelle le plafond n'est pas applicable.

Le crédit d'impôt calédonien s'est élevé à 1,231 milliard de francs.

Avec la double défiscalisation, le pourcentage de rétrocession de l'avantage fiscal pour la société s'est établi, pour cet investissement, à 81,30 %.

- SOLAR EDWARDS ABONNEMENT SARL et ECLOSERIE DE MARA SARL :

¹ L'Etat a également conclu à la non éligibilité ; le projet n'étant pas inclus dans la liste des hôtels visés par le plan de développement du tourisme en Nouvelle-Calédonie.

Le projet de la société Solar Edwards consiste à proposer aux consommateurs des contrats individuels de fourniture d'eau chaude au moyen de la mise à disposition de chauffe-eau solaires.

Celui de la société Ecloserie de Mara consiste à créer une nouvelle unité de maturation de crevettes à Moindou.

Ces investissements ont fait l'objet de demandes d'agrément, respectivement les 18 mars et 16 mai 2008. Les **crédits d'impôt** sollicités par ces deux investisseurs s'élèvent au total à **219,3 MF**.

En juillet 2008, alors même que ces deux projets n'avaient pas encore été agréés, la présidence du gouvernement¹ a confirmé au cabinet « défiscaliseur » que les deux sociétés pourraient effectivement bénéficier d'un crédit d'impôt et que celui-ci serait même imputé sur l'exercice fiscal précédent.

Ces deux dossiers n'étaient pas encore agréés à la date de dépôt du rapport.

Les difficultés rencontrées par le gouvernement dans l'agrément de plusieurs dossiers de défiscalisation découlent en grande partie de l'absence de cellule spécifique chargée de l'étude de ces dossiers au caractère technique très marqué. Jusqu'à présent c'était la cellule de « contrôle fiscal » de la DSF qui traitait ces dossiers en sus de ses missions de contrôle, voire souvent à la place de ses missions de contrôle.

Il est donc apparu souhaitable de créer un véritable service de suivi des dossiers de défiscalisation : les liens avec le ministère des finances de Bercy, la technicité des cabinets spécialisés en défiscalisations, les délais réduits de traitement des dossiers, ainsi que l'importance de l'enjeu financier pour la Nouvelle-Calédonie, imposent de doter ce service d'agents particulièrement confirmés dans ce domaine.

Le gouvernement a décidé, en août 2008, de modifier le processus d'étude des dossiers de défiscalisation.

Le président du gouvernement a fait savoir sur ce point que « le service du contrôle fiscal, chargé de l'étude des dossiers de défiscalisation n'arrivait pas, compte tenu de ses missions, à assumer cette tâche et, force est de constater, qu'aucun arrêté d'agrément n'a été présenté au gouvernement en huit mois. Cette difficulté vient naturellement du fait qu'il est difficile pour des mêmes agents, malgré leurs compétences, de faire du contrôle et en même temps de l'aide au développement économique. Ces tâches étant par nature différentes, il a donc été décidé... de créer auprès de la directrice des services fiscaux, et placée sous son autorité, une cellule confiée, dans un premier temps, à deux agents publics. Un avis de vacance de poste ayant été diffusé à la direction générale des impôts pour solliciter le détachement d'un fonctionnaire dont les compétences seront affirmées en la matière ».

¹ Lettre du 03 juillet 2008.

Il était par ailleurs envisagé en 2005, dans le cadre du projet -non adopté- d'encadrement de la loi de défiscalisation, de mettre en place une **commission des agréments fiscaux comprenant des représentants du gouvernement, du Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, des trois Provinces, ainsi que les directeurs des services fiscaux et des affaires économiques**. Son avis devait obligatoirement être joint aux rapports de présentation des demandes d'agrément.

Selon le président du gouvernement, cette commission ferait double emploi avec la commission des finances du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

La chambre estime cependant que la mise en place effective de cette commission serait de nature à améliorer grandement la transparence des agréments fiscaux.

2.2.2.2 Des aides sectorielles à l'investissement

2.2.2.2.1 *Le secteur du nickel : 99,5 milliards de francs accordés depuis 2002*

Les sociétés minières en cours d'implantation en Nouvelle-Calédonie (Goro Nickel en province sud et Koniambo en province nord) ont toutes deux obtenu du gouvernement un régime d'exonération des impôts, droits et taxes tout particulièrement favorable.

L'octroi de ces avantages est motivé par les retombées économiques que la Nouvelle-Calédonie peut espérer, notamment en matière d'emplois.

Pendant la phase de construction, dont la durée n'a pas été encadrée, ces sociétés sont exonérées, outre de toutes les taxes douanières (TGI, TBI, DD...), de l'impôt sur les sociétés, de la patente, de la contribution foncière, de la TSS, des divers droits d'enregistrement, de la taxe hypothécaire et de l'IRVM¹.

Puis, pendant la phase d'exploitation de l'usine, ces sociétés sont affranchies des mêmes impôts (sauf IRVM) pour une période de quinze ans, suivie d'une demi-taxation sur les cinq années suivantes. En outre, elles bénéficient d'une clause « *de stabilité fiscale de longue durée* » leur garantissant « *la stabilité de l'assiette et du taux des impôts, droits et taxes en vigueur au moment de l'agrément et la non-application de tous nouveaux impôts, droits et taxes futurs* ».

L'évaluation précise de ce « *cadeau fiscal* » reste délicate. En effet, les calculs ont été élaborés par les sociétés minières elles-mêmes lors de la demande d'agrément et sur la base de projets. Les montants prévisionnels sont toutefois chiffrables, même si les montants définitifs ne pourront être arrêtés qu'à l'issue de la réalisation effective des investissements.

¹ Cf. art. Lp. 45 bis 3 du code des impôts.

L'avantage fiscal accordé à la société **Goro Nickel** pour l'implantation de son usine a été évalué par la société elle-même à 593,258 millions de dollars US, soit **environ 47 milliards de francs CFP**¹, sur une durée totale de 20 ans.

En ce qui concerne la société du Nord, le montant a été évalué par les sociétés **Falconbridge/SMSP** elles-mêmes, à 119,507 millions de dollars US², soit approximativement à la somme de 9,5 milliards de francs CFP pour la phase de construction. Pour la phase d'exploitation d'une durée de 15 ans, l'avantage annuel a été estimé à 19,56 millions de dollars US, soit environ 1,55 milliard de francs par an, ce qui pourrait représenter un montant de l'ordre de 23 milliards de francs. Soit un total de l'ordre de **32,5 milliards de francs**.

Parallèlement à ces deux grands projets, la Nouvelle-Calédonie a accordé à la SLN, une aide à l'investissement pour son projet d'agrandissement, dit « *projet 75.000 tonnes* », agréé en 2004, et évalué en deux tranches de respectivement 19,80 milliards (« *Doniambo et mine Tiébaghi* ») et 13,68 milliards (« *Laverie Tiébaghi* »). Le crédit d'impôt correspondant à 15 % de l'investissement aboutit à une aide fiscale de **5,02 milliards de francs**.

Par ailleurs, à l'occasion de la construction de l'usine du sud, différentes sociétés, sous-traitantes³, ont également bénéficié d'exonérations d'impôt sur les sociétés conduisant à un crédit d'impôt global de **3,5 milliards de francs**⁴.

De même, la SMSP (société minière du sud pacifique) a été agréée le 22 janvier 2008 pour son projet d'exportation de minerai de nickel à un groupe industriel coréen entraînant une aide fiscale de **11,5 milliards de francs**.

Le total des aides à l'investissement dans le **secteur du nickel** accordé depuis 2002 représente donc un **montant global de près de 100 milliards de francs** (99,5 milliards).

Ce montant représente une perte fiscale considérable pour la Nouvelle-Calédonie, surtout si l'on tient compte du fait que les retombées économiques qu'elle est en droit d'en attendre ne sont pas clairement évaluées et que le « stock » de nickel n'est pas inépuisable.

¹ Dollar US estimé par simplification au montant suivant : 1 euro = 1,5 USD = 119 F.CFP

² Demande d'agrément août 2005 page 135. Confirmation mail Koniambo Nickel du 07 juillet 2008.

³ Art. Lp. 45 bis 7 du code des impôts relatif aux investissements annexes au fonctionnement de l'usine industrielle de traitement des minerais.

⁴ Notamment société Prony Energie, agrément du 30/09/2004.

2.2.2.2.2 *Le secteur de l'immobilier à caractère social : 2,3 milliards de francs depuis 2006*

Compte tenu de la pénurie de logement en Nouvelle-Calédonie, le gouvernement a décidé en 2003¹ de soutenir le secteur de l'habitat social.

Pour les seules années 2006 et 2007, les aides accordées dans ce domaine, sous forme d'exonération des droits d'enregistrement² et de la TSS, notamment pour la « ZAC de Dumbéa », ont pu être évaluées à un montant global de **2,357 milliards de francs**.

2.2.2.2.3 *La déduction de 15 % des investissements : non évaluée*

Outre, les avantages sus évoqués, les entreprises peuvent obtenir un crédit d'impôt égal à 15 % de leurs investissements dans certains secteurs protégés de l'économie locale : industrie, pêche, tourisme, hôtellerie touristique, énergie renouvelable, agriculture, bâtiment, travaux publics, transport et artisanat.

Le coût de l'investissement doit toutefois être supérieur à 10 millions de francs.

Le coût de cette mesure **n'a jamais été évalué**.

Il est en effet impossible dans l'état actuel de la comptabilité des services fiscaux et du Trésor de chiffrer cette dépense, sauf à reprendre un à un des milliers de dossiers, car le formulaire de saisie de l'impôt sur les sociétés ne prévoit qu'une globalisation de plusieurs termes³.

2.2.2.2.4 *Le crédit d'impôt au titre du capital risque : 600 millions de francs depuis 2007*

Par ailleurs, un autre système de crédits d'impôt a été mis en place en 2006⁴ pour encourager le développement de certains investissements risqués en Nouvelle-Calédonie par le biais d'un fonds commun de placement à risques (FCPR) (cf. art. Lp. 45 ter 5 du code des impôts).

Le crédit d'impôt accordé à ce titre correspond à 50 % du montant de la souscription. Fin juin 2008, la souscription à ce fond s'élevait à 1.200 millions de francs, soit un crédit d'impôt total accordé par la Nouvelle-Calédonie de **600 millions de francs**.

Le président du gouvernement porte un regard extrêmement critique sur le dispositif.

¹ Loi du pays n° 2003-6 du 21 novembre 2003 relative aux opérations immobilières à caractère social

² Articles Lp. 284 à 288 du code des impôts.

³ La ligne 11 du bordereau de versement de l'IS « *imputation des crédits d'impôts* » globalise les articles Lp. 45 bis 8 et 10 et Lp. 45 ter 1, 2, 3 et 4 du code des impôts.

⁴ Loi du pays n° 2006-14 du 22 décembre 2006.

Dans sa réponse du 05 novembre 2008, il évoque « *l'absence totale d'intérêt économique pour la collectivité et les abus qu'il a généré* ».

« La vocation du fonds [était] de racheter des entreprises existantes. Ces rachats ont été faits à l'entière discrétion des gestionnaires du fonds, sans agrément, sans critère particulier, sans information préalable des services fiscaux et sans contrôle de l'intérêt économique qu'il pouvait présenter pour la collectivité... Cette absence de contrôle et cette totale liberté ont facilité le choix des investissements rentables pour les investisseurs, d'autant que les plus values générées par les investissements effectués par le fonds sont exonérées d'impôt pour le fonds lui-même et pour les souscripteurs. Malgré tout cela, la sécurité des investisseurs n'est même pas garantie alors qu'elle est un élément déterminant du dispositif de défiscalisation des investissements productifs... ».

Le président du gouvernement évoque par ailleurs des frais d'entrée et de gestion exorbitants qui, pour le premier fonds commun de placement à risque, auraient atteint « *40% des souscriptions recueillies, dont 5% de droit d'entrée et 35 % de frais de gestion* ».

2.2.2.3 Des allègements à l'impôt sur les sociétés

2.2.2.3.1 Un taux réduit pour les petites et moyennes entreprises : 500 millions de francs par an

Les entreprises calédoniennes sont imposées sur leurs bénéfices au taux normal de 30 % (sauf les mines et métallurgies à 35 %).

