

Cahiers du LARJE / Working paper / n° 2010-4

Les grands enjeux économiques de la réforme fiscale en Nouvelle-Calédonie

Auteurs: Gaël Lagadec & Catherine Ris

Résumé :

Au plan mondial, la plupart des pays a adopté la TVA. La Nouvelle-Calédonie, territoire français du Pacifique, en voie d'émancipation, fait partie des exceptions, au même titre que de nombreux petits Etats insulaires.

Afin d'éclairer le pourquoi de ces exceptions, cette étude vise à analyser les avantages nets d'une TVA pour la Nouvelle-Calédonie, au regard de ses caractéristiques propres. Une première partie décrit les caractéristiques de la fiscalité néo-calédonienne. La deuxième partie étudie les possibles avantages et limites de la TVA et montre notamment que pour les petits pays, dont les recettes fiscales reposent largement sur la fiscalité douanière, une TVA remplaçant cette fiscalité à l'entrée pourrait générer des coûts spécifiques concernant la protection de l'industrie, l'inflation et, selon les cas, la pression fiscale moyenne sur les consommateurs. Bien que la TVA conserve l'avantage d'une assiette très large, l'avantage traditionnel de neutralité de la taxe peut faire débat dans un petit pays dès lors que le nombre de stades de transformation de la production y est réduit. La troisième partie présente le principe, les avantages et inconvénients à attendre d'une fiscalisation des charges sociales (TVA sociale). Il est ainsi montré qu'une TVA sociale (en sus de la TVA fiscale traditionnelle) apporterait des avantages certains, notamment en matière de pouvoir d'achat.

Mots clés : Nouvelle-Calédonie, Etats insulaires, fiscalité, TVA, TVA sociale

Classification JEL : R10, R51

Abstract:

Most countries worldwide have established a VAT system.

But a strong proportion of countries without VAT are small island states (SIS).

This paper analyses the net gains of establishing a VAT for these countries, according to their economic specificities.

The first section describes the New Caledonian economy. The second section demonstrates that for New Caledonia and for the SIS, whose tax revenues largely lay on customs taxes, VAT can generate specific costs, concerning the protection of industry, inflation and, sometimes, an increasing tax burden for the consumers. Conversely, the relevance of the traditional advantage of a VAT, which is its neutrality, could be debated in the SIS case.

The third section analyses the consequences of collecting social contributions through a consumption tax (social VAT).

It is then shown that a social VAT (added to a standard VAT) would bring some strong advantages to the SIS.

Key Words: New Caledonia, small island states, finance, VAT, social VAT

JEL Classification: R10, R51

Glossaire

ADANC : Agence pour la Desserte Aérienne de la Nouvelle-Calédonie
AOSIS : Association of Small Island States
APICAN : Agence pour la Prévention et l'Indemnisation des Calamités Agricoles ou Naturelles (NC)
CAFAT : Caisse de protection sociale de Nouvelle-Calédonie
CERDI : Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International
CEROM : Comptes Economiques Rapides de l'Outre-Mer
CTC : Chambre Territoriale des Comptes de Nouvelle-Calédonie
DAE : Direction des Affaires Economiques de Nouvelle-Calédonie
DD : Droits de douanes
DRD : Direction Régionales de Douanes de Nouvelle-Calédonie
FMN : Firmes(s) Multinationales(s)
GATT : Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (de 1947 à 1994 ; remplacé ensuite par l'OMC)
IRVM : Impôt sur le Revenu des Valeurs Mobilières
IS 30 : Impôt sur les Sociétés (hors nickel) correspondant à un taux de 30 %
IS 35 : Impôt sur les Sociétés minières correspondant à un taux de 35 %
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique (regroupe une trentaine de pays développés, dont toute l'Europe occidentale et l'Amérique du nord).
OMC : Organisation Mondiale du Commerce
OSOENC : Union des Syndicats des Ouvriers et Employés de Nouvelle-Calédonie
PACER : Pacific Agreement on Closer Economic Relations
PEI : Petits Etats Insulaires
PICTA : Pacific Island Countries Trade Agreement
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
RBS : Réduction sur les Bas Salaires
RUAMM : Régime Unifié d'Assurance Maladie et Maternité
SMAG : Salaire Agricole Minimum Garanti (NC)
SMG : Salaire Minimum Garanti (NC)
SMIC : Salaire minimum garanti (Métropole)
SMSP : Société Minière du Sud-Pacifique
TAPP : Taxe Accessoire sur les Produits Pétroliers
TAPP : Taxe Anti-Pollution
TAT : Taxe sur les Alcools et Tabacs
TBI : Taxe de Base à l'Importation
TCI : Taxe de Consommation Intérieure
TCPPL : Taxe Conjoncturelle pour la Protection de la Production Locale
TER : Taxe sur les Energies Renouvelables
TFA : Taxe sur le Fret Aérien
TGI : Taxe Générale à l'Importation
TP : Taxe de Péage
TPP : Taxe sur les Produits Pétroliers
TSPA : Taxe de Soutien aux Productions Agricoles
TSS : Taxe de Solidarité sur les Services
TVAS : TVA sociale

Les grands enjeux économiques de la réforme fiscale en Nouvelle-Calédonie

Gaël Lagadec

Catherine Ris

Décembre 2010

Résumé :

Au plan mondial, la plupart des pays a adopté la TVA. La Nouvelle-Calédonie, territoire français du Pacifique, en voie d'émancipation, fait partie des exceptions, au même titre que de nombreux petits Etats insulaires.

Afin d'éclairer le pourquoi de ces exceptions, cette étude vise à analyser les avantages nets d'une TVA pour la Nouvelle-Calédonie, au regard de ses caractéristiques propres. Une première partie décrit les caractéristiques de la fiscalité néo-calédonienne. La deuxième partie étudie les possibles avantages et limites de la TVA et montre notamment que pour les petits pays, dont les recettes fiscales reposent largement sur la fiscalité douanière, une TVA remplaçant cette fiscalité à l'entrée pourrait générer des coûts spécifiques concernant la protection de l'industrie, l'inflation et, selon les cas, la pression fiscale moyenne sur les consommateurs. Bien que la TVA conserve l'avantage d'une assiette très large, l'avantage traditionnel de neutralité de la taxe peut faire débat dans un petit pays dès lors que le nombre de stades de transformation de la production y est réduit. La troisième partie présente le principe, les avantages et inconvénients à attendre d'une fiscalisation des charges sociales (TVA sociale). Il est ainsi montré qu'une TVA sociale (en sus de la TVA fiscale traditionnelle) apporterait des avantages certains, notamment en matière de pouvoir d'achat.

Mots clés : Nouvelle-Calédonie, Etats insulaires, fiscalité, TVA, TVA sociale

Classification JEL : R10, R51

Summary :

Most countries worldwide have established a VAT system.

But a strong proportion of countries without VAT are small island states (SIS).

This paper analyses the net gains of establishing a VAT for these countries, according to their economic specificities.

The first section describes the New Caledonian economy. The second section demonstrates that for New Caledonia and for the SIS, whose tax revenues largely lay on customs taxes, VAT generates specific costs, concerning the protection of industry, inflation and, sometimes, an increasing tax burden for the consumers. Conversely, the traditional advantage of a VAT, which is its neutrality, is not relevant in the SIS case.

The third section analyses the consequences of collecting social contributions through a consumption tax (social VAT).

It is then shown that a social VAT (added to a standard VAT) would bring some strong advantages to the SIS and would limit the disadvantages of a VAT previously demonstrated.

Key words : New Caledonia, small island states, finance, VAT, social VAT

JEL classification : R10, R51

Les auteurs souhaitent remercier Elisabeth Alma (Maître de conférences en sciences de gestion à l'UNC) pour ses commentaires sur cette étude.

Introduction

La France est le premier pays à avoir introduit la TVA (introduction le 10 avril 1954, suivie par un développement important dans les années 1960).

Les années 1990 ont été marquées par une forte augmentation du nombre de pays ayant adopté la TVA : la quasi-totalité des économies des ex-pays de l'Est, beaucoup de pays en développement en Afrique sub-saharienne, en Asie, dans le Pacifique (où l'adoption de la TVA a bénéficié d'une impulsion du fait des répercussions de la libéralisation des échanges extérieurs¹) et dans les petites économies insulaires, pour lesquelles la TVA était inconnue dix ans auparavant. En 2007, plus de 130 pays avaient adopté la TVA (les États-Unis apparaissant comme une exception majeure). Cette taxe représente environ 20 % de l'ensemble des recettes fiscales collectées au niveau mondial, et concerne environ quatre milliards d'individus (Keen et Lockwood, 2007, p. 2).

Selon Grandcolas (2004, p. 12), « La TVA est une taxe moderne, maintenant en vigueur dans plus de 120 pays, allant des pays industrialisés aux pays en développement dans toutes les régions du monde. Plus de dix pays insulaires ont adopté la TVA depuis 1990. En termes de population, les plus petits pays avec une TVA sont les Îles Cook (18 900), les Samoa (187 000) et le Vanuatu (226 000) ».