En 2003¹, le gouvernement a institué un « *taux réduit* » pour les petites et moyennes entreprises² qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 200 MF : leur taux d'IS a été réduit à 20 % dans la limite de 4,5 millions de francs par an (art Lp. 45-0 du code des impôts).

En 2005³, le taux d'imposition réduit a été abaissé à 15 % et la tranche de bénéfices soumis à un taux réduit portée à 5 millions de francs.

Cette mesure concerne près du tiers des entreprises calédoniennes, soit près de 2.000.

Le conseil économique et social, appelé à formuler un avis sur le projet de mise en place d'un taux réduit, avait « *regrett[é] de ne pas avoir eu connaissance de l'impact*

¹ Loi du pays n° 2003-1 du 29 janvier 2003.

² A contrario, une trentaine de grosses sociétés se sont vues surimposées par une « contribution sociale additionnelle » à l'IS allant jusqu'à 15% en tranche maximum.

³ Loi du pays n° 2005-2 du 11 janvier 2005.

financier de cette mesure ». La direction des impôts a confirmé ne pas avoir eu les moyens de chiffrer *a priori* cette dépense fiscale.

A la demande de la chambre, les services fiscaux ont tenté d'évaluer, de manière approximative, le coût « *théorique* » pour la Nouvelle-Calédonie de cette réforme.

Il pourrait être de l'ordre de **500 millions de francs par an**.

2.2.2.3.2 Une possibilité de transfert des déficits : 768 millions de francs depuis 2002

En cas de fusion, le déficit d'une société ne peut normalement être déduit des bénéfices de la société absorbante.

Toutefois, à titre exceptionnel et sous réserve d'un agrément préalable du gouvernement, les fusions de sociétés peuvent ouvrir droit au report des déficits. L'entreprise absorbante peut ainsi déduire le déficit de son IS.

L'agrément doit intervenir dans un délai de 2 mois à compter de la demande. A défaut, de réponse dans ce délai de deux mois, l'agrément est réputé accordé en application de l'article 43-II du code des impôts.

La chambre a observé que plusieurs agréments sont intervenus tacitement par suite de non-inscriptions à l'ordre du jour du gouvernement.

Ce procédé dilatoire dénature totalement l'esprit du dispositif. En effet, il permet de délivrer un agrément sans le moindre débat au sein du gouvernement.

Exemple des sociétés hôtelières STAV I et II (*la promenade*) : Les deux sociétés STAV ont fusionné en 2008. La société a sollicité l'autorisation de transférer le déficit. La demande d'agrément a reçu un avis défavorable des services fiscaux au regard des exigences du code des impôts (motivation insuffisante, origine du déficit non justifiée). La demande, inscrite à l'ordre du jour du gouvernement du 15 juillet 2008 pour respecter le délai de deux mois, a été retirée de l'ordre du jour. L'agrément a donc été accordé tacitement, sans la moindre décision du gouvernement, permettant ainsi à l'entreprise de bénéficier d'un gain de 12 millions de francs.

Deux autres projets de transfert de déficit ont également été accordés de la même manière en 2008 (fusion-absorption de la SCI Saint-Quentin Développement 105 par la SCI Top City et fusion-absorption de la Sarl Société Calédonienne d'Automobiles par la SA Ménard Frères). Au total, le crédit d'impôt représente 35,7 millions de francs d'impôts pour les trois sociétés sus évoquées.

Les enjeux financiers non négligeables des transferts de déficits méritent de donner lieu à un véritable débat au sein du gouvernement. Depuis 2002, 37 dossiers de transfert de

déficit¹ ont été agréés par le gouvernement. La **réduction d'impôt** accordée à ce titre représente **environ 768 MF** au total.

2.3 Une fiscalité des ménages déséquilibrée

2.3.1 Un nombre limité d'impôts et des taux d'imposition relativement réduits

La Nouvelle-Calédonie n'a instauré une imposition des revenus qu'en 1982.

Les impôts qui pèsent sur les ménages calédoniens comportent en général des taux relativement plus réduits que leurs équivalents métropolitains : il en est ainsi de la contribution foncière sur les propriétés bâties et non bâties, de la taxation du revenu des valeurs mobilières (IRVM), de la contribution exceptionnelle de solidarité (CES)...

Les droits d'enregistrement, dont certains textes dataient de 1903, ont fait l'objet d'une refonte complète en 2007². Ces modifications ont contribué à une diminution significative de l'imposition sur les mutations suivantes :

- ▶ En matière de vente immobilières, les droits de mutation sont passés de 10 % à 4 %, voire 1 % lorsqu'il s'agit de la première acquisition d'un immeuble destiné à l'habitation principale³.
- ▶ S'agissant des successions ou donations, l'abattement pour le conjoint survivant a été porté de 5 à 9 millions de francs.

Certains impôts n'ont pas été introduits en Nouvelle-Calédonie : taxe d'habitation, impôt sur la fortune, plus-value immobilière... En 2008, la « *taxe de circulation* »⁴, plus communément appelée « *vignette automobile* », a été supprimée⁵.

La pression globale sur les ménages reste donc à un niveau relativement modéré, du moins en comparaison de celui de la métropole ou d'autres pays comparables.

¹ Statistiques arrêtées en août 2008.

² Loi du pays n° 2007-1 du 09 janvier 2007 portant réforme des droits d'enregistrement.

³ Cette dernière clause reste toutefois difficile, sinon impossible, à vérifier, notamment vis-à-vis des propriétés situées en France métropolitaine.

⁴ Cette taxe a été remplacée par une « *redevance communale d'immatriculation* », mais son poids est très inférieur.

⁵ Loi n° 2008-3 du 10 juin 2008.

2.3.2 Un régime particulièrement favorable aux professions indépendantes

Les travailleurs dits « *indépendants* » sont une catégorie hétéroclite de travailleurs non salariés comprenant entre autres les professions libérales, les exploitants agricoles, les patrons de l'industrie, du commerce et des services, les dirigeants de sociétés...

Ils sont imposables à l'impôt sur le revenu, mais avec des régimes particuliers sensiblement plus favorables que le régime de droit commun.

En matière d'impôt sur le revenu, les travailleurs salariés y contribuent à hauteur d'environ 75% et les professions indépendantes à 25% seulement.

Il se trouve en effet que le régime fiscal des professions indépendantes leur est tout particulièrement favorable.

Ceux qui sont soumis au régime des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) peuvent opter, en application de l'article 70 du code des impôts, pour un régime forfaitaire si leur chiffre d'affaires est inférieur à 25 millions de francs pour les entreprises de vente et à 7,5 millions de francs pour les autres.

Or, ces seuils sont particulièrement élevés. A titre de comparaison, ils sont respectivement de 9,1 millions¹ et 3,2 millions² en France métropolitaine et dans les DOM. Ainsi, nombre d'entreprises, de taille pourtant non négligeable, se retrouvent classées en Nouvelle-Calédonie dans la catégorie des « *micro-entreprises* » et sont accessibles au forfait. Et ceci d'autant que ces seuils sont éventuellement applicables à « *chacun des membres du foyer fiscal* » ou à chacune des entreprises en cas de « *pluralité d'activités* ».

Les activités qui sont imposées au forfait des BIC sont, de ce fait, moins taxées car la formule du bénéfice forfaitaire ne retient que la moitié du véritable résultat (recettes moins dépenses)³. En outre, le contrôle de ces activités est rendu d'autant plus difficile que leurs obligations déclaratives sont réduites au strict minimum : un simple état de leurs recettes et de leurs dépenses.

Quant aux indépendants agricoles, leur situation est encore plus favorable.

Le régime du forfait est en effet le régime de droit commun dans le domaine agricole, les autres régimes étant uniquement sur option⁴. Selon le régime des bénéfices agricoles

¹ 76.300 euros.

² 27.000 euros.

³ Article 73 du CDI : Bénéfice forfaitaire = [CA - (A+S)] / 2

⁴ Contrairement à la métropole.

(BA), les bénéfiques « déclarés » ne sont taxés qu'au sixième. En outre, les obligations déclaratives des agriculteurs sont quasi symboliques.

Ainsi, parmi les professions indépendantes, on observe un pourcentage particulièrement élevé de contribuables imposés sur la base du forfait (entre 80 et 90 %) et parmi ceux-ci, un fort pourcentage de « non-imposés » (de l'ordre de 60 %).

2.3.3 Une réforme du barème de l'impôt sur le revenu de portée limitée

2.3.3.1 Une réduction favorable aux classes moyennes

En 2003, la chambre avait relevé que le produit de l'IR avait augmenté de 148 % entre 1990 et 2000, ce qui représentait une hausse trois fois plus forte que celle de tous les autres impôts ou taxes appliqués en Nouvelle-Calédonie.

L'inflation était certes en partie responsable de cette augmentation, mais l'essentiel provenait du fait que le barème de l'impôt sur le revenu n'avait pas été révisé depuis près de vingt ans. Les simulations avaient montré, à titre d'exemple, que pour une tranche particulière de revenus et de parts fiscales, l'augmentation de l'impôt avait même atteint 312%.

Le gouvernement a modifié le barème de l'impôt par délibération n° 154 du 28 décembre 2005.

Les nouvelles tranches d'imposition sont indiquées dans le tableau suivant :

ANCIENNES TRANCHES		NOUVELLES TRANCHES	
REVENU	TAUX	REVENU	TAUX
< 1.000.000	Néant	X < 1.000.000	Néant
1.000.000 < X < 1.300.000	5 %	1.000.000 < X < 1.800.000	4 %
1.300.000 < X < 1.600.000	10 %		
1.600.000 < X < 2.200.000	15 %	1.800.000 < X < 3.000.000	12 %
2.200.000 < X < 2.800.000	20 %		
2.800.000 < X < 4.500.000	30 %		
X > 4.500.000	40 %	3.000.000 < X < 4.500.000	25 %
		X > 4.500.000	40 %

Cette réforme a incontestablement bénéficié aux classes moyennes, dont les revenus annuels imposables se situent entre 1,8 et 4,5 millions de francs, et qui constituent la majorité des contribuables.

La réforme de l'IR a bénéficié à 24.700 foyers sur 35.390, soit 70 % des contribuables.

Certaines catégories de contribuables ont bénéficié d'un gain pouvant atteindre 44 % de l'impôt. Ainsi, un couple marié avec un enfant, au revenu net imposable de 4.190.000 francs, a vu son impôt passer de 119.850 F à 67.600 F, soit un gain pour le foyer de 52.250 F.

2.3.3.2 Une réduction compensée partiellement par une mesure en sens contraire

Une réduction d'impôt de 15 %¹ avait été instituée pour compenser l'absence d'indexation du barème à la suite de l'observation formulée sur ce point par la chambre territoriale des comptes en 2003.

La loi du pays n° 2006-1 du 24 janvier 2006, entérinant la réforme du barème de l'impôt, a supprimé cet abattement estimé redondant, limitant ainsi sensiblement l'impact à la baisse initié par la réforme du barème.

Le gain réel de la réforme a en effet été quelque peu atténué par cette mesure.

Le coût global, pour les contribuables, de la suppression de la réduction de 15% a été estimé par la direction des services fiscaux à environ 1,1 milliard de francs.

Le rendement de l'IR, qui aurait logiquement dû baisser quelque peu avec la mise en application du nouveau barème, a, au contraire, légèrement progressé entre 2006 et 2007, passant de 12,7 milliards à 13,0 milliards de francs. Cette augmentation est due, non seulement à une certaine augmentation de l'assiette de l'impôt, mais aussi au poids de la suppression de l'abattement.

2.3.3.3 Une fiscalité désormais plus lourde qu'en métropole pour certains contribuables

En 2003, le gouvernement de l'époque avait fait savoir, en réponse à la chambre, que *« des études ser[ai]ent menées pour envisager l'indexation éventuelle du barème... »*.

L'objectif visait à rattraper les effets de l'inflation : 1,42 entre 1985 et 2005.

Le projet initial, élaboré par la direction des services fiscaux, proposait d'appliquer le coefficient d'inflation à l'ensemble des tranches.

La simulation donnait les résultats suivants :

¹ Plafonnée à 150.000 francs.