La Nouvelle-Calédonie fait partie de ceux qui n'ont pas adopté la TVA, comme beaucoup de ses voisins parmi les pays de la zone Pacifique². *A contrario* la Polynésie française a adopté cet impôt, alors que les deux territoires ont pourtant des caractéristiques économiques proches (en termes d'insularité, de PIB ou de population). La taille du pays ne semble donc pas un facteur discriminant pour expliquer la mise en place, ou non, de la TVA, ce qui est confirmé par Keen et Lockwood (2007, p. 17), qui considèrent que « Les variables démographiques ne semblent pas avoir d'effet sur la probabilité d'adoption d'une TVA ». En revanche, si on considère le nombre de pays océaniques n'ayant pas adopté ce système, on peut penser que les caractéristiques de l'insularité constituent un facteur explicatif de refus de la TVA.

Outre son sens propre, le concept d'insularité est ici entendu comme caractérisant les pays possédant un faible marché intérieur et peu intégrés dans le commerce international (faible taux de couverture, prévalence des aides internationales...). Cette typologie recoupe la composition de l'AOSIS (Alliance of Small Island States), fondée en 1990 pour renforcer la voix des petits États insulaires (PEI) dans les organisations et forums internationaux (notamment vis-à-vis du changement climatique)³.

Alors que la réforme de la fiscalité calédonienne a été annoncée en 2009, pour une réalisation dans le courant de la mandature 2009-2014 du congrès de la Nouvelle-Calédonie, cette étude vise à évaluer les avantages et inconvénients de la TVA et d'autres outils fiscaux dans le cadre de ce territoire français du Pacifique.

¹ « Dans de nombreux pays en développement, l'adoption de la TVA a été accélérée (...) par l'approfondissement des motivations pour l'ouverture commerciale » (Grandcolas, 2004, p. 13).

² Cf. annexe n° 6.

³ L'AOSIS regroupe notamment Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Cap-Vert, Cuba, Dominique, Grenade, Guinée-Bissau, Guyana, Haïti, Jamaïque, Sao Tomé-et-Principe, Saint-Christophe-et-Nièves, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Suriname, Trinité-et-Tobago, Comores, Maldives, Maurice, Seychelles, Timor oriental, Îles Cook, Fidji, Micronésie, Kiribati, Îles Marshall, Nauru, Niue, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Singapour, Îles Salomon, Tonga, Tuvalu, Vanuatu.

La première partie dresse un panorama du système économique et fiscal de la Nouvelle-Calédonie. Cette partie précise également les spécificités du contexte institutionnel calédonien et insiste sur les inégalités sociales avant de présenter les principaux objectifs d'une réforme de la fiscalité.

La seconde partie, à l'aide notamment des théories de la fiscalité optimale, étudie les avantages et inconvénients d'une TVA dans un contexte économique marqué par l'exigüité du marché intérieur.

Enfin, la troisième partie présente comment une version innovante de la TVA pourrait en augmenter les avantages et en diminuer les inconvénients (notamment dans l'optique d'une substitution partielle du protectionnisme par une TVA). Il s'agit ici de développer le principe de la fiscalisation des charges sociales et de montrer l'avantage d'un tel mécanisme dans la perspective macroéconomique d'une politique visant à revaloriser les salaires.

1. Aperçu de l'économie et de la fiscalité calédonienne

1.1. Le contexte institutionnel

Le socle politique de la Nouvelle-Calédonie est constitué par ses trois provinces administrées au Nord et dans les Iles par les indépendantistes, et au sud par les non indépendantistes. D'un point de vue juridique, les provinces bénéficient de la *compétence de principe*, ce qui signifie qu'elles exercent toutes les compétences qui ne sont pas celles de l'Etat, de la Nouvelle-Calédonie ou des communes. Dans la réalité, cela signifie que les responsabilités des provinces sont très lourdes et qu'elles exercent un rôle politique capital. Elles interviennent dans les grands secteurs suivants : le développement économique, l'action sanitaire et sociale, l'équipement, l'enseignement primaire public, la culture, la jeunesse et les sports, la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, et la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement.

Toutefois, la répartition des compétences, en Nouvelle-Calédonie, est complexe. La loi organique⁴ définit les compétences de l'Etat et de la Nouvelle-Calédonie ; les autres compétences revenant de plein droit aux provinces. (Les compétences des communes sont quant à elles fixées par le Code des communes de la Nouvelle-Calédonie.)

La caractéristique institutionnelle majeure est, d'une part, que la Nouvelle-Calédonie bénéficie d'une très large autonomie institutionnelle et, d'autre part, que la répartition des compétences n'est pas statique. La Nouvelle-Calédonie est engagée, depuis l'accord de Nouméa de novembre 1998, qui constitue en quelque sorte sa « feuille de route », dans un processus d'émancipation, tout en restant au sein de la République française. Ce processus est illustré par les nombreux transferts de compétences qui sont prévus par l'accord de Nouméa et la loi organique qui en découle⁵.

Un certain nombre de ces transferts ont été opérés, automatiquement, dès le 1er janvier 2000, après la mise en œuvre de la nouvelle organisation des institutions, issue de la loi organique du 19 mars 1999 : commerce extérieur, exploration, exploitation, gestion et conservation des ressources naturelles de la zone économique, principes directeurs du droit du travail, principes directeurs de la formation professionnelle, programmes de l'enseignement primaire, formation des maîtres et contrôle pédagogique, gestion du domaine public maritime, etc.

D'autres transferts, qui auraient pu intervenir dès 2004, ont été décidés, le 30 novembre 2009, par le congrès de la Nouvelle-Calédonie, dans le cadre d'une loi du pays adoptée à la majorité des trois cinquièmes : il s'agit, d'une part, de l'enseignement du second degré public, enseignement privé et santé scolaire et, d'autre part, de la circulation maritime et aérienne intérieure.

⁴ Loi organique 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

⁵ Pour l'analyse juridique du mécanisme des transferts, voir Chauchat (2007).

Avant le 31 décembre 2011, le congrès devra décider encore d'autres transferts : il s'agit, d'une part, du droit civil, des règles concernant l'état civil et du droit commercial et, d'autre part, de la sécurité civile. Parallèlement, il reviendra également au congrès de décider du transfert de trois établissements publics de l'Etat (le Centre de Documentation Pédagogique, l'Agence de Développement de la Culture Kanak et l'Agence de Développement Rural et d'Aménagement Foncier).

Le congrès pourra ensuite à demander à l'Etat le transfert, par une loi organique ultérieure, des compétences suivantes : d'une part, les règles relatives à l'administration, le contrôle de légalité et le régime comptable et financier des provinces, des communes et de leurs établissements publics et, d'autre part, l'enseignement supérieur et la communication audiovisuelle.

Enfin, au plus tard à l'issue du 4^{ème} mandat du congrès (2014-2019), les citoyens calédoniens (à l'exclusion de ceux arrivés en Nouvelle-Calédonie après le 31 décembre 1994) auront à se prononcer par référendum sur le transfert ou non à la Nouvelle-Calédonie des *compétences régaliennes* (justice, ordre public, défense, monnaie et affaires étrangères).

Les transferts de compétences, en Nouvelle-Calédonie, sont donc un processus dynamique, qui accompagne la marche vers l'émancipation dans laquelle s'est engagée la Nouvelle-Calédonie depuis l'accord de Nouméa de 1998.

1.2. Aperçu du système fiscal

La compétence fiscale et douanière de la Nouvelle-Calédonie

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... ».

L'autonomie fiscale de la Nouvelle-Calédonie lui permet d'avoir une fiscalité différente de celle de la Métropole ; pour la même raison, une réforme de la fiscalité calédonienne peut tout à fait conduire à des solutions non encore expérimentées en Métropole.