APPLICATION DU COEFFICIENT DE 1,42		SOLUTION RETENUE	
TRANCHE D'IMPOSITION	TAUX	TRANCHE D'IMPOSITION	TAUX
X < 1.420.000	Néant	X < 1.000.000	Néant
1.420.000 < X < 1.846.000	5 %	1.000.000 < X < 1.800.000	4 %
1.846.000 < X < 2.272.000	10 %	1.800.000 < X < 3.000.000	12 %
2.272.000 < X < 3.124.000	15 %		
3.124.000 < X < 3.976.000	20 %	3.000.000 < X < 4.500.000	25 %
3.976.000 < X < 6.390.000	30 %	X > 4.500.000	40 %
X > 6.390.000	40 %		

Selon cette proposition, les contribuables les moins favorisés n'auraient été imposés qu'à partir de 1,42 million de francs de revenus au lieu de 1,0 million. Quant aux plus aisés, ils n'auraient été taxés au taux de 40 % qu'à partir de 6,4 millions de francs au lieu de 4,5 millions.

Ce projet n'a pas été retenu.

De ce fait, la tranche d'imposition de 40 % est désormais atteinte en Nouvelle-Calédonie à partir de 4,5 millions de francs de revenu net imposable, alors qu'en métropole, elle ne l'est qu'à partir de 8 millions de francs¹.

Un couple marié, ayant deux enfants et dont le revenu net imposable s'élève à 15 millions de francs, acquitte ainsi en Nouvelle-Calédonie un impôt de 16 % supérieur à celui qu'il aurait payé en métropole (2.608.770 F contre 2.253.000 F).

La répartition de l'IR calédonien est désormais fortement inégalitaire : selon une étude des services fiscaux datant de 2004, « les 5 % du haut de l'échelle imposés dans la tranche à 40 %, ne recevraient que 16 % du revenu mais paieraient 52 % de l'impôt ». Avec la réforme de l'IR, telle qu'elle a été retenue, il est certain que ces chiffres sont aujourd'hui très en dessous de la réalité.

¹ Exactement 7.956.921 francs.

2.3.3.4 Une absence d'indexation annuelle du barème qui génèrera un nouvel alourdissement progressif de l'impôt

La chambre avait fait observer en 2003 que « *l'absence d'ajustement du barème des tranches de l'IR depuis 1985 a[vait] provoqué un alourdissement relatif de cet impôt* ».

La réforme de 2006 n'a cependant prévu aucune indexation annuelle du barème, alors même que la direction des services fiscaux l'aurait souhaité : « *l'absence d'indexation du barème calédonien et des différents plafonds conduira très probablement à un relatif alourdissement de la fiscalité calédonienne à l'impôt sur le revenu par rapport à la métropole* ».

Cette lacune provoquera inmanquablement une hausse progressive de l'impôt au fur et à mesure de l'inflation.

La chambre estime qu'une indexation du barème permettrait de réduire l'écart de traitement dont bénéficient les « professions indépendantes » par rapport aux salariés.

2.3.4 De nombreuses possibilités de réduction à l'impôt sur le revenu : une perte annuelle de 3,3 milliards de francs par an (en 2006)

L'impôt sur le revenu comporte, à l'instar de son homologue métropolitain, mais plus encore, de nombreuses possibilités de réduction :

- charges déductibles du revenu global : intérêts d'emprunts, travaux, assurances vie, cotisations retraite, cotisations sociales, frais de garde des enfants, dons aux œuvres, pensions alimentaires et salaires des gens de maison ;
- réductions d'impôt : acquisition de logements neufs ou versement de prestations compensatoires.

Le montant total de ces aides, pour certaines à caractère social, représente toutefois une dépense fiscale annuelle pour la Nouvelle-Calédonie qui a été évaluée par les services fiscaux à **3,37 milliards de francs** (chiffres 2006).

REDUCTIONS A L'IR		COÛT
CHARGES DEDUCTIBLES DU REVENU (cf. article 128 du code des impôts)	Investissements en action	1.622
	Intérêts d'emprunts	679.597
	Travaux	491.212
	Assurance-vie	450.067
	Frais de garde des enfants	37.668
	Salaires des gens de maison	560.743
	Cotisations sociales et retraite	698.779
	Dons aux œuvres	6.623
	Pensions alimentaires	407.955
REDUCTION D'IMPOT	Acquisition d'un logement neuf	45.507
DEPENSE FISCALE TOTALE (en milliers de francs)		3.379.779

Le total de la dépense fiscale sur l'impôt sur le revenu représente plus du quart du produit de cet impôt.

3 AU TOTAL, LA POLITIQUE FISCALE CALEDONIENNE EST COÛTEUSE : 173 MILLIARDS DE « DÉPENSES FISCALES » ONT ETE ACCORDÉS ENTRE 2002 ET 2007

La chambre s'est efforcée de compiler l'ensemble des dépenses fiscales accordées entre 2002 et 2007 par le gouvernement. Le calcul n'en a jamais été fait.

Au total, la Nouvelle-Calédonie s'est privée, depuis 2002, des recettes fiscales suivantes :

« DEPENSES FISCALES » ACCORDEES PAR LA NOUVELLE-CALEDONIE ENTRE 2002 ET 2007			
SECTEUR DU NICKEL	Art. Lp. 45 bis 1 et suivants du code des impôts	GORO NICKEL	47 milliards
		KONIAMBO	32,5 milliards
		SLN (projet 75 000 tonnes)	5,02 milliards
		SMSP (Posco exportation Corée)	11,5 milliards
	Art. Lp. 45 bis 7 et 8 du code des impôts	SOUS-TRAITANTS	3,5 milliards
		<u>TOTAL NICKEL</u>	<u>99,5 milliards</u>
DEFISCALISATIONS LOCALES	Art. Lp. 45 ter 1 et suivants du code des impôts	BILAN LOI 2002	17,1 milliards
EXONERATIONS DOUANIERES	ANNEES 2002 à 2007		48,7 milliards
AUTRES	Exonérations IR, taux réduit de l'IS, transferts de déficit, immobilier à caractère social, placement sur capital risque...		7,6 milliards
TOTAL DE LA DÉPENSE FISCALE DEPUIS 2002			172,9 milliards

Au total, la Nouvelle-Calédonie a donc accordé, entre 2002 et 2007, un volume global de dépenses fiscales d'un montant qui s'établit à **près de 173 milliards de francs**. Les effets de certaines exonérations pèseront encore sur plusieurs années, voire même décennies.

Ce chiffre, pour considérable qu'il soit, est inférieur à la réalité. En effet, le tableau ci-dessus ne prétend pas à l'exhaustivité et ne retrace que les dépenses fiscales les plus importantes. Certaines dépenses fiscales n'ont en outre été reprises que sur une seule année et non sur la durée de la période : exonérations sur l'IR, taux réduit de l'IS pour les PME...

Un tel « manque à gagner » pour la Nouvelle-Calédonie représente 120 % de ses recettes fiscales 2007, et plus de deux fois celles de l'année 2002.

La chambre est bien consciente des limites de ce calcul qui est à prendre avec certaines réserves. De nombreux avantages, inclus dans le décompte, sont une composante essentielle de l'équité fiscale et de l'équilibre social en Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, il n'a pas été tenu compte des retombées économiques qui ont pu justifier une telle générosité, notamment vis-à-vis du secteur du nickel, le plus favorisé financièrement sur les deux prochaines décennies.

La chambre n'a en effet procédé qu'à une analyse strictement financière, découplée de toute considération économique, sociale ou politique.

Il reste qu'un tel volume de recettes, dont se prive la Nouvelle-Calédonie, doit être connu des décideurs chargés de piloter la fiscalité calédonienne.

Il est en effet peu cohérent de consentir, année après année, de telles largesses sans jamais en faire le décompte, tout en créant ou conservant parallèlement des impôts, taxes ou redevances dont les montants sont souvent dérisoires par rapport à ces pertes.

La plupart des impôts ne sont créés en Nouvelle-Calédonie que pour financer des besoins ponctuels, au coup par coup, sans vision prospective globale.

4 UNE ABSENCE DE TAXATION DE LA VALEUR AJOUTEE

L'excessive dépendance de la fiscalité calédonienne à ses importations et à l'économie du nickel participe par ailleurs à la rigidité du système.

L'absence de taxe sur la valeur ajoutée accentue encore cette dépendance.

4.1 Une ébauche de TVA : la TSS

La Nouvelle-Calédonie a connu une succession de taxes dont le mécanisme s'apparente de loin à celui de la TVA.

- La TGPS (taxe générale sur les prestations de services) a été créée dès 1993 pour équilibrer le budget du Territoire. Elle a toutefois été supprimée en 1996 car elle n'avait été créée qu'à titre provisoire.
- La TGPS, comme bien des taxes qualifiées de « *provisoires* », a été recréée en 2000 sous la forme de la TGS (taxe générale sur les services).
- La TGS a été remplacée en 2002 par la TSS (taxe de solidarité sur les services), actuellement en vigueur au taux de 5 %¹.

La TSS se différencie d'une véritable TVA en ce qu'elle n'est pas récupérable sur les acteurs successifs de la chaîne économique.

¹ La délibération n°177 du 29 mars 2006 augmente le taux de la taxe de solidarité sur les services de 4 à 5 % de façon temporaire, jusqu'au 31 décembre 2007. La délibération n°324 du 12 décembre 2007 rend ce taux de 5 % permanent.

En 2007, le rendement de la TSS a atteint 11,406 milliards de francs, ce qui la place au cinquième rang des recettes calédoniennes.

4.2 La Nouvelle-Calédonie reste aujourd'hui l'un des rares pays au monde à ne pas avoir adopté la TVA

Plus de 130 pays, de tous niveaux de développement, ont adopté la TVA. Cet impôt représente aujourd'hui à lui seul le quart des recettes fiscales mondiales.

Dans la zone Pacifique, de nombreux états ont opté pour la TVA en raison de ses avantages économiques universellement reconnus : c'est le cas notamment de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie, du Vanuatu, de Fidji, des Samoa, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée ou de la Polynésie française.

La Polynésie française a opté pour la TVA dès 1998 en étalant sa mise en place sur une période de cinq ans. Les principales taxes à l'importation ont été supprimées et les droits de douane réduits. De l'aveu unanime, le résultat a été une réussite : la pression fiscale sur les biens importés est tombée de 45 % à 27 % en moyenne, ce qui s'est traduit corrélativement par une forte augmentation des importations et une progression importante des recettes fiscales du Territoire.

Un récent rapport du Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International (CERDI)¹ concluait que « *l'expérience internationale montre une grande efficacité budgétaire de la TVA, notamment dans un contexte insulaire* ».

4.2.1 Une mise en place préconisée par le CERDI

La fiscalité calédonienne, et tout particulièrement douanière, souffre d'un certain nombre de handicaps :

- Elle est complexe, ce qui rend son pilotage extrêmement délicat : le gouvernement dispose de peu de leviers pour moduler les recettes.
- Elle est protectionniste et contribue à alourdir le coût de la vie en Nouvelle-Calédonie : les taxes représentent en effet une charge pour les entreprises qui les répercutent *in fine* sur les consommateurs.
- Elle est « *inflationniste* », aux dires mêmes du président du gouvernement.
- Elle est fortement dépendante de la conjoncture minière et ne fonctionne bien qu'en période de croissance.

La récente étude du CERDI (Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International) de mars 2008 sur l'impact d'une éventuelle instauration de la TVA en

¹ 19 mars 2008

Nouvelle-Calédonie concluait que « *par rapport à toute autre solution, [la mise en place] de la TVA présenterait des avantages décisifs à la fois du point de vue du rendement budgétaire [et] de la neutralité économique...* ».

L'idée d'instituer une taxe à la valeur ajoutée part du constat que les droits perçus à l'importation pénalisent les investissements du fait de la non-récupération par l'investisseur. La plupart des taxes à l'importation pourraient donc être remplacées par un système s'inspirant de celui de la TVA qui introduirait un mécanisme de récupération des taxes supportées en amont.

Selon l'étude CERDI, les principaux avantages pour la Nouvelle-Calédonie en seraient les suivants :

- La TVA est un impôt flexible à fort rendement budgétaire : une variation, même minime, de son taux permettrait aisément de faire face aux éventuelles fluctuations économiques : en Nouvelle-Calédonie, la simple augmentation d'un seul point de TVA pourrait en effet conduire à la perception d'une recette supplémentaire évaluée, au moment de l'étude, à environ 3,8 milliards de francs.
- C'est un impôt au rendement relativement stable car la consommation est un critère moins volatile que d'autres, comme par exemple les salaires.
- Pour les consommateurs et importateurs, la suppression des taxes à l'importation devrait se traduire par une baisse du prix des produits importés¹. La TVA constitue effectivement un impôt économiquement neutre car il n'affecte généralement pas les coûts de production.
- Son instauration permettrait une simplification importante de la fiscalité calédonienne par la suppression des taxes à l'importation ainsi que de la patente, considérée unanimement comme un impôt obsolète et d'application délicate.