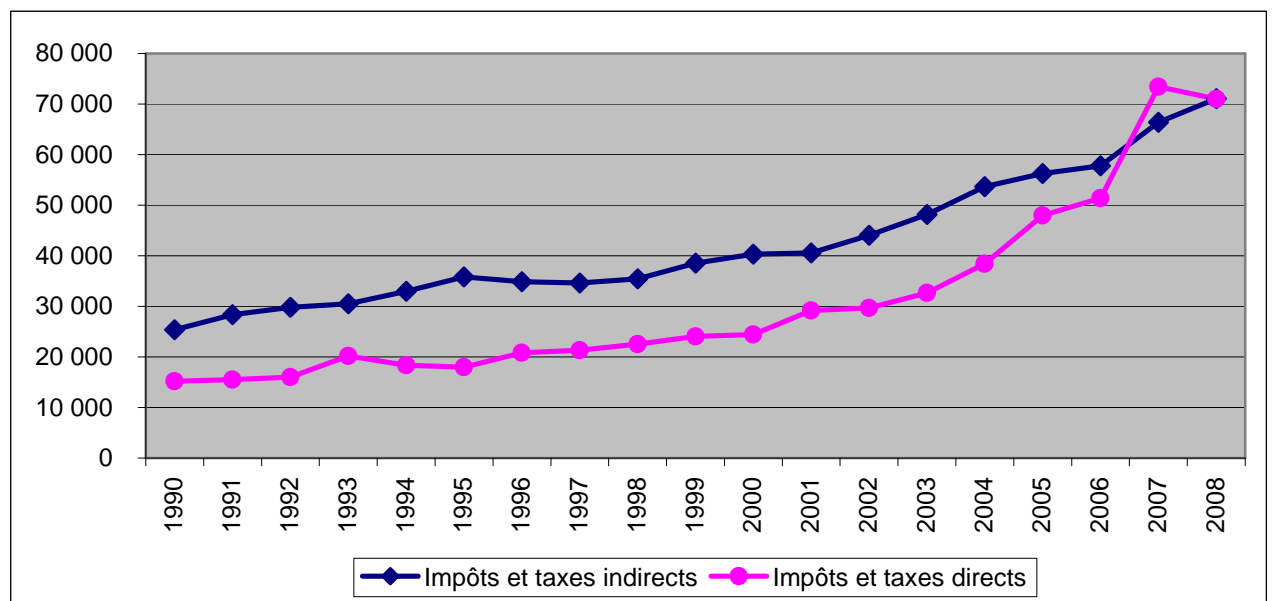
L'importance croissante d'une réforme provient du fait que le système actuel est le fruit d'une « sédimentation historique », selon l'expression de la CTC (2008, p. 6) : les taxes se rajoutent au fil du temps, alors que les exemptions par produits se multiplient. Ces exemptions font de la fiscalité douanière calédonienne un système complexe et peu efficace (voir sur ce point l'annexe n° 2). L'annexe n° 1 présente l'évolution de la fiscalité indirecte néo-calédonienne depuis 2001.

Les parts relatives de la fiscalité directe et indirecte

La taxe générale à l'importation (cf. annexe n° 1), 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'impôt sur les sociétés.

De ce fait, il s'est produit à partir de 2005 une inversion significative des rendements des fiscalités directe et indirecte, que la Chambre Territoriale des Comptes (CTC) met en évidence (2008, p. 9). La fiscalité directe, traditionnellement minoritaire, a rattrapé en 2007, puis dépassé la fiscalité indirecte. Ce croisement des courbes est une bonne chose en termes de justice sociale, puisque la redistribution par l'impôt repose essentiellement sur la fiscalité directe (progressivité de l'impôt sur le revenu).

Graphique n°1 : Evolution des recettes de la fiscalité directe et indirecte



Source : ISEE. Unité : F. CFP⁶.

⁶ La monnaie ayant cours légal en Nouvelle-Calédonie, comme dans les autres collectivités d'outre-mer du Pacifique (Polynésie française et Wallis-et-Futuna) est le franc CFP qui depuis 1949 bénéficie d'une parité fixe avec le franc métropolitain, puis avec l'euro (1 000 F. CFP pour 8,38 euros).

L'ouverture de la Nouvelle-Calédonie est relativement faible. Le taux d'ouverture⁷ a certes augmenté entre 1998 (18 %) et 2009 (41 %) mais il demeure encore faible comparé à celui prévalant dans les autres petites économies insulaires (PEI)⁸. Ainsi, seuls quatre Etats insulaires ont des taux d'ouverture aussi faibles que celui de la Nouvelle-Calédonie. Dans tous les autres cas, ces taux oscillent entre 50 et 80 %. L'économie calédonienne, en dépit de la petite taille de son marché intérieur, est donc très introvertie (CEROM 2008, p. 20).

Selon CEROM⁹, la faiblesse du taux d'ouverture de la Nouvelle-Calédonie est notamment la conséquence de la politique de protection de marché mise en place. Les taxes douanières¹⁰ représentent en 2008 94 % des recettes de la fiscalité indirecte, pour un tarif douanier moyen légèrement inférieur à 20 %¹¹.

Pourtant, le protectionnisme n'offre pas d'explication directe de la faiblesse du taux d'ouverture (le graphique n° 2 montre notamment que les protections de marché n'ont pas réduit les importations, qui progressent systématiquement d'une année à l'autre jusqu'à la crise des subprimes).

En réalité, le taux d'ouverture néo-calédonien semble biaisé à la baisse du fait du niveau des prix domestiques. Selon un rapport de l'Assemblée nationale (Brard, 2007), les prix domestiques du commerce de détail des biens de consommation en Nouvelle-Calédonie sont de 50 % à 200 % plus élevés qu'en métropole (avec une moyenne à +72 %). Pour cette raison le PIB peut être considéré comme surévalué de 72 % par rapport aux prix mondiaux alors que les importations sont exprimées en prix CAF et les exportations en prix FOB (prix mondiaux). Ce décalage entre prix domestiques et prix internationaux explique en grande partie la faiblesse du taux d'ouverture (le dénominateur du ratio étant surévalué de 72 % par rapport aux prix mondiaux).

Concernant l'export, la propension de la Nouvelle-Calédonie à exporter est limitée, l'appareil productif est peu tourné vers l'extérieur. Ces caractéristiques sont également celles de la Polynésie Française – les similarités entre les deux territoires ayant notamment été soulignées par Poirine (2010).

Le graphique n° 2 décrit l'évolution des exportations et importations de la Nouvelle-Calédonie sur dix ans.

⁷ Le taux d'ouverture est défini comme la moyenne arithmétique des exportations et des importations de biens et services rapportée au PIB.

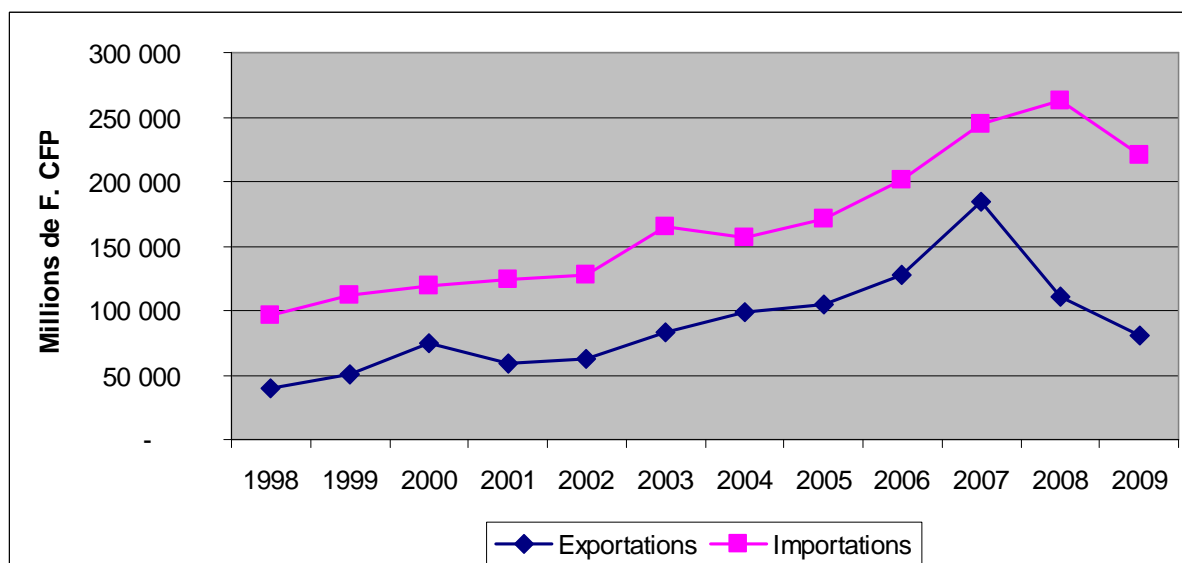
⁸ On peut cependant noter que le taux d'ouverture n'est pas un critère de bien-être social ou de développement économique. Il est souvent vu comme positif d'avoir un taux d'ouverture élevé, mais en réalité il vaut mieux avoir une ouverture faible et un indicateur de développement humain élevé (Nouvelle-Calédonie) que le contraire (nombreux Etats insulaires).

⁹ Acronyme signifiant « Comptes Economiques Rapides de l'Outre-Mer » ; CEROM correspond à un programme notamment réalisé par l'Institut d'Emission d'Outre-Mer (IEOM) et par l'Agence française de Développement (AFD).

¹⁰ Taxe générale à l'importation, Taxe de base à l'importation, Droit de douane, Taxe sur les produits pétroliers, Taxe additionnelle sur les produits pétroliers, Taxe sur le fret aérien, Taxe de consommation intérieure, Taxe Conjoncturelle pour la Protection de la Production Locale, Taxe de soutien aux productions agricoles, Taxe de péage, Taxe sur les alcools et tabacs, Taxe anti-pollution. Voir également annexe n° 1 et CTC (2008, p. 22).

¹¹ En 2009, le taux moyen de taxes à l'entrée était de 18,83% (DRD, 2010).

Graphique n° 2 : l'évolution du commerce extérieur calédonien depuis 1998



Source : ISEE. Unité : F. CFP.