La patente, est un impôt ancien, dont les paramètres n'ont pas varié depuis plus de 25 ans. Son calcul est d'une complexité tout à fait excessive qui rend sa gestion inutilement consommatrice de moyen. La chambre avait déjà relevé, lors de son précédent contrôle, que la patente pourrait utilement faire l'objet d'une refonte. Le gouvernement avait fait savoir à l'époque qu'il avait pris bonne note de l'observation, mais rien n'a changé depuis lors.

La patente se compose en effet d'un *droit fixe*, comprenant une *taxe déterminée* établie d'après un barème par profession, plus trois *taxes variables* qui s'appliquent aux *locaux* (par m² de surface), aux *véhicules* (par tonne de charge utile) et aux *engins* (par cheval fiscal ou par tonne en fonction d'un barème qui dépend du lieu d'exercice de la profession et de la classe à laquelle la profession est rattachée), plus un *droit proportionnel* au taux de 1,2 % du montant des importations, plus quatre taux de *centimes additionnels*. Un abattement forfaitaire de 25% est appliqué sur le montant des seules taxes variables. Les centimes additionnels sont calculés, eux, sans cet abattement...

En outre, il avait été relevé par le gouvernement, à l'occasion du projet de réforme de la fiscalité indirecte de 2006, que la patente était un impôt « *complexe, antiéconomique, inéquitable, injuste, obsolète et lourd à gérer* ».

La chambre renouvelle donc son souhait de voir cet impôt réformé.

¹ Ce point est par ailleurs confirmé par une autre étude : Louis HARRIS, mars 2005, page 18.

4.2.2 Des risques pour l'économie locale à maîtriser

Une éventuelle instauration de la TVA en Nouvelle-Calédonie comporterait cependant certains risques dont il conviendrait de limiter les effets par des mesures d'accompagnement appropriées.

Il conviendrait tout d'abord de ne pas « jouer » sur le taux de TVA dans le but de favoriser tel ou tel secteur. Le choix du taux devrait se faire en tenant compte de sa simplicité d'application. La multiplicité des taux, source d'inégalités à terme, au fur et à mesure des éventuelles mesures dérogatoires, devrait être évitée¹ autant que possible.

L'abaissement des barrières douanières pourrait cependant fragiliser certaines entreprises vulnérables, actuellement à l'abri de la concurrence étrangère. Les taxes de protection de l'économie locale (TCPPL et TSPA) devraient être maintenues, et leurs taux réajustés afin de tenir compte de l'ouverture du marché. Cette mesure aurait le mérite, en outre, de faire apparaître l'ampleur réelle du protectionnisme dont bénéficient certains producteurs locaux.

Les craintes de certains industriels, défavorables au projet, devraient donc être préalablement levées, en prévoyant des mesures spécifiques pour chacun des secteurs actuellement protégés.

Quant à l'appréhension éventuelle des consommateurs concernant une éventuelle augmentation du coût de la vie, il semble que celle-ci soit infondée. En effet, une mission du Conseil économique et social de Nouvelle-Calédonie en Polynésie Française a pu constater la stabilité des prix locaux à la suite de l'introduction de la TVA.

4.3 Un projet avorté en 2007

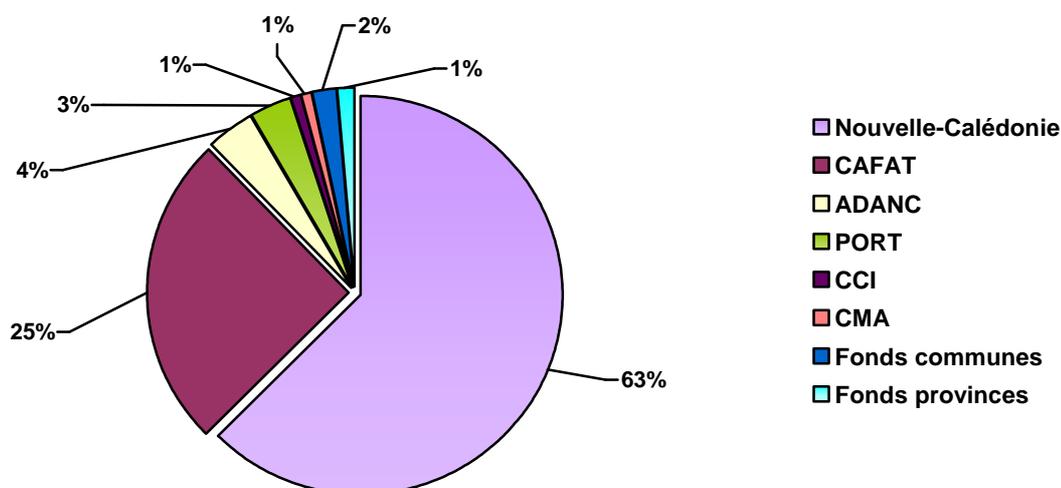
Un projet de TVA, visant à moderniser en profondeur une fiscalité dont tous les acteurs reconnaissent aujourd'hui le caractère « *confus et inadapté* », a été élaboré par le gouvernement dans les années 2006-2007.

Des simulations réalisées par l'ISEE avaient démontré qu'une TVA, comportant un taux normal à 10 % et un taux réduit à 5 % sur les denrées de première nécessité, pourrait procurer le même rendement que les six impôts et taxes qu'elle devait remplacer, à savoir les TSS, TGI, TBI, TFA, taxe de péage et patente.

Le projet prévoyait également l'affectation d'une partie du produit de la TVA aux différents organismes ou fonds actuellement bénéficiaires des taxes à remplacer (CAFAT, ADANC, port autonome, chambres consulaires, communes et provinces), afin de leur assurer des recettes constantes.

¹ Exemple néo-zélandais.

L'étude de 2006 présentait la répartition suivante du produit de la TVA :



Par ailleurs, il était démontré qu'un taux unique de 8 % pouvait aboutir au même produit financier, sans présenter les inconvénients des taux multiples.

Quels que soient les taux retenus, 5, 8 ou 10%, la TVA calédonienne se serait située à un niveau très raisonnable par rapport à celui de la métropole dont le taux normal est de 19,6 %, et des autres pays d'Europe, le minimum étant de 15 % pour le Luxembourg et le maximum de 21% pour la Belgique.

Un fort lobbying de certains syndicats patronaux a contribué à faire échouer le projet. Celui-ci n'a pas été soumis au Congrès, alors même que le gouvernement s'y était engagé au moment de la réforme du taux de TSS en mars 2006¹ : des lignes budgétaires spécifiques avaient même été ouvertes à cet effet dans la nomenclature comptable du budget de la Nouvelle-Calédonie.

5 UNE STRUCTURE ADMINISTRATIVE DOTÉE DE MOYENS ENCORE INSUFFISANTS

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait constaté certaines faiblesses des services en charge de l'assiette ou du recouvrement de l'impôt en Nouvelle-Calédonie.

¹ A l'occasion du vote de la délibération n° 177 du 29 mars 2006 augmentant le taux de la TSS de 4 à 5 % (jusqu'au 31 décembre 2007 initialement).

Depuis lors, d'importants progrès ont été accomplis par ces directions en matière d'organisation et de procédures.

Des efforts restent à consentir par la Nouvelle-Calédonie pour doter ces structures de certains moyens, notamment juridiques, nécessaires à leur mission.

5.1 Des directions techniques qui restent à renforcer

5.1.1 La direction des services fiscaux

Les contrôles effectués par les services fiscaux avaient considérablement chuté à la fin des années 90. Le problème tenait essentiellement à la faiblesse des effectifs employés aux tâches de contrôles et, de manière subsidiaire, à leur formation parfois insuffisante.

En 2002, la direction des services fiscaux a été réorganisée.

Les services ont été spécialisés entre « *fiscalité des particuliers* » d'un côté, et « *fiscalité des entreprises* » de l'autre. Cette division assure une meilleure lisibilité pour les contribuables.

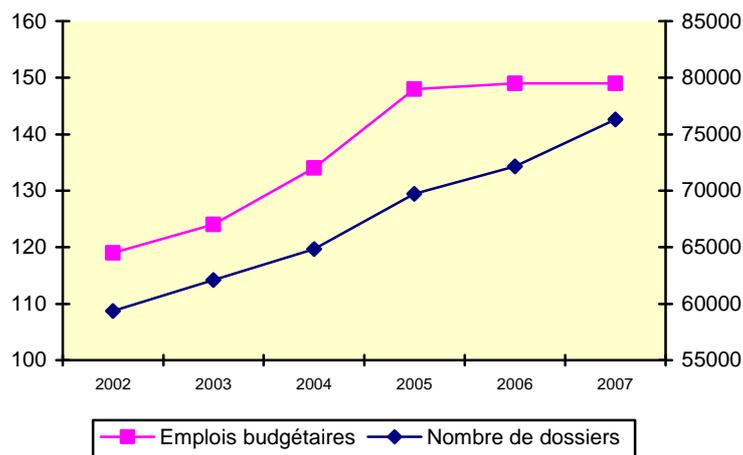
Une amélioration supplémentaire pourrait toutefois consister à unifier le mode de recouvrement de tous les impôts concernant les entreprises. Le recouvrement de l'impôt des sociétés est en cours de transfert du Trésor (paierie) à la DSF (recette des impôts), mais la paierie conservera toujours la perception de plusieurs impôts qui touchent les entreprises : patente, impôt foncier, redevances mines... L'objectif initialement poursuivi de créer un guichet fiscal unique pour les entreprises ne sera donc que partiellement atteint. Une réflexion pourrait être engagée sur l'éventualité de transférer la totalité de la fiscalité des entreprises à la Direction des services fiscaux dans le but de mettre en place un véritable interlocuteur unique.

Par ailleurs, la cellule de contrôle est devenue un véritable service à part entière (cf. annexe 7).

Les effectifs de la DSF, qui n'étaient que de 119 agents en 2002, atteignent aujourd'hui 149 agents. L'augmentation est donc significative : + 25 % en l'espace de cinq ans.

Cette progression des effectifs est certes importante, mais elle ne fait que suivre l'accroissement du nombre des dossiers¹, avec même un léger retard à partir de 2005.

¹ Déclarations de revenus déposées.



Avec l'augmentation des effectifs, l'efficacité des contrôles s'est améliorée. Le montant des droits et pénalités recouvrés par l'ensemble des services a atteint 3,129 milliards de francs en 2007. Ce montant, qui témoigne de l'activité et de l'efficacité des services, ne provient cependant que de 1% seulement du tissu fiscal calédonien, faute de moyens permettant d'en contrôler plus.

En effet, il subsiste toujours un déficit¹ de 11 postes par rapport aux normes habituellement appliquées aux services fiscaux². Ce déficit se trouve augmenté par le fait que la DSF doit gérer des tâches particulières, telles que l'élaboration de la législation, la prévision budgétaire et surtout, jusqu'à un passé récent, l'instruction des lourds dossiers de défiscalisation.

Ces dernières années, la direction a été confrontée à l'obligation de redéployer ses effectifs de contrôle sur le suivi des défiscalisations : ainsi, sur six agents normalement affectés au service de contrôle, deux s'occupent à temps plein des agréments fiscaux et un seul est finalement confirmé pour effectuer les contrôles.

La chambre considère qu'un renforcement des effectifs de contrôle est essentiel afin de garantir au mieux l'équité fiscale.

Par ailleurs, il semble souhaitable de créer un véritable service de suivi des dossiers de défiscalisation sur lesquels une commission des agréments fiscaux (se reporter au paragraphe 2.2.2.1.4) pourrait être appelée à se prononcer.

¹ Le nivellement du régime indemnitaire (en projet) pourrait aggraver le problème.

² Ratio nombre de postes / nombre de dossiers.

5.1.2 La direction régionale des douanes

La direction régionale des douanes de Nouvelle-Calédonie est une direction à double tutelle : Etat et Nouvelle-Calédonie.

Elle a été réformée en 2006 selon le modèle d'organisation prévalant en métropole, mais adapté à la situation locale, autour de deux pôles : un pôle dit d'« actions économiques » essentiellement au service du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, et un pôle dit de « pilotage » traitant plus spécifiquement de l'orientation des contrôles (cf. annexe 8). Un autre service, appelé « division », coiffe l'ensemble des services de surveillance et de contrôle des opérations commerciales.