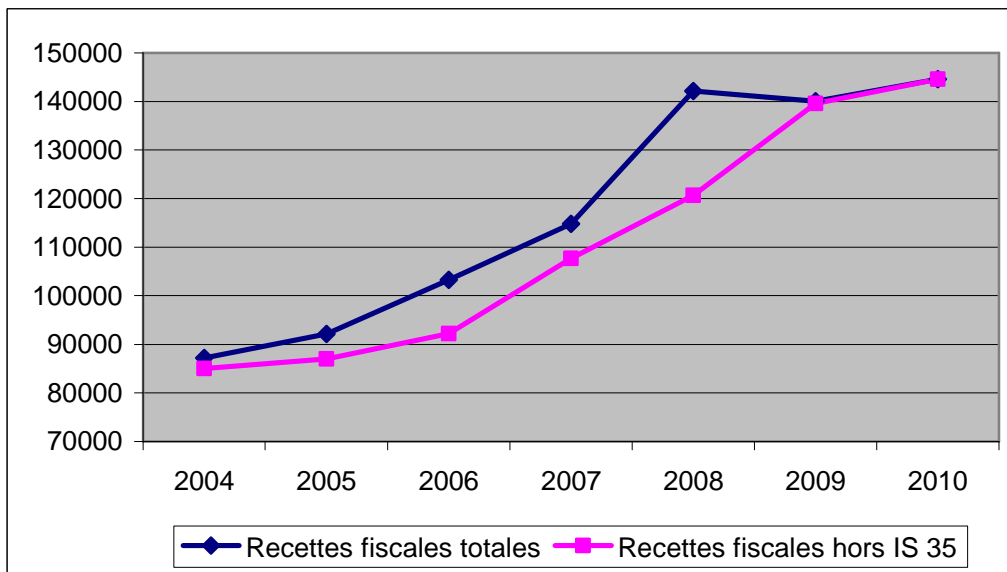
La problématique de la fiscalité nickel (instabilité des recettes)

La fiscalité minière reposant sur les profits des entreprises du secteur, elle se traduit par des recettes très volatiles, évoluant au rythme des cours mondiaux du nickel. Cela pose la difficulté d'une assiette fiscale pouvant varier fortement d'une année à l'autre (au contraire des dépenses fiscales qui non seulement croissent à un rythme relativement régulier mais également à un rythme supérieur à celui des recettes¹²).

Ainsi, à titre d'illustration, le rendement de l'impôt sur les sociétés minières et activités métallurgiques ou minières a été multiplié par 47 entre 2002 et 2007, passant de 0,5 à 23,5 milliards de francs CFP (CTC, 2008, p. 9). Le graphique n° 3 montre la volatilité du rendement de la fiscalité nickel.

¹² « La Nouvelle-Calédonie [en tant que collectivité publique] connaît fin 2009 une situation très dégradée de ses équilibres de fonctionnement qui fait suite à un très net tassement de ses recettes fiscales après une année exceptionnelle en 2007 qui a pu laisser augurer de la constitution d'excédents durables. L'accroissement des dépenses (+12 % en moyenne annuelle depuis 2006) reste supérieur à l'évolution des recettes (+4 % en moyenne annuelle sur la même période). Cette évolution à double vitesse crée un effet ciseau qui conduit à partir de 2008 à des déficits puisque le résultat net de 2008 s'établit à -1 129 MF et s'amplifie en 2009 à -5 822 MF. Ce résultat a un impact direct sur la capacité d'autofinancement (CAF) de la Nouvelle-Calédonie (...) (la capacité d'autofinancement devient même négative sur 2009, passant de 1 357 MF en 2008 à -3 927 MF). » (Gouvernement de la NC, 2010, p. 20)

Graphique n° 3 : Evolution des recettes de la fiscalité avec et sans IS 35



Source : Direction du budget et des affaires financières de la NC

L'IS à 35 % est applicable aux entreprises minières et métallurgiques, l'IS à 30 % est applicable à toutes les autres entreprises.

Il n'existe en revanche actuellement aucune fiscalité sur l'extraction (ce qui fait du minerai une ressource gratuite pour les firmes qui l'exploitent). La fiscalité reposant sur l'IS, la recette est nulle quand les cours sont bas et que les entreprises ne font pas de bénéfice.

On constate que si en 2009 et 2010, les courbes des recettes fiscales avec et sans nickel se rejoignent, les recettes du nickel ont au contraire été importantes après 2004 pour culminer en 2007, c'est-à-dire juste avant de disparaître brusquement.

1.3. Vers un rééquilibrage économique

De fortes inégalités économiques et sociales

La société calédonienne présente des inégalités de revenus monétaires élevées : les 20 % des ménages les plus riches (soit environ 15 000 foyers fiscaux) perçoivent 55 % du total des revenus déclarés aux services des contributions, contre respectivement 40 % en France métropolitaine, 41 % en Australie et 43 % en Nouvelle-Zélande (CEROM, 2008, p. 45).

En 2006, le coefficient de Gini calculé pour la Nouvelle-Calédonie était de 0,50, soit un niveau similaire à celui constaté en 2000. Ce taux est élevé : les pays les plus égalitaires ont un coefficient de l'ordre de 0,25. C'est notamment le cas du Japon, du Danemark, de la Suède ou encore de la République tchèque. La France a un indice de Gini de 0,33. Les pays les plus inégalitaires ont un coefficient de l'ordre de 0,6 comme le Brésil, l'Afrique du Sud, Haïti ou encore le Botswana (CEROM, 2008, p. 45).

En 2006, deux tiers des salariés étaient payés moins de 200 000 F. CFP par mois. La part des salariés qui sont payés moins que le SMG est d'environ 37 % en Nouvelle-Calédonie¹³ contre 14 % de salariés payés au SMIC en Métropole.

Le SMG est 132 000 F. CFP au 1er janvier 2010, c'est-à-dire de l'ordre de 70 % du SMIC métropolitain. De plus, les salariés dans le secteur agricole calédonien relèvent du SMAG, qui correspond légalement à 85 % du SMG. Pourtant, les prix en Nouvelle-Calédonie sont considérablement plus élevés que dans les pays européens (CEROM, 2008, p. 59 et Brard 2007). Ces écarts de prix aggravent naturellement les effets des disparités de revenus.

Ces inégalités se déclinent également sur une base ethnique¹⁴ et spatiale.

Une approche par province montre que les inégalités de revenus monétaires touchent l'ensemble du territoire : l'indice de Gini est de 0,42 pour la province des Iles, de 0,44 pour la province Nord et de 0,5 pour la province Sud¹⁵.

En considérant le revenu monétaire et non monétaire¹⁶, le revenu médian des ménages calédoniens se situe (en 2008) à 317 000 F. CFP. Mais pour la province des Iles, le revenu médian est de 131 000 CFP, alors qu'il est de 175 000 F. CFP en province Nord et, surtout, de 365 000 F. CFP en province Sud. Les revenus médians aux Iles et au Nord correspondent donc respectivement à 36 % et 48 % du revenu médian au Sud. (Source : Syndex, 2010, p. 72). Ces inégalités sont encore plus fortes si on raisonne en consommation. Ainsi, selon Syndex (2010, p. 39) un habitant des Iles a une consommation égale à 32,5 % de la consommation d'un habitant du Sud (et 46,9 % pour un habitant du Nord).

En outre, les taux d'inflation des dernières années étaient surtout pénalisants pour les ménages à bas revenus, puisque les produits alimentaires sont ceux qui ont vu leurs prix s'accroître le plus.

Pour ces raisons et afin de contrecarrer les pressions inflationnistes, le gouvernement calédonien a mis en place en 2010 une réglementation des prix de produits alimentaires et de grande consommation, en encadrant les prix au consommateur et les marges pour une centaine de produits importés ou produits localement.

Les inégalités sociales se traduisent donc économiquement essentiellement par un problème de pouvoir d'achat pour les plus bas revenus.

¹³ A partir de données de la CAFAT. Ce chiffre de 37 % renvoie à la question de l'emploi à temps partiel, mais aussi probablement à celle des salaires amputés du fait d'absences (maladies, grèves, autres).

¹⁴ On constate ainsi que l'inactivité et le chômage sont nettement plus fréquents chez les jeunes Kanak et, plus largement, dans les communautés océaniques (INSERM, 2008).

¹⁵ Le fait que les inégalités soient maximales dans la province Sud (la plus monétarisée) permet de minorer un argument selon lequel l'indicateur surévaluerait les inégalités dans les espaces tribaux, peu monétarisés, mais pour lesquels existent des mécanismes de compensation non monétaires (entraide, autoconsommation).

¹⁶ La consommation d'un habitant des Iles est constituée à près de 25 % par des ressources non monétaires (parmi lesquelles 70 % correspondent à de l'autoconsommation alimentaire) ; la consommation d'un habitant du Nord est constituée à 23 % de non monétaire (58 % d'autoconsommation alimentaire) ; la consommation au Sud n'est en revanche constituée que de 7 % de non monétaire (avec la spécificité que cette ressource accroît encore les inégalités puisque constituée essentiellement de logements ou de voitures de fonction – attribuées en moyenne aux ménages à revenus déjà élevés). (Source : Syndex, 2010, pp. 38-39.)

Le partage des pouvoirs entre les provinces de la Nouvelle-Calédonie¹⁷ a conduit à ce que les deux sensibilités politiques antagonistes du pays se partagent les responsabilités. Ce partage du pouvoir garantit la stabilité politique du pays depuis 1988. Mais cette stabilité nécessite également un développement harmonieux et équilibré de l'ensemble de l'archipel. Or, l'économie calédonienne est structurellement déséquilibrée. Il a donc été décidé, et l'Accord de Nouméa l'a encore renforcé¹⁸, de procéder à un rééquilibrage entre les provinces Nord et des Iles Loyauté, en voie de développement, et la province Sud, proportionnellement surdéveloppée. Ceci, bien entendu dans un cadre général où la richesse néo-calédonienne repose en grande partie sur les dotations en provenance de l'Etat français.

Les principes du rééquilibrage

Le rééquilibrage économique interprovincial est mis en œuvre de diverses manières dont les plus significatives sont les *clés de répartition budgétaires* qui ont été mises en place. La collectivité de Nouvelle-Calédonie qui est compétente en matière fiscale ne conserve que 26% de ses recettes fiscales et redistribue la part restante aux autres collectivités ; elle reverse une *dotation de fonctionnement* aux provinces qui représente 53,5% de ses recettes fiscales selon la clé de répartition suivante :

- 50% pour la province Sud
- 32% pour la province Nord
- 18% pour la province des îles Loyauté

et elle reverse une *dotation d'équipement* aux provinces qui représente 4% de ses recettes fiscales selon la clé de répartition suivante :

- 40% pour la province Sud
- 40% pour la province Nord
- 20% pour la province des îles Loyauté

Ces dotations aux provinces représentent 70% de leurs ressources.

L'Etat verse également une *dotation globale de fonctionnement* aux provinces selon la clé de répartition suivante :

- 60% pour la province Sud
- 25% pour la province Nord
- 15% pour la province des îles Loyauté

Cette dotation aux provinces représente 20% de leurs ressources.

Les dotations aux provinces sont déséquilibrées, dès lors qu'on raisonne en dotations par tête. C'est l'objet du rééquilibrage. Mais alors que les clés du rééquilibrage sont, par définition, avantageuses pour le Nord et les Iles, elles n'apparaissent pas suffisantes ; l'avance économique de la province Sud est trop considérable.

¹⁷ Et à l'intérieur de son gouvernement collégial, émanation à la proportionnelle des groupes politiques représentés au congrès de la Nouvelle-Calédonie (pour le fonctionnement du gouvernement calédonien voir Chauchat, 2006, Chapitre I : « La collégialité contre le désordre »).

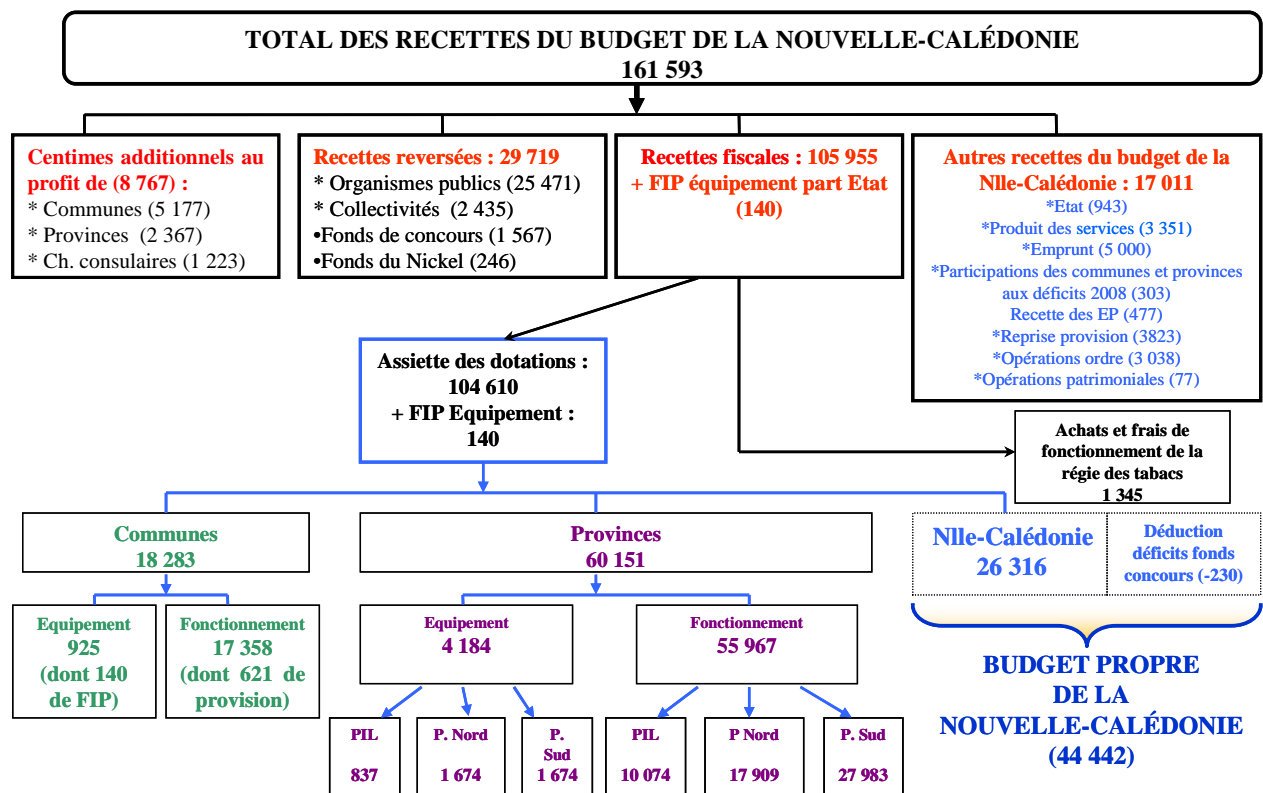
¹⁸ Les Accords de Matignon et de Nouméa évoquent le rééquilibrage entre les communautés. Depuis la signature de ces accords, on est cependant passé d'une signification politique et ethnique du rééquilibrage à une signification plus géographique et économique.

Mais, *a contrario*, ce rééquilibrage atteint ses limites alors que se poursuit l'exode rural vers Nouméa : de plus en plus de charges pèsent sur la province Sud (politique sociale, logement...) alors que les flux démographiques internes accroissent mécaniquement les dotations par tête vers les provinces Nord et Iles¹⁹.

L'outil principal du rééquilibrage : le budget de répartition

La Nouvelle-Calédonie, en tant que collectivité territoriale, ne conserve qu'environ 26 % des impôts et taxes qu'elle lève et encaisse. En d'autres termes, pour 1 € de financement supplémentaire requis par cette collectivité, l'application directe des textes entraînerait le contribuable à en acquitter quatre, dont trois redistribués à des collectivités tierces.

Graphique n° 4 : La répartition du budget 2010 de la Nouvelle-Calédonie (millions de F. CFP)



Source : Direction du Budget et des Affaires Financières de la NC

¹⁹ Voir notamment la Déclaration d'orientation des actions prioritaires de la province Sud du 25 mars 2010 : « Avec 75 % de la population, la Province Sud n'a que 50 % des dotations institutionnelles. Avec 18% de la population, la Province Nord en perçoit 32 %. Et avec 7 % des habitants, la province des Iles en reçoit 18 %. Cette péréquation devait servir au rééquilibrage du Nord et des Iles. Mais ces accords [Matignon 1988] n'ont pas été signés pour appauvrir la province Sud. Les nécessités du rééquilibrage ne devaient pas conduire à un tel déséquilibre. Il nous faut donc revoir la clef de répartition et, pour cela, plusieurs pistes existent. Une révision de la péréquation, en fixant les limites du rééquilibrage, serait la solution la plus évidente mais l'objectif n'est pas que le Nord et les Iles aient moins. Un transfert des dépenses sociales à la Nouvelle-Calédonie pourrait être envisagé. Ou encore le transfert d'un certain nombre d'impôts aux provinces. Et pourquoi ne pas imaginer que les provinces Nord et Iles paient, sur facture, les services que la Province Sud fournit à leurs populations ? ». (Frogier, 2010)

Les contraintes imposées par la clé de répartition ont amené, a contrario du principe général, à développer des outils fiscaux (taxes affectées) « échappant » au budget de répartition. Selon la Chambre Territoriale des Comptes, « Le système de répartition des recettes fiscales constitue une donnée incontournable de la fiscalité calédonienne. (...) 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 préaffectation 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 (...) est la seule qui permette d'introduire une certaine souplesse dans le système actuel de répartition. » (CTC, 2008, p. 14) Le tableau n° 1 donne un aperçu de l'ensemble des taxes affectées.