S'agissant des effectifs, ceux-ci n'ont pas varié¹ depuis 2001 en dépit de la création du COMEX et de la refonte de la réglementation douanière : 38 % des effectifs du service de la douane sont affectés au contrôle des opérations commerciales (dédouanement) et 40 % à la surveillance du territoire (stupéfiants, explosifs, sûreté bagages en soute).

Ces effectifs pourraient s'avérer insuffisants au moment du renforcement de l'antenne de Koné (actuellement composée d'un unique agent) prévu en 2009 et lié au développement de l'usine métallurgique du Nord.

L'activité de contrôle du service des douanes, dont la chambre avait constaté le déclin entre 1997 et 2002, a été réorientée vers une meilleure rentabilité : les 127 contrôles du service régional d'enquête (SRE) n'avaient permis en 2004 que de recouvrer 37 millions de francs de droits et taxes, alors que les seules 11 enquêtes effectuées au cours du premier semestre 2008 ont d'ores et déjà abouti à 175 millions de francs d'encaissement. Le service des douanes s'efforce en effet d'assurer désormais un meilleur ciblage de ses contrôles en s'appuyant sur l'analyse des risques. Le montant moyen des droits redressés par enquête, qui était 763.000 francs en 2003, atteint aujourd'hui près de 16 millions de francs.

D'autres progrès sont encore en cours de finalisation :

- La réforme de la taxe dite « *de magasinage* », destinée à désengorger le port et dont la chambre avait constaté la nécessité en 2003, est engagée. Il conviendrait qu'elle aboutisse au plus tôt.
- La taxation forfaitaire de premier niveau des colis postaux² du CDP, déjà effectuée en back-office, pourrait utilement être déléguée aux agents de l'OPT en front-office. Cette mesure permettrait d'améliorer encore la qualité du service rendu à l'usager.
- Il pourrait être fait de même pour la taxation des voyageurs à l'aéroport international de La Tontouta.

¹ Effectifs implantés : 119 agents

² Colis dont la valeur est inférieure à 30 000 francs.

- La mise en service complète du logiciel SYDONIA, système informatisé de dédouanement, représentera une nouvelle amélioration des procédures de dédouanement et de contrôle.

5.2 Des moyens juridiques encore limités au service des directions techniques

La chambre avait suggéré, lors de son précédent contrôle, que diverses mesures soient adoptées en vue de doter les services fiscaux et les douanes de moyens juridiques mieux adaptés à leur mission.

Elle s'est attachée à vérifier les suites réservées à ces recommandations.

5.2.1 Deux mesures ont été suivies d'effet : le privilège du Trésor et l'hypothèque légale

Le « *privilège du Trésor* » est une mesure juridique qui permet au comptable public d'être prioritaire par rapport aux autres créanciers, même hypothécaires, pour le recouvrement de l'impôt. En Nouvelle-Calédonie, l'article 1145 du code des impôts limite actuellement sa durée à deux ans seulement, alors qu'en France métropolitaine, le privilège reste valide jusqu'à prescription de la créance.

« *L'hypothèque légale* » est une autre mesure juridique qui confère au Trésor, en France métropolitaine et dans les DOM, un droit de préférence et de suite sur les biens immeubles des débiteurs¹. Cette mesure n'existe pas actuellement en Nouvelle-Calédonie. Le Trésor ne dispose pas non plus de l'hypothèque judiciaire, mesure supplétive accordée par les juges.

Le gouvernement a fait savoir qu'un avant-projet de loi du pays vient d'être adopté par le gouvernement en sa séance du 21 octobre 2008, prévoyant, entre autres, plusieurs mesures sur les garanties de recouvrement dont le privilège du Trésor et l'hypothèque légale.

5.2.2 De nouvelles mesures restent souhaitables

5.2.2.1 L'unification des déclarations annuelles des employeurs

Les employeurs calédoniens ont l'obligation de produire une déclaration nominative des salaires auprès des services fiscaux. Ils sont, parallèlement, contraints de fournir sensiblement les mêmes informations à plusieurs autres organismes publics (CAFAT, ISEE...).

¹ L'hypothèque légale du Trésor est prévue à l'article 1929 ter du CGI.

Il serait souhaitable de regrouper sur une déclaration unique les informations que doivent fournir les employeurs et de centraliser le traitement de ces documents. Ce dispositif a déjà été mis en place avec succès en métropole et dans les DOM au travers de la « *déclaration annuelle des données sociales* » (DADS).

Le même projet avait été envisagé en Nouvelle-Calédonie en 2004, avant d'être mis en attente pour laisser place à d'autres priorités.

La mise en place d'une DADS serait de nature à simplifier, non seulement les démarches administratives des employeurs, mais également le travail de traitement de l'information par les différents services de contrôle calédoniens.

5.2.2.2 La possibilité d'accès au FICOM pour les services de recouvrement

Les services de recouvrement connaissent des difficultés pour localiser les comptes bancaires des débiteurs afin d'établir à leur encontre des avis à tiers détenteurs (ATD). Actuellement, pour recouvrer une créance, les services fiscaux ou le Trésor sont contraints d'« *arroser* » l'ensemble des banques locales en espérant que l'une d'elles détienne le compte du débiteur.

Or, le coût d'un ATD s'élève en moyenne à 15.000 francs et peut atteindre 25.000 francs et la paierie a lancé 24.415 ATD en 2007 pour un coût total qui peut être évalué à environ 365 millions de francs.

Un accès au fichier FICOM¹ (fichier des comptes d'outre-mer), retraçant pour le compte de l'IEOM l'ensemble des comptes ouverts dans les banques de Nouvelle-Calédonie, faciliterait la tâche des services de recouvrement et en réduirait le coût.

Des démarches pourraient être entreprises par le gouvernement, éventuellement en liaison avec l'Etat, pour évaluer l'intérêt d'autoriser le Trésor et les services fiscaux à accéder au FICOM.

5.2.2.3 La création d'un délit de fraude fiscale

La fraude fiscale constitue en France un délit (article 1741 du CGI) pour toute personne qui « *s'est frauduleusement soustrait ou à tenter de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel des impôts, soit qu'il ait volontairement omis de faire sa déclaration dans les délais prescrits, soit qu'il ait volontairement dissimulé une part des sommes sujettes à l'impôt, soit qu'il ait organisé son insolvabilité ou mis obstacle par d'autres manœuvres au recouvrement de l'impôt, soit en agissant de toute autre manière frauduleuse...* ».

¹ En France métropolitaine et dans les DOM, le Trésor a accès au fichier équivalent : le FICOBAT géré par la direction des impôts.

Outre de lourdes amendes, la peine peut aller jusqu'à cinq années d'emprisonnement.

En Nouvelle-Calédonie, la fraude fiscale n'est toujours pas un délit, quel que soit le montant des sommes détournées.

Les articles 86 et 87 de la loi organique de 1999 donnent pourtant compétence à la Nouvelle-Calédonie pour se doter de tels moyens juridiques. Un projet déposé en ce sens, en 1995, par le directeur des services fiscaux, avec l'appui du procureur de la République, n'a pas abouti.

Il s'agit d'une lacune dans le dispositif fiscal calédonien car les sanctions, strictement fiscales, peuvent être sans aucun effet sur des sociétés dissoutes ou sur des fraudeurs dont l'insolvabilité a été organisée.

Une réflexion sur la création d'une sanction pénale pourrait utilement être initiée.

5.2.2.4 L'extension éventuelle des conventions internationales.

Le développement des relations financières entre la Nouvelle-Calédonie et la métropole, et la zone CFP, est susceptible de générer des problèmes de double imposition ou, a contrario, d'évasion fiscale.

Actuellement, la Nouvelle-Calédonie ne dispose que d'une convention fiscale internationale avec la France ; un projet de conventionnement avec le Canada est en cours.

La convention franco-calédonienne présente cependant certaines lacunes : elle dispense en effet une partie des assureurs de payer l'impôt sur les sociétés (30 % de leurs bénéfices). Sont concernées les compagnies d'assurance qui travaillent en Nouvelle-Calédonie, mais qui n'ont pas de siège permanent sur place et donc pas d'établissements « *fiscalement stables* », au sens du code des impôts.

Il n'existe pas non plus de convention fiscale avec les autres collectivités territoriales françaises de la zone CFP (Polynésie Française et Wallis et Futuna), alors même que plusieurs sociétés ayant une activité en Nouvelle-Calédonie y sont officiellement immatriculées. Cette lacune apparaît d'autant plus regrettable que les règles fiscales calédoniennes sont sensiblement différentes de celles en vigueur en Polynésie ou à Wallis, et que les flux financiers ne sont pas négligeables.

Il n'existe aucune clause permettant aux différents services fiscaux de s'échanger des informations concernant les contribuables.

En ce qui concerne les autres pays du Pacifique Sud, des conventions fiscales seraient sans doute également utiles afin de limiter l'évasion fiscale, surtout si l'on considère le développement des relations commerciales, voire patrimoniales avec certains. Tel est

notamment le cas du Vanuatu, actuellement considéré par les investisseurs calédoniens comme un « *paradis fiscal* »¹.

La loi organique de 1999 permet au Congrès d'« *autoriser par délibération le président du gouvernement à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs Etats* ».

La passation de nouvelles conventions fiscales pourrait être envisagée.

--oOo--

Le Président de la chambre territoriale des comptes,
Conseiller référendaire à la Cour des comptes,

Pierre CALVET

¹ Article des « *Nouvelles Calédoniennes* » du 20/10/2007 reprenant les propos de plusieurs intervenants au « Forum sur le développement économique au Vanuatu ».

CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES
DE NOUVELLE-CALÉDONIE

RECETTES FISCALES DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

(2002-2007)

ARTICLE	LIBELLE	2002	2003	2004	2005	2006	2007
77711	IMPOTS SUR LES SOCIETES A 35 %	568 088 625	2 394 739 785	8 195 671 802	9 655 999 236	8 547 095 162	23 521 495 768
77710	IMPOT SUR LES SOCIETES A 30 %	10 403 059 822	9 744 853 649	8 652 707 916	12 549 714 291	14 264 239 943	18 126 177 845
756010	TAXE GENERALE A L'IMPORTATION	12 360 514 072	13 707 306 851	14 902 644 149	16 300 236 942	14 915 324 147	15 273 729 747
77700	IMPOT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES	8 936 934 022	9 552 284 098	10 103 610 274	11 240 932 127	12 764 243 504	13 023 679 547
75829	TAXE DE SOLIDARITE SUR LES SERVICES (TSS)	3 598 590 771	5 753 700 892	6 847 716 119	8 102 653 238	9 097 742 824	11 406 094 611
75620	TAXE DE BASE A L'IMPORTATION	4 407 201 527	4 810 148 758	5 239 240 063	5 758 982 414	5 901 367 281	6 212 949 459
75600	DROITS DE DOUANE A L'IMPORTATION	2 715 444 914	3 146 762 491	3 495 889 799	4 310 065 744	4 685 366 660	5 304 074 091
75100	DROITS D'ENREGISTREMENT (PRINCIPAL TERRITOIRE)	2 912 901 537	3 270 437 715	4 491 230 602	4 921 436 415	5 007 878 729	5 068 748 321
75612.1	TAXE SUR LES PRODUITS PETROLIERS					2 256 908 447	4 874 790 884
777010	I.R.V.M. (PRINCIPAL TERRITOIRE)	1 480 664 612	1 616 643 710	1 760 849 591	2 471 556 088	2 966 759 927	3 278 932 559
75809	TAXE SUR LES SPECTACLES ET LES JEUX	1 663 711 805	1 789 927 245	1 971 995 872	1 953 563 348	2 274 672 479	2 506 188 117
77713	15% CONTRIBUTION SOCIALE A L'IS				1 404 127 609	939 620 468	2 499 584 154
77720	CONTRIBUTION DES PATENTES (PRINCIPAL TERRITOIRE)	1 825 788 013	1 834 941 618	1 972 977 188	2 110 033 161	2 348 626 483	2 489 258 057
75827	TAXE S/ALCOOLS&TABACS FAVEUR SECTEUR SANITAIRE&SOCIAL	1 306 887 734	1 341 377 981	1 365 694 279	1 521 567 907	1 956 169 913	1 959 282 080
75612.2	TAXE ADDITIONNELLE SUR LES PRODUITS PETROLIERS					867 114 453	1 789 624 871
75622	TAXE SUR LE FRET AERIEN	1 271 313 525	1 344 178 121	1 466 928 472	1 517 740 056	1 583 295 728	1 712 215 679
75102	DROITS D'ENREGISTREMENT (CENTIMES COMMUNAUX)	692 951 080	889 583 038	1 073 478 366	1 084 761 839	1 257 382 080	1 642 425 827
77722	CONTRIBUTION DES PATENTES (CENTIMES COMMUNAUX)	691 168 473	731 190 025	837 753 913	1 082 632 673	1 261 224 289	1 506 101 406
77753	TAXE PROVINCIALE SUR LES COMMUNICATIONS TELEPHONIQUES		790 702 058	1 236 624 654	1 328 693 860	1 412 028 100	1 506 036 590
75602	TAXE DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS IMPORTES	4 867 816 204	5 035 611 340	5 189 366 073	4 812 235 809	2 292 567 084	1 444 514 808
75101	DROITS D'ENREGISTREMENT (CENTIMES PROVINCIAUX)	338 886 730	444 249 940	537 081 183	541 676 400	583 744 166	1 286 332 622
7690	CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE DE SOLIDARITE	757 014 644	804 627 771	862 263 771	976 283 724	1 078 119 316	1 174 643 768
7520	PRODUITS DE LA VENTE DES VIGNETTES POUR VEH.AUTOMOBILES	759 885 850	808 327 995	877 852 800	939 369 789	1 013 292 730	1 130 079 680

Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie
Observations définitives concernant les recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie
- à partir de l'exercice 2002 -

777012	IR.V.M. (CENTIMES COMMUNAUX)	476 552 167	560 783 943	603 005 088	867 791 340	1 058 937 136	1 078 441 860
77703	IMPOT SUR LE REVENU DES CREANCES, DEPOTS ET CAUTIONNEMENT	535 770 742	535 193 307	439 534 880	498 078 797	621 767 511	864 955 434
75621	TAXE CONJONCTURELLE DE PROTECTION DES PRODUCTIONS LOCALES	528 140 251	552 599 073	624 276 518	716 071 831	805 121 988	841 382 390
77730	CONTRIBUTION FONCIERE (PRINCIPAL TERRITOIRE)	696 652 935	722 481 401	753 761 762	783 136 139	800 448 357	838 065 786
75623	TAXE DE SOUTIEN AUX PRODUCTIONS AGRICOLES&AGRO ALIMENTAIRES	594 551 951	553 050 624	527 528 790	581 312 773	594 109 864	757 854 131
7513	TAXES SUR LES ASSURANCES	375 830 945	421 781 757	384 938 177	484 223 028	605 015 796	696 690 945
77721	CONTRIBUTION DES PATENTES (CENTIMES PROVINCIAUX)	383 848 372	428 393 553	489 314 256	541 727 545	597 664 052	674 881 078
77712	IMPOT FORFAITAIRE ANNUEL SUR LES SOCIETES DE CAPITAUX	439 920 222	465 094 887	504 128 592	532 477 419	582 497 355	625 417 562
77702	TAXE SUR LES OPERATIONS FINANCIERES	546 404 736	530 039 635	506 319 076	485 318 084	537 763 345	614 447 662
75822	TAXE SUR L'ELECTRICITE (F.E.R.)	385 025 261	389 860 786	413 790 296	429 685 262	349 164 737	595 498 783
77724	CONTRIBUTION DES PATENTES (CENTIMES CHAMBRE DE COMMERCE)	269 632 668	285 629 073	326 873 360	361 151 501	398 442 513	449 920 560
75800	TAXE DE CONSOMMATION INTERIEURE	488 857 591	416 841 291	395 221 928	398 536 227	419 466 651	439 889 093
77725	CONTRIBUTION DES PATENTES (CENTIMES CHAMBRE DES METIERS)	242 666 942	257 063 958	294 183 674	325 033 813	358 596 626	404 926 816
791.1	AMENDES FORFAITAIRES	116 550 045	150 339 270	204 025 187	241 541 849	319 563 865	338 544 861
77732	CONTRIBUTION FONCIERE (CENTIMES COMMUNAUX)	204 213 413	212 022 459	221 478 057	230 607 395	255 288 143	290 738 345
75615	TAXE DE PEAGE	178 458 832	195 592 820	213 397 034	235 297 612	252 659 693	280 501 639
7691	COTISATION DE 0.25 % SUR SALAIRES	248 407 125	262 834 317	281 008 087	304 928 616	302 154 284	245 606 187
7511	DROITS D'HYPOTHEQUE	121 605 757	152 505 963	186 869 265	213 089 739	214 421 914	221 557 495
75828	TAXE SUR LES NUITES	90 874 187	161 106 983	177 588 245	153 527 717	156 531 752	191 591 763
7051	REDEVANCES AFFERENTES AUX VEHICULES AUTOMOBILES	129 116 950	139 525 100	147 024 300	146 114 500	159 203 100	174 503 800
7514	DROITS DE TIMBRE	144 836 210	151 790 730	173 829 820	160 144 240	161 023 890	169 093 130
7375	PARTICIPATIONS DES COMMUNES	111 791 831	115 570 636	124 335 794	131 316 504	145 633 854	151 964 961
75830	TAXE ANTI-POLLUTION		12 566 702	26 904 944	25 678 255	31 150 222	133 921 719
75806	DROITS DE QUAI	92 843 147	96 308 040	124 857 040	103 065 440	103 052 530	124 343 602
758010	DROITS DE LICENCES (PRINCIPAL TERRITOIRE)	88 648 711	90 526 829	99 574 036	100 449 739	108 030 983	114 202 052
791.2	AMENDES ET CONFISCATIONS	53 186 343	66 794 496	27 995 500	61 779 577	72 533 975	88 554 560
7159	AUTRES DROITS D'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC	569 040	39 013 032	39 035 595	39 668 759	38 775 463	82 243 968
77731	CONTRIBUTION FONCIERE (CENTIMES PROVINCIAUX)	64 543 517	70 620 934	73 741 331	76 758 079	78 171 490	82 013 886
77750	CONTRIBUTION TELEPHONIQUE (PRINCIPAL TERRITOIRE)	56 056 891	55 292 133	56 302 017	57 228 880	59 576 973	63 380 523
7692	PART. DES EMPLOYEURS A LA FORMATION PROFESSIONNELLE	109 259 848	75 509 381	72 646 742	83 981 363	105 247 410	62 951 498

Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie
Observations définitives concernant les recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie
- à partir de l'exercice 2002 -

758011	DROITS DE LICENCES (CENTIMES PROVINCIAUX)	41 494 455	44 245 475	48 710 609	49 391 277	51 631 049	54 059 245
75805	DROITS DE FRANCISATION, DE NAVIGATION ET DE PASSEPORT	51 440 385	53 778 427	54 537 674	53 930 954	57 243 554	52 438 851
75613	TAXE PARAFISCALE	49 004 755	46 910 777	49 668 199	45 508 720	37 790 007	50 243 873
7155	CONTRIBUTIONS POUR DEPREDATION DES VOIES ET CHEMINS	63 276 731	38 987 730	46 612 954	42 056 482	27 362 679	38 689 877
758012	DROITS DE LICENCES (CENTIMES COMMUNAUX)	25 815 514	26 518 999	29 226 353	29 634 749	33 718 262	36 470 927
75807	DROITS DE PORT	16 900 000	16 905 000	21 325 000	22 618 538	22 464 825	24 602 231
7052	REDEVANCES DE VISITES TECHNIQUES DES VEHICULES	15 345 000	15 767 700	17 713 500	19 535 500	19 876 500	21 447 500
77751	CONTRIBUTION TELEPHONIQUE (CENTIMES PROVINCIAUX)	721 089 003	710 878 660	142 189 792	19 402 167	19 948 620	21 143 842
75804	DROIT DE NAVIGATION INTERIEURE	11 178 610	11 946 020	14 864 210	12 171 790	12 178 570	16 553 530
7150	DROITS DE VOIRIE ET REDEVANCES PORTUAIRE ET AEROPORTUAIRE	8 958 116	8 276 059	7 755 944	9 869 775	5 943 030	8 288 061
7053	REDEVANCES DE VERIFICATION DES POIDS ET MESURES	4 625 935	4 076 950	5 762 400	6 000 880	4 352 230	7 031 440
75808	TAXE DE 1ERE IMMATR.ET TRANSFERT DE PROPRIETE DES NAVIRES	5 028 250	5 657 100	4 716 200	5 954 600	5 675 200	6 297 800
7600.1	REDEVANCE SUPPLEMENTAIRE S/MINES INSTITUEES	12 546	6 203 856	5 806 457	5 692 718	6 339 711	4 834 520
75826	TAXE GENERALE SUR LES PRESTATIONS DE SERVICE	1 920 994 997	73 614 291	89 246 586	124 169 051	7 415 732	2 109 978
7601	DROITS AFFERENTS AUTORIS PERSONN MINIERES ET TITRES MINIERES	521 000	427 000	380 000	252 000	877 600	1 062 000
75811	TAXE SUR LES LICENCES DE PECHE PROFESSIONNELLE	983 350	929 150	1 500 600	831 000	879 950	974 000
75802	TAXES SUR LES TRANSFERTS DE LICENCES	1 718 127	1 539 837	1 634 356	1 495 923	1 517 338	964 905
75810	TAXE DE FERMETURE TARDIVE	771 631	818 431	655 966	758 964	1 080 529	854 597
7054	TAXE D'EPREUVE D'APPAREILS A PRESSION	5 290 200	5 357 000	5 656 500	4 218 800	1 780 400	39 200
75603	TAXE DE STABILISATION DU PRIX DE L'ESSENCE ET DU GASOIL	1 938 314 223	2 361 877 868	2 571 584 691	541 888 530	30 474 672	0
75608	TAXE SPECIALE SUR IMPORTATION	93 658	0	0	0	0	0
75823	TAXE DE REBOISEMENT	5 812	0	1 247 174	0	0	0
75825	COTISATION SPECIALE S/LES TABACS & LES BOISSONS ALCOOLIQUES	25 330 705	0	69 660	0	0	0
75826	TAXE GENERALE SUR LES SERVICES	0	0	0	0	0	0
	TOTAL RECETTES FISCALES	74 241 833 593	81 413 044 524	92 715 931 102	104 949 367 111	109 915 349 843	140 783 152 957

Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie
Observations définitives concernant les recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie
- à partir de l'exercice 2002 -

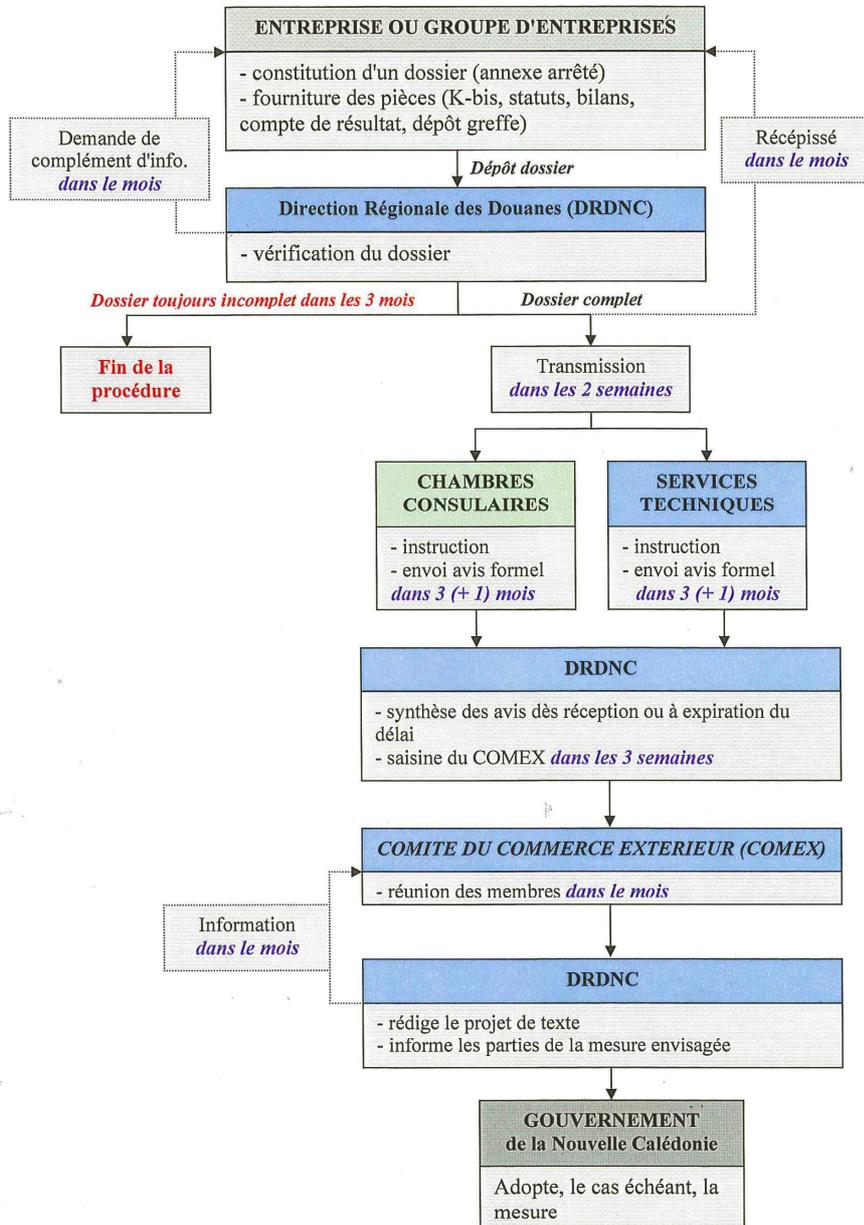
CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES
DE NOUVELLE-CALÉDONIE

Liste des annexes au projet de ROP relatif à l'examen de la gestion des recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie

- **ANNEXE 1** : Procédure de demande de protection de marché dans le cadre du COMEX.
- **ANNEXE 2** : Liste des dossiers présentés au COMEX en 2007.
- **ANNEXE 3** : Liste des dossiers présentés au COMEX en 2008.
- **ANNEXE 4** : Liste des investissements agréés au titre de la défiscalisation depuis 2002.
- **ANNEXE 5** : Tableau comparatif des lois de 2002 et 2008 au titre de la défiscalisation.
- **ANNEXE 6** : Liste des demandes d'agrément au titre de la défiscalisation en 2008.
- **ANNEXE 7** : Organigramme de la Direction des services fiscaux.
- **ANNEXE 8** : Organigramme de la Direction régionale des douanes.
- **ANNEXE 9** : Cheminement d'un dossier de défiscalisation.

ANNEXE 1 : Procédure de demande de protection de marché dans le cadre du COMEX

PROCEDURE DE DEMANDE DE PROTECTION DE MARCHÉ



ANNEXE 2 : Liste des dossiers présentés au COMEX en 2007

DOSSIER	Demande initiale	Origine de la demande	Séance du comité	AVIS COMITE	Mesures réglementaires ou administratives adoptées
TUBES ET TUYAUX	Demande de modification	Importateurs + Producteur	24-mai-07	Modification de la protection	Délibération n° 335 du 12 décembre 2007
CIMENT 1	Demande de dérogation à l'importation (problème technique)	Producteur	Consultation à domicile	Dérogation accordée	Licences dérogatoires
PRODUITS DE LA MER TRANSFORMES	Demande de protection de marché	Producteurs	19-juin-07	STOP poissons fumés + LTOP sur saumon fumé	Intégré dans tarif / PAI 2008
ALIMENTS POUR CREVETTES	Demande de dérogation à l'importation	Éleveurs	Consultation à domicile	Dérogation à l'importation	Licences dérogatoires sur 2007/2008
VETEMENTS DENIM	Demande de levée partielle de protection	Importateurs	30-août-07	Levée partielle + modification	Intégré PAI 2008
CORNETS A GLACE MOULES	Levée de la mesure STOP (production inexistante)	Importateurs	30-août-07	Levée temporaire de la mesure STOP	Importation libre jusqu'au 31/12/07
CIMENT 2	Ouverture d'un contingent (défaut de production locale)	Importateurs + gouvernement	02-oct-07	LTOP 15 tonnes	Licences dérogatoires
TUBERCULES	Demande de modification (STOP en LTOP)	Importateurs	02-oct-07	AVIS DEFAVORABLE	Aucune
BOUGIES	Renouvellement	Vente économique	02-oct-07	Renouvellement	Renouvellement dans PAI 2008
SAVONS 1	Demande de modification	Importateurs	Consultation à domicile	Modification partielle	Intégré dans tarif / PAI 2008

ANNEXE 3 : Liste des dossiers présentés au COMEX en 2008

DOSSIER	Objet de la demande	Origine de la demande	Date réunion du comité	AVIS	Mesures adoptées
ALIMENTS POUR CERVIDES	Dérogation à l'importation	Eleveur	Consultation domicile	Favorable	Licence dérogatoire
YAOURTS	Dérogation à l'importation	Importateurs	Consultation domicile	Levée temporaire de la mesure STOP	Importation libre durant 2 jours
FRUITS ET LEGUMES	Procédure spécifique pour importations hors quota destinées à Goro + Koniambo	Importateurs	20/03/08	Sans (simple information des membres du comité)	Arr. N°973 du 26/02/08
CIMENT	Levée de protection	Producteur	20/03/08	Levée de protection	En cours
CONSERVE ALIMENTAIRE	Demande de modification	Gouvernement	20/03/08	Favorable	En cours
RIZ	Création d'un éco-quota	Gouvernement	20/03/08	Favorable	Arr. N° 2309 du 20/05/08
CHARCUTERIE	Demande de modification	Producteurs + importateurs	17/04/08	Modification de la protection	En cours
POULET CONGELE	Demande de modification	Gouvernement	17/04/08	Modification de la protection	En cours
BISCUITS	Demande de modification	Producteur	17/04/08	Modification de la protection	En cours
FRUITS et LEGUMES	Demande de modification	Producteur	17/04/08	Modification de la protection	En cours
ASSOUPLEISSANTS	Demande de modification	Veille économique	15/05/08	Renouvellement	En cours
Arr.889 du 01/03/07 relatif aux protections de marchés en NC	Demande de modification	Acteurs économique	15/05/08	Amélioration de la réglementation en vigueur	En cours
PISCINES	Renouvellement	Veille économique	10/06/08	Renouvellement	Mesures inchangées
PRODUITS VAISSELLES	Renouvellement	Veille économique	10/06/08	Renouvellement	Mesures inchangées

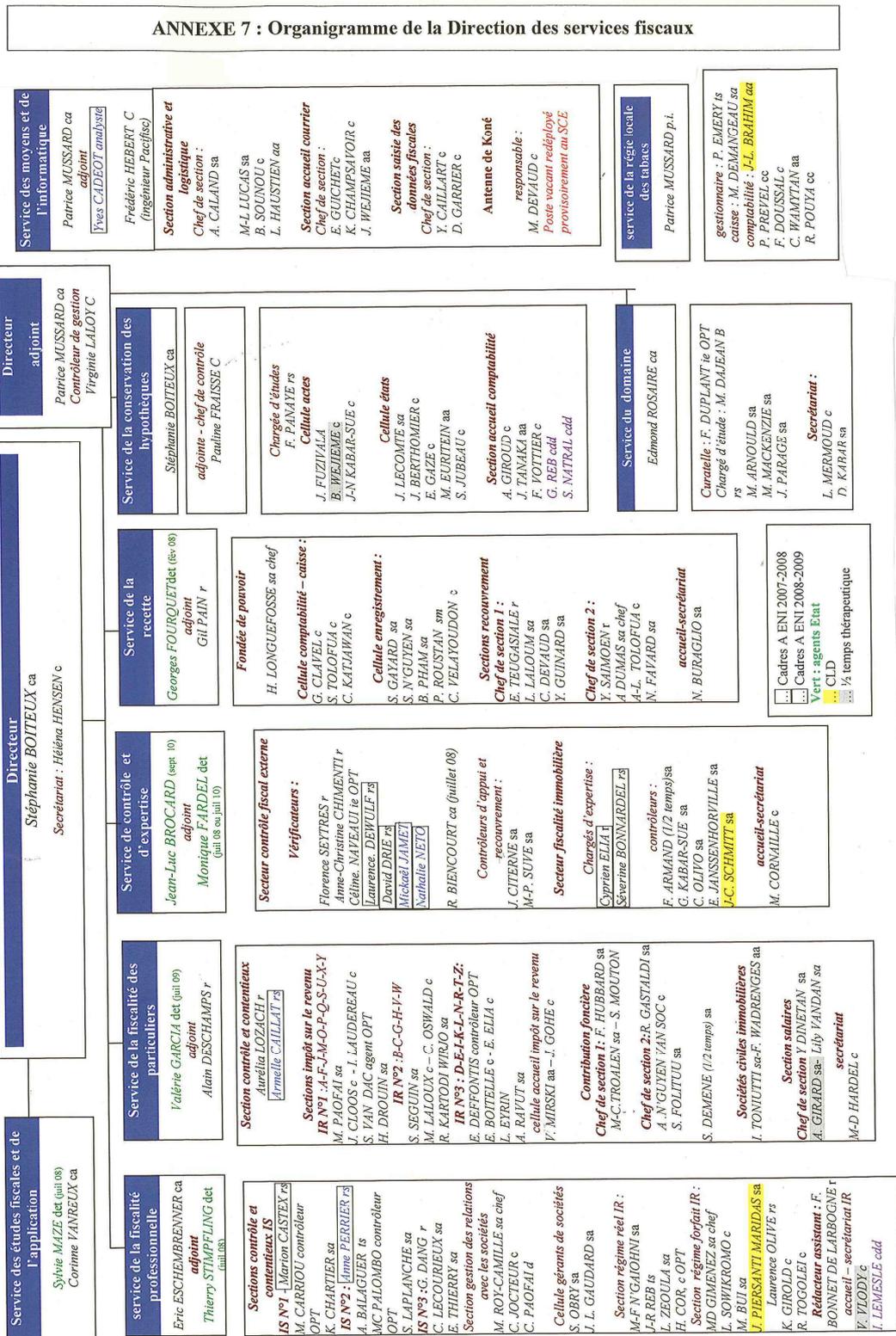
ANNEXE 4 : Liste des investissements agréés au titre de la défiscalisation depuis 2002