Tableau n°1 : L'évolution des taxes affectées

Libellé	2006	2007	2008	2009
Contributions pour déprédation des voies et chemins	27 362 679	38 689 877	29 347 235	25 085 012
Droits d'enregistrement (centimes provinciaux)	583 744 166	1 286 332 622	1 425 818 510	1 278 330 570
Droits d'enregistrement (centimes communaux)	1 257 382 080	1 642 425 827	1 683 553 140	1 538 237 470
Taxes sur les assurances	605 015 796	696 690 945	828 015 214	849 725 406
Produits de la vente des vignettes pour véh. automobiles	170 959 395	192 113 546	14 702 009	27 000
Droits et redevances afférents aux véh. automobiles			106 628 510	235 724 400
Taxe sur le fret aérien	1 583 295 728	1 712 215 679	1 936 336 505	1 741 231 793
Taxe de soutien aux productions agricoles & AA	594 109 864	757 854 131	855 866 243	782 880 820
Droits de licences (centimes provinciaux)	51 631 049	54 059 245	56 489 853	58 829 383
Droits de licences (centimes communaux)	33 718 262	36 470 927	38 621 502	40 304 378
Taxe s/alcools&tabacs faveur secteur sanitaire&social	1 956 169 913	1 959 282 080	2 532 075 926	2 729 416 191
Taxe sur les nuitées	156 531 752	191 591 763	224 691 211	200 331 614
Taxe de solidarité sur les services (TSS)	9 097 742 824	11 406 094 611	12 999 396 177	13 942 029 145
Cotisation de 0.25 % sur salaires	302 154 284	245 606 187	462 073 459	388 075 280
IRVM (centimes communaux)	1 058 937 136	1 078 441 860	1 370 901 772	1 120 881 208
Reversement de la contribution sociale additionnelle à l'IS	939 620 468	2 499 584 154	3 926 926 450	4 618 884 839
Contribution des patentes (centimes provinciaux)	597 664 052	674 881 078	798 090 568	750 917 152
Contribution des patentes (centimes communaux)	1 261 224 289	1 506 101 406	1 811 495 665	1 676 639 848
Contribution des patentes (centimes CCI)	398 442 513	449 920 560	532 060 194	550 512 053
Contribution des patentes (centimes chambre métiers)	358 596 626	404 926 816	478 852 421	500 452 013
contribution foncière (centimes provinciaux)	78 171 490	82 013 886	86 312 359	90 285 141
Contribution foncière (centimes communaux)	255 288 143	290 738 345	305 804 161	324 936 174
Contribution téléphonique (centimes provinciaux)	19 948 620	21 143 842	17 372 868	21 300 833
Taxe provinciale-communications téléphoniques	1 412 028 100	1 506 036 590	1 605 459 215	1 645 233 570
Amendes forfaitaires	191 738 319	203 126 917	265 010 745	233 549 265
Total des recettes	114 107 674 059	144 205 713 550	147 627 835 904	147 760 370 301
Recettes dotations	91 116 196 511	115 269 370 656	113 235 933 992	112 416 549 743
Recettes affectées	22 991 477 548	28 936 342 893	34 391 901 912	35 343 820 558
% de recettes affectées	20%	20%	23%	24%

Source : gouvernement de la NC

On constate notamment une hausse de 4 points de la part des recettes affectées dans le total des recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie.

1.4. Les objectifs de la réforme fiscale

Le système fiscal relève d'un choix de société, qui est à trancher par les décideurs politiques²⁰. On peut cependant identifier un certain nombre d'objectifs apparaissant largement comme incontestables.

Remarque : Les objectifs liés à la protection de l'environnement ne sont pas ici développés ; pour le rôle de l'outil fiscal en matière de protection de l'environnement voir Ragot (2000) et Bovenberg et Goulder (2002).

Les objectifs de redistribution

La fiscalité est un outil essentiel de la redistribution et de la justice sociale, via la fiscalité directe sur les particuliers. Au regard des inégalités sociales et des problèmes de vie chère, il apparaît obligatoire que la réforme prenne en compte cet objectif de redistribution en ne se limitant pas à la fiscalité indirecte et en envisageant également la création de nouveaux impôts tels que les impôts sur les produits du capital, les plus-values immobilières, etc., et en favorisant le pouvoir d'achat.

Les objectifs de lissage des recettes

Les objectifs de recettes concernent la stabilisation de l'assiette fiscale et l'augmentation du rendement de l'impôt.

L'assiette fiscale fluctue en fonction des cours mondiaux du nickel (cf. graphique n° 3). Cette volatilité pose un problème général pour les finances publiques puisque les dépenses augmentent régulièrement et que les dépenses de fonctionnement vérifient des effets de cliquet importants (cf. note n° 12). La réforme fiscale devra notamment stabiliser l'assiette fiscale. Toutefois, la réforme sera contrainte par le pacte de stabilité fiscale de la Nouvelle-Calédonie, qui empêche de modifier la fiscalité directe sur les sociétés minières, ce qui amène assez naturellement la réflexion vers une taxe domaniale (non soumise au pacte de stabilité) qui pourrait également participer à l'effort de solidarité intergénérationnelle²¹.

Les objectifs de rendement

Du fait de son autonomie institutionnelle croissante, la Nouvelle-Calédonie se trouvera confrontée à moyen et long terme à de nouveaux besoins, liés aux transferts de compétences : enseignement, droit commercial, droit civil et compétences déjà transférées (droit des assurances, réglementation économique, prospective, droit du travail, etc.). Ces transferts de compétences seront une charge supplémentaire (coût du transfert en lui-même, puis coût de l'exercice des compétences transférées). Cette charge ne sera que partiellement compensée (les transferts de l'Etat diminueront, au moins par rapport aux besoins qui augmenteront : baisse de la défiscalisation métropolitaine, diminution des contrats de développement, etc.). Il apparaît donc nécessaire d'augmenter le rendement fiscal.

²⁰ Voir notamment Chauchat 2006, chapitre 2 : « Construire la citoyenneté par la réforme fiscale ».

²¹ « La possibilité de création d'une redevance domaniale applicable à la tonne de minerai extraite, indexée sur le cours du nickel, sera examinée. Le produit de cette redevance sera affecté au Fonds Nickel pour les générations futures, fonds qui sera également susceptible de recevoir, en période de forte croissance, les surplus budgétaires de la Nouvelle-Calédonie. » (Gomès, 2009)

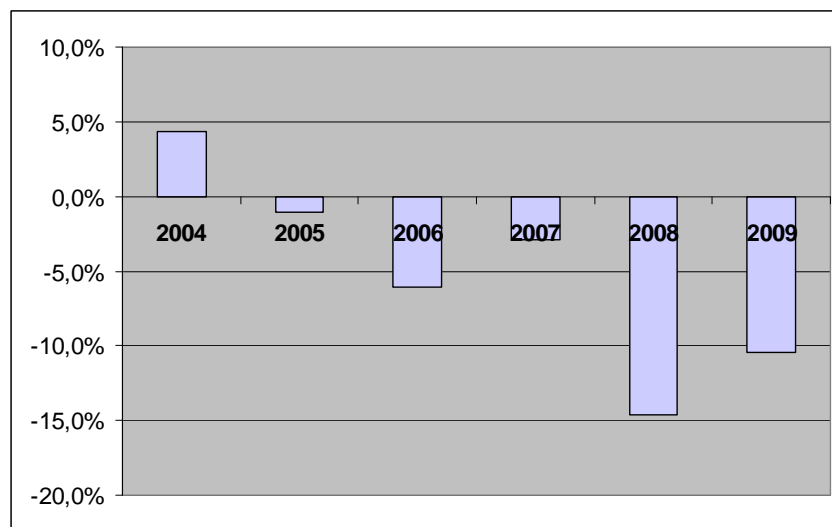
Cet objectif sera cependant également contraint. Ainsi, au vu des problèmes de vie chère, la réforme devra favoriser des baisses de prix, ou à tout le moins éviter un renchérissement. Cet objectif n'est pas simple dès lors que la pression fiscale moyenne ne diminue pas et appelle donc des réflexions novatrices.

Les objectifs de compétitivité

La fiscalité doit concourir au développement économique, ainsi qu'au rééquilibrage. Cela signifie notamment que la structure du budget de répartition doit demeurer globalement constante (difficultés notamment à multiplier les taxes affectées qui sortiraient de l'enveloppe de la répartition).

Le développement économique passe notamment par la promotion de la compétitivité des entreprises locales, afin de stimuler la croissance et de participer au rééquilibrage de la balance des transactions courantes de la Nouvelle-Calédonie en diminuant la part de l'import dans la consommation intérieure (cf. graphique n° 5 pour la détérioration du compte courant depuis 2004 – qui signifie diminution des capacités d'autonomie économique du pays).

Graphique n° 5 : Le ratio solde du compte courant / PIB



Sources : IEOM (2009) et IEOM (2010).

Cette recherche de compétitivité peut passer par des exonérations de charges qui entrent alors en contradiction avec l'objectif de rendement fiscal.

Parmi les pistes pour améliorer cette compétitivité figurent également la fiscalisation des charges non directement liées au travail (Gomès, 2009). Mais, plus largement, d'autres charges sociales pourraient être fiscalisées (cf. partie 3).

La partie suivante délivre une analyse coûts / avantages de l'outil de la TVA.

2. Coûts et avantages d'une TVA

Les principes généraux de la TVA sont résumés en annexe n° 3.