N°	PROGRAMMES INVESTISSEMENTS AGRÉÉS DEPUIS 2002	Cabinet de dédic.	Date agrément	Montant total du programme d'investissement	Programme déclaré éligible	Crédits d'impôt potentiels	Nombre d'emplois créés	Situa en province
1	SARL RELAIS KOUJUE Hôtellerie Touristique	Calinvest	17/10/02	121 473 311	121 473 311	72 883 987	27	SUD
2	SARL ILOT MAITRE Hôtellerie Touristique	Calinvest	01/12/02	1 214 300 010	1 214 300 010	607 160 305	4	SUD
3	SOC. DEV. PAC. SUD Hôtellerie	Calinvest	10/04/03	3 775 000 000	3 000 000 000	1 500 000 000	65	SUD
4	IMMOB DU PACIFIO. Hôtellerie (renovation)	IZF	25/09/03	204 046 712	203 578 712	101 789 356	10	SUD
5	SOC. INV. TOUR. PAITA Hôtellerie	Calinvest	25/09/03	401 771 475	302 484 475	185 242 238	15	SUD
6	SOC. TOUR. A-VATA 2 Hôtellerie	Calinvest	30/10/03	4 763 465 000	3 000 000 000	1 500 000 000	39	SUD
7	EUREKA Hôtellerie (renovation)	IZF	25/03/04	215 089 015	203 338 293	158 022 970	11	SUD
8	HOTEL DU KONIAMBO Hôtellerie (renovation)	IZF	30/12/04	791 322 691	786 825 316	472 005 191	28	NORD
9	SARL APPARTEL DE PORT OUEMO Hôtellerie Touristique	IZF	30/06/05	660 171 247	671 763 637	335 881 619	6	SUD
10	SARL ILOT MAITRE (aug. Base) Hôtellerie Touristique	Calinvest	07/04/05	63 377 880	63 377 880	31 688 900		SUD
11	SARL SITPA (aug. Base) Hôtellerie Touristique	Calinvest	30/06/05	65 000 000	65 000 000	47 500 000		SUD
12	SARL KOU BUGNY Hôtellerie Touristique	IZF	27/10/05	469 731 791	460 000 000	288 000 000	10	SUD
13	SARL RELAIS DE KOUJUE Hôtellerie Touristique	Calinvest	23/12/05	94 842 893	84 358 576	50 015 146	2	SUD
14	SARL HOTEL DE TIETI Hôtellerie Touristique	IZF	23/12/05	1 494 460 346	1 433 831 038	850 298 622	25	NORD
15	SARL MONTEL 3 Hôtellerie Touristique	IZF	18/04/06	491 070 888	455 125 163	273 075 057	8	Nord
16	SARL PASSIFLORE Hôtellerie Touristique	Calinvest	18/04/06	204 951 872	188 827 872	101 209 723	6	Nord
17	SARL MONTEL 2 Hôtellerie Touristique	IZF	07/12/06	265 898 462	272 228 808	163 337 343	3	Nord
18	SARL DREHU VILLAGE Hôtellerie Touristique	Calinvest	27/12/06	295 100 000	291 058 800	174 541 280	5,5	Ind
19	SARL NENGONE VILLAGE Hôtellerie Touristique	Calinvest	27/12/06	291 365 250	278 825 336	165 316 202	6	Ind
20	SARL HOTELIERE DU KONIAMBO Hôtellerie Touristique	IZF	27/12/06	73 080 064	72 078 394	43 245 835	0	Nord
21	SARL LOURE LODGE Hôtellerie Touristique	Calinvest	27/12/06	276 599 471	128 566 471	77 153 683	0	Sud
22	SARL SOWKO Hôtellerie Touristique	IZF	27/12/06	669 620 841	693 620 841	366 172 505	6	Nord
23	SARL HOTEL LE LAGON Hôtellerie Touristique	Calinvest	14/03/07	854 356 352	788 900 022	304 295 461	10	Sud
24	SARL RELAIS PORT BOISE Hôtellerie Touristique	IZF	14/06/07	626 157 618	626 157 618	314 076 806	8	Sud
SECTEUR DE L'HOTELLERIE TOURISTIQUE				18 585 425 758	15 554 233 273	8 326 805 569	295	
25	SARL AQUAMON Aquaculture	Calinvest	12/06/02	120 356 691	84 702 691	47 951 345	2	SUD
26	KAPIDEA Aquaculture	Calinvest	23/01/03	297 910 000	297 910 000	178 746 000	9	SUD
27	AQUAWA Aquaculture	IZF	28/03/03	914 138 150	276 665 025	166 000 615	8	SUD
28	SOC. POINTE MONOT Aquaculture	Calinvest	25/09/03	123 163 400	118 374 835	71 024 601	3	SUD
29	ECLUSERIE D'EORI Aquaculture	IZF	07/01/04	333 652 840	324 047 190	194 428 314	6	SUD
30	APRIL Aquaculture	IZF	23/04/04	57 834 026	57 834 026	34 700 416	2,5	SUD
31	NESSAQUACOLE FARM Aquaculture	IZF	21/10/04	594 600 248	534 000 000	250 984 232	12	SUD
SECTEUR DE L'AQUACULTURE				1 842 255 461	1 704 136 767	943 236 023	43	
32	SARL EOLE PRONY Energies renouvelables	IZF	17/10/02	646 311 100	646 311 100	323 155 580	8	SUD
33	EOLE PRONY 2 Energies renouvelables	IZF	28/03/03	1 241 289 000	1 241 289 000	620 644 500	16	SUD
34	EOLE KAFEATE Energie renouvelable	IZF	15/01/04	1 528 376 092	1 500 000 000	900 000 000	12	NORD
35	EOLE KAFEATE 2 Energie renouvelable	IZF	07/12/04	1 336 972 730	1 205 975 437	723 585 274	12	NORD
36	SARL EOLE PRONY 3 Energies renouvelables	IZF	23/12/05	1 509 080 612	1 312 549 165	656 324 563	0	SUD
37	SARL SOLARD EDWARDS ABONNEMENT Energies renouvelables	Calinvest	23/12/05	175 793 250	112 311 900	56 155 500	5	SUD
38	SARL EOLE MONT MAU Energies renouvelables	IZF	14/12/06	1 024 405 584	920 256 156	460 128 078	0	Sud
SECTEUR DES ENERGIES RENOUVELABLES				7 472 259 428	6 938 792 838	3 739 993 965	53	
39	SARL SELVA Ind. de transformation de produits agricoles	IZF	26/07/04	215 418 413	133 392 491	66 691 245	6	SUD
40	SARL OVOCAL Ind. de transformation de produits agricoles	IZF	30/11/06	107 235 400	107 235 400	83 617 745	4	Sud
41	SARL MAISON RIDOLFI Ind. de transf. de pds agricoles	Calinvest	14/03/07	69 701 470	69 701 470	34 650 735	6	Sud
SECTEUR DE L'INDUSTRIE DE TRANSFORMATION DE PRODUITS AGRICOLAS LOCAUX				452 355 373	370 319 451	185 159 726	16	
42	PENIDE DE OUANO Ind. de transf. prod. pêche	Calinvest	05/11/03	1 003 105 288	995 043 268	597 025 961	27	SUD
43	SOC. TRANS. AQUAG. NC Ind. de transf. prod. pêche	IZF	06/11/03	1 200 542 420	1 223 119 603	733 671 762	50	NORD
44	SAS PENIDE DE OUANO (aug. Base) Transformation de produits de la pêche	Calinvest	07/04/05	140 335 077	140 335 077	84 201 048		SUD
SECTEUR DE L'INDUSTRIE DE TRANSFORMATION DES PRODUITS DE LA PECHE				2 403 983 765	2 358 497 948	1 415 098 769	77	
45	SA PESCANA Pêches Industrielles	IZF	07/11/02	338 854 382	338 854 382	160 427 191	30	SUD
46	SARL ARAFURA Pêches Industrielles	IZF	21/12/06	164 250 000	164 250 000	82 125 000	7	Sud
SECTEUR DE LA PECHE INDUSTRIELLE				503 104 382	503 104 382	251 552 191	37	
47	SAS SUDILES Transport maritime de passagers	Calinvest	27/12/06	1 860 570 500	1 641 908 138	820 954 069	2	Sud
48	SAS SUDILES Transport maritime de passagers	Calinvest	19/04/07	218 662 422	218 662 422	109 331 211		Sud
SECTEUR DU TRANSPORT MARITIME DE PASSAGERS				2 079 232 982	1 860 570 560	930 285 280	2	
49	SA CSP (SD GADJ) Industrie de trait. et valorisation des déchets	Calinvest	27/12/06	1 628 377 246	1 231 458 632	615 729 466	7,5	Sud
50	SA CSP (Centre de Tri) Industrie de trait. et valorisation des déchets	Calinvest	27/12/06	1 976 066 804	1 231 458 632	615 729 466	21,5	Sud
SECTEUR DU TRAITEMENT ET DE LA VALORISATION DES DECHETS				3 105 044 050	2 462 917 864	1 231 458 932	29	
TOTAUX				36 443 661 199	31 752 573 083	17 023 590 454	551	
En euros				305 367 688,00	299 086 655,63	142 657 738,51		
MOYENNES				1 138 864,412	992 267 969	531 687 262		

ANNEXE 5 : Tableau comparatif des lois « Frogier » et « Martin » au titre de la défiscalisation

LOI FROGIER			LOI MARTIN						
	Communes Grand Nouméa	Autres communes		Communes Grand Nouméa sauf les Ilots			Autres communes		
Taux CI	50%	60%	Taux CI	45%			60%		
Taux rétrocession minimum légal		75%	Taux rétrocession variable	70% (durée entre 6 et 12 mois)	60% (durée entre 12 et 30 mois)	55% (durée supérieure à 30 mois)	70% (durée entre 6 et 12 mois)	60% (durée entre 12 et 30 mois)	55% (durée supérieure à 30 mois)
Avantage local rétrocedé	37,50%	45%	Avantage local	31,50%	27%	24,75%	42%	36%	33%
Avantage métropolitain rétrocedé	30%	30%	Avantage métropolitain	30%	30%	30%	30%	30%	30%
Financement par l'aide publique	67,50%	75% ⁽¹⁾	Financement par l'aide publique	61,50%	57%	54,75%	72%	66%	63%
				⁽¹⁾ Ce taux a pu atteindre 80 à 82% (car rétrocession supérieure au minimum légal)					

DIRECTION DES SERVICES FISCAUX



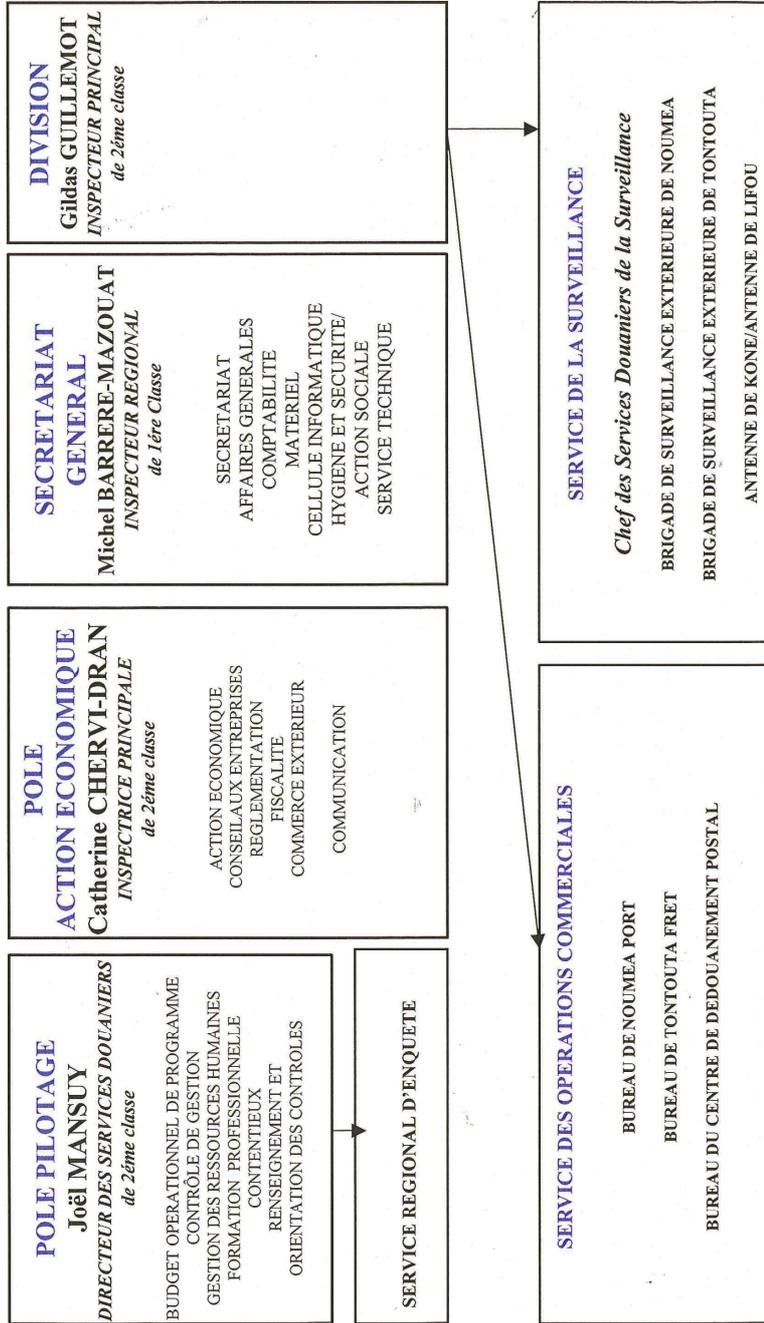
Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie
Observations définitives concernant les recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie
- à partir de l'exercice 2002 -

ANNEXE 8 : Organigramme de la Direction régionale des douanes

DIRECTION REGIONALE DES DOUANES DE NOUVELLE CALEDONIE

DIRECTEUR REGIONAL

Jean-Roald L'HERMITTE



1, rue de la République - BP 13 - NOUMEA Cefex - ☎ 26 53 00 ☎ 27 64 97 ✉ douanes.nc@offratei.nc

ANNEXE 9 : Cheminement d'un dossier de défiscalisation
(Art. Lp. 45 ter 1 du code des impôts + arrêté n° 2002-1576/GNC du 30 mai 2002)