2.1. Les enseignements de la fiscalité optimale

Les analyses en termes de fiscalité optimale permettent de mettre en évidence les qualités économiques (bien-être social) des différents outils fiscaux.

L'objet de la théorie de la fiscalité optimale est de déterminer le système fiscal qui maximiserait le bien-être des consommateurs, en tenant compte du fait qu'ils réagiront à toutes les incitations découlant de ce système.

La problématique de la fiscalité optimale est celle de l'arbitrage entre efficacité et équité (redistribution) quand l'impôt doit s'appliquer à des situations individuelles dont les caractéristiques ne sont pas observables. Le champ d'application s'étend à la fiscalité directe comme indirecte²². Les caractéristiques individuelles pertinentes sont a priori plus observables pour ce qui est de la fiscalité directe (salaires vu comme une proxy de la productivité, essentiellement), mais les résultats théoriques dépendent fortement des hypothèses concernant la distribution des productivités dans la population, de sorte que c'est pour la fiscalité indirecte (et de la comparaison entre les deux types de fiscalité) que les résultats peuvent apparaître les plus tranchés²³.

Les premiers travaux sur cet arbitrage entre équité et redistribution (Ramsey, 1927) ont conclu que des taux d'imposition indirects devaient être différenciés en cela que des taux supérieurs doivent s'appliquer aux biens ayant pour caractéristiques :

- une faible élasticité prix en valeur absolue (i) ;
- une forte élasticité revenu (ii).

La première caractéristique vise un objectif d'efficacité. Plus l'élasticité prix est faible (en valeur absolue) et moins la taxe sera distorsive (faible effet de substitution d'un bien contre un autre). Les principes généraux de la fiscalité douanière sont d'ailleurs conformes à ce résultat. La seconde caractéristique vise un objectif d'équité : en taxant les biens majoritairement consommés par les ménages à hauts revenus, on permet la redistribution. Ces deux objectifs s'opposent pour les biens inférieurs et les biens de luxe. Les biens inférieurs ont une faible élasticité prix, mais (par définition) également une élasticité revenu négative. Les biens de luxe ont (par définition) une forte élasticité revenu, mais peuvent également avoir une élasticité prix fortement négative. Pour ces biens, ces deux effets s'opposent donc, mais (sauf cas particulier) sans se neutraliser. Ils limitent donc la différenciation des taux sans la supprimer.

²² Les impôts directs étant ceux qui peuvent être appliqués aux agents en fonction de leurs caractéristiques économiques et sociales – ils peuvent avoir un taux non linéaire et permettre ainsi la progressivité. Les impôts indirects sont au contraire fondés sur des variables non observables au niveau individuel (transactions anonymes) – ce qui ne permet qu'une taxation linéaire.

²³ Et les résultats concernant la fiscalité directe ne sont pas forcément d'application facile, comme la recommandation de taxation dégressive pour les hauts revenus (voir sur ce point Mankiw *et al.*, pp. 151-155).

Poursuivant ces travaux (et dans un cadre statique), Atkinson et Stiglitz (1976) montrent que l'impôt indirect est dominé par l'impôt direct, c'est-à-dire qu'il vaut toujours mieux taxer les revenus (fiscalité directe) que les biens (fiscalité indirecte). Ce résultat peut être expliqué ainsi : les agents ont des rémunérations différentes, découlant de l'hétérogénéité de leur productivité ; l'impôt sur le revenu demeure (sous la contrainte de ne pas décourager l'offre de travail) le meilleur instrument pour corriger ces inégalités (Cremer 1999, pp. 86-87). Plus précisément, il n'existe pas d'informations à propos de caractéristiques non observables impactant le comportement de consommation d'un individu qui ne soient pas révélées par son revenu et donc ces caractéristiques peuvent être prises en compte par la fiscalité sur le revenu. Dès lors, l'objectif de redistribution pouvant être plus directement atteint en taxant le revenu, l'objectif d'efficacité est plus facilement atteint s'il n'existe pas de distorsion sur les comportements de consommation, ce qui signifie que la taxation indirecte doit se faire à taux uniforme (résultat qui remet en question les conclusions initiales de Ramsey). Cela signifie donc qu'une détermination optimale de l'impôt sur le revenu l'emportera toujours sur une TVA à taux uniforme ou à taux différenciés²⁴.

C'est également dans une préoccupation d'efficacité que les théories de la fiscalité optimale amènent à prôner une imposition nulle sur le capital (Diamond et Mirrlees, 1971). L'efficacité économique globale dépendant de l'accumulation du capital, les taxes désincitant à cette accumulation doivent être évitées. De plus, sur un plan individuel, les revenus du capital étant un produit de l'épargne, leur taxation signifierait une double imposition de la consommation (présente et future) qui serait contradictoire avec la recommandation de taxation uniforme. La consommation différée serait donc plus fortement taxée que la consommation présente. Cette différence n'a pas de justification au regard des objectifs de la fiscalité optimale : consommations présente et future ne peuvent être discriminées selon des critères d'élasticité prix ou revenu (critère de Ramsey) ou entraîner des taux non uniformes (critère de Atkinson et Stiglitz).

Appliquer strictement les recommandations de la fiscalité optimale amènerait à remplacer l'ensemble de la fiscalité indirecte et de la fiscalité sur le capital (impôt sur les sociétés et taxation de l'épargne) par une taxe uniforme sur la consommation de biens et services. Une telle thérapie de choc n'est pas réaliste. La fiscalité indirecte coexiste dans tous les pays avec une fiscalité directe, pour des raisons tant économiques que politiques (taxer le revenu est politiquement plus coûteux, *a fortiori* quand la pression fiscale est amenée à croître).

Si on se focalise sur la réforme de la fiscalité indirecte, on peut retenir à cet égard plusieurs enseignements de la fiscalité optimale : taxation de la consommation à taux uniforme, taxation faible du capital et taxation nulle des intrants.

²⁴ En pratique, il semble que la TVA ait un impact redistributif très faible. La raison en est que la consommation des ménages n'est pas suffisamment différenciée selon le niveau de revenu (ou de richesse). Ainsi, par rapport au revenu, la TVA payée par les ménages français varie très peu selon les déciles (Lamotte et Saint Aubin 1999, pp. 110-111 ou Besson 2007, p. 42). L'aspect redistributif est notamment limité par le fait que les biens de luxe (livres, produits de la culture) sont faiblement taxés pour des raisons non économiques (promouvoir l'accès à la culture) alors qu'ils sont majoritairement consommés par les ménages à hauts revenus. Toutefois, quand on aborde une perspective dynamique, la TVA apparaît plus redistributive. Dans ce cadre l'effet direct anti redistributif d'un relèvement de la TVA est contrebalancé : (i) par l'effet de l'indexation du salaire minimum et des revenus de transferts sur l'inflation ; (ii) par les comportements de consommation qui modifient la structure des dépenses au détriment des biens qui se renchérissent le plus (Besson 2007, p. 47).

On constate directement que ces critères n'ont pas de raison d'avoir une portée moindre pour des pays insulaires. Au contraire, un pays à l'économie contrainte par la taille de son marché intérieur aura tout intérêt à veiller à ce que les intrants importés ne soient pas taxés (cas actuel de la Nouvelle-Calédonie²⁵), de façon non seulement à améliorer l'efficacité globale de son économie (reposant fortement sur l'import) mais également à améliorer sa compétitivité à l'export, ce qui permettra de réduire le déficit de la balance des transactions courantes.

C'est donc notamment à l'aune de ces critères que la réforme fiscale en Nouvelle-Calédonie doit être appréciée (avant que ses mérites puissent être discutés au regard des spécificités du territoire).

2.2. Les avantages de la TVA

Le fait que la TVA n'ait été supprimée définitivement que par deux pays après son adoption pourrait illustrer ses mérites : la Grenade (où la TVA a été introduite en 1986 et supprimée peu après) et Belize (introduite en 1996, la TVA a été supprimée en 1999). Toutefois, si procéder à une réforme fiscale est coûteux, notamment d'un point de vue politique, défaire cette réforme risquerait d'être encore plus coûteux, voire prohibitif.

Selon Keen et Lockwood (2007, p. 2), « Jusqu'à maintenant les causes et conséquences du développement de la TVA n'ont reçu aucune attention, que ce soit d'un point de vue théorique ou empirique. Presque rien n'est connu à propos des deux grandes questions de base : y a-t-il des indices que la TVA est conforme, en pratique, aux arguments mis en avant par ses promoteurs (et craints par certains de ses opposants) ? Et quel est réellement le moteur de son développement partout dans le monde ? ». En réalité, les mérites de la TVA, s'ils sont communément vantés, tiennent peut-être plus du consensus accepté que d'une analyse coût/avantage exhaustive s'écartant du modèle théorique d'une économie parfaitement concurrentielle. Cette idée est confortée par le fait que la probabilité d'adoption de la TVA est augmentée pour les pays amenés à participer à des programmes du FMI (cf. note n° 33).

Parmi les avantages traditionnellement reconnus à la TVA figure la garantie de recettes dans la mesure où elles sont collectées tout au long du processus de production (contrairement à une taxe de vente au détail) mais sans fausser les décisions en matière de production, comme le ferait une taxe sur le chiffre d'affaires²⁶.

²⁵ La fiscalité à l'entrée est de 6 % sur les matières premières et les emballages destinés à la production et est nulle pour la production destinée à l'export.

²⁶ Un impôt sur le chiffre d'affaires est perçu sur le produit des ventes indépendamment de la valeur ajoutée. La taxe collectée sur un produit donné reflétera donc le nombre d'étapes imposables dans la chaîne de sa production, entraînant un effet « en cascade » dans la charge fiscale. Cette situation incite les producteurs à délaissier les intrants taxés, pour limiter leur coût. Il y a donc rentabilité sur le plan individuel, mais inefficacité d'un point de vue social. De ce fait, les industries sont incitées à l'intégration verticale uniquement pour réduire leur charge fiscale, ce qui constitue une distorsion supplémentaire.

En outre, le système de TVA a également en théorie pour avantage de désinciter à la fraude fiscale. En effet, le mécanisme de déduction, qui repose sur le principe du crédit sur facture reliant explicitement le crédit de taxe sur les inputs de l'acheteur à la taxe acquittée par le fournisseur de ces inputs, décourage la sous-évaluation frauduleuse des ventes intermédiaires. Toutefois, dès lors que l'activité ne nécessite pas ou peu d'inputs (services), la TVA ne garantit plus la désincitation à la fraude²⁷. La fraude à la TVA est ainsi reconnue comme importante, notamment en France (voir sur ce point Vasselle, 2007, p. 82).

Pour ce qui est de l'efficacité de l'outil, Keen et Lockwood retiennent comme critère le ratio « recettes fiscales sur PNB ». Une réforme fiscale est jugée positive si elle se traduit par une amélioration de ce ratio. Les résultats de l'analyse sont ambigus : « Ajouter à une équation type d'effort fiscal une variable muette pour la présence ou l'absence d'une TVA montre que les effets de la TVA sont positifs de façon significative mais sont toutefois modestes : l'adoption d'une TVA est associée avec une hausse à long terme du ratio recettes fiscales sur PNB de l'ordre de 4,5 %. Cependant, en permettant à l'impact de la TVA de varier selon les caractéristiques des pays²⁸, un tableau plus complexe transparait. L'effet de l'introduction d'une TVA devient alors défavorable ; mais joue aussi un effet contradictoire, associé aux gains de la TVA, qui semblent plus élevés dans les économies à hauts revenus et à forte ouverture commerciale ». (Keen et Lockwood, 2007, p. 26)

L'ambiguïté des résultats ne permet pas de trancher sur la désirabilité d'une TVA selon le critère retenu (ratio « recettes fiscales sur PNB »). Dans le cadre de la Nouvelle-Calédonie, on peut penser que le critère est encore moins favorable puisque les recettes douanières ne permettent pas les fraudes (pas de dédouanement sans paiement préalable de la taxe) et que, pour les mêmes raisons, la taxe est facile à collecter et ses coûts de recouvrement faibles (en outre pour augmenter le ratio, il suffirait de réduire l'étendue des exemptions – cf. annexe n° 2).

L'étude du CERDI (2008), spécifique à la Nouvelle-Calédonie, utilise d'autres critères. La réforme fiscale y est envisagée soit par l'instauration d'une TVA à taux unique (8,4 %), soit par l'instauration d'une TVA à deux taux (2 % et 10 %). Les effets des deux scénarios sont analysés à partir d'un modèle d'équilibre général calculable. Le modèle est bâti à partir de 687 équations représentant l'économie calédonienne. L'étude présente notamment l'intérêt de distinguer les comportements de marge des commerçants, selon que la réforme est suivie d'une captation de marge ou non.

Les critères correspondent aux variations de grands agrégats (PIB, consommation, importations...) en référence à la variation de ces mêmes agrégats entre l'année de l'étude et l'année précédente.

Les résultats correspondent soit à des variations négligeables, soit à des variations de sens opposés selon l'hypothèse de comportement de marge. Par exemple, avec l'instauration d'une TVA, le PIB est supposé croître de 0,05 points de plus en l'absence de comportement de captation de la baisse des tarifs et croître très légèrement moins sinon. Face à la même hypothèse alternative, les importations sont supposées croître de 1,3 point de plus sans captation et de 3,1 points de moins avec captation.

²⁷ Ainsi, par exemple, un restaurateur (ou autre activité de service) qui a une activité en partie non déclarée peut y trouver un double avantage : il échappe à l'IS et facture la TVA sans la reverser (sa marge est donc augmentée de la TVA). Cette fraude se traduit alors pour la collectivité par une double perte fiscale (IS plus TVA).

²⁸ Les « caractéristiques des pays » correspondent aux niveaux de revenus, à l'ouverture, à la part de l'agriculture et au fait d'être un Etat fédéral ou unitaire.

Ces résultats peu décisifs sont conformes à l'ambiguïté mise en avant par Keen et Lockwood. Ils renforcent l'idée que les bienfaits éventuels d'une TVA ne sont pas à chercher du côté d'effets économiques traditionnels et que c'est plutôt dans une version inédite de la TVA que résident les meilleures potentialités. (Les résultats de l'étude du CERDI sont synthétisés en annexe n° 4.)

Il demeure cependant que, dès lors que l'aspect positif du gain d'efficacité l'emporte, la TVA est un impôt dont les principes sont conformes aux recommandations de la théorie de la fiscalité optimale en cela qu'elle ne taxe pas les intrants (voir sur ce point Mankiw *et al.*, 2009, pp. 165-166). De plus, une TVA à taux uniforme (ou même à deux taux) permet de résoudre le problème de la multiplicité des taux de taxe en Nouvelle-Calédonie, du fait du nombre de taxes, des différences d'assiette et de la multiplication des exemptions douanières (cf. annexe n° 2).

Enfin, la TVA est le meilleur outil en termes de rendement fiscal car c'est celui dont l'assiette est la plus large.

2.3. Inconvénients et difficultés de la TVA

Les conditions d'application

Quant aux coûts d'administration, il est convenu qu'ils sont inversement proportionnels à la simplicité des mécanismes de la TVA (donc faibles avec un taux unique et un seuil d'assujettissement élevé). Le seuil de chiffre d'affaires à partir duquel l'assujettissement à la TVA est obligatoire constitue un élément décisif dans la structure et la mise en œuvre d'une TVA²⁹. Le niveau du seuil d'assujettissement à la TVA varie considérablement d'un pays à l'autre, allant de quelques milliers de dollars US à plusieurs centaines de milliers de dollars US selon les cas. Même au sein de l'UE, bien qu'un cadre juridique commun régisse la TVA dans les États membres, les écarts de seuils d'assujettissement peuvent être considérables.

L'attrait d'un seuil élevé tient à la constatation selon laquelle une large part des recettes potentielles de TVA provient généralement d'une proportion réduite d'entreprises. Un seuil élevé permet d'économiser des ressources administratives et d'améliorer l'efficacité et le rendement de la TVA. Les autorités peuvent se permettre d'exonérer les petits entrepreneurs sans risquer de conséquences néfastes en termes de recettes, dès lors que ces petits entrepreneurs génèrent une valeur ajoutée limitée.

Grandcolas (2005) met en avant l'importance de bien calibrer le seuil d'assujettissement, pour faciliter un succès d'une mise en place de la TVA : « [Plusieurs] enseignements peuvent être tirés des expériences des différents pays (...). La réussite d'une TVA requiert :

- un gouvernement motivé pour mettre en place de la TVA (et motivé à ne pas l'abroger) ;
- un calendrier d'application de la TVA bien conçu ;

²⁹ L'expérience montre que nombre de pays ont eu tendance à fixer un seuil trop bas, se retrouvant ainsi confrontés à des difficultés considérables si les services fiscaux n'ont pas la capacité de gérer un grand nombre d'assujettis à la TVA (plus le seuil est fixé bas et plus il y a d'entreprises assujetties). « Cinq pays insulaires du Pacifique ont déjà mis en œuvre avec succès un régime de TVA. La Papouasie Nouvelle-Guinée, Fidji, les Samoa, le Vanuatu et les Iles Cook ont déjà instauré une TVA à taux unique (de 10 % à 12,5 %). Ces pays ont aussi adopté un seuil d'assujettissement compatible avec leurs capacités administratives, bien que ce ne fût pas le cas dans chaque pays à la date d'introduction (Samoa notamment) ». (Grandcolas, 2005, p. 6)

- une loi d'instauration de la TVA bien conçue, avec peu d'exemptions, sans taux nul pour la consommation domestique et un seuil d'assujettissement bien calibré en fonction des capacités administratives du pays ».

Pour la Nouvelle-Calédonie, la question du seuil d'assujettissement serait vraisemblablement d'une acuité particulière. L'économie calédonienne est essentiellement composée de TPE et d'artisans. Ainsi, selon l'ISEE, le tissu économique calédonien était composé au 1^{er} janvier 2009 de 46 253 entreprises, dont 40 312 entreprises ne comptant aucun salarié et 4 837 entreprises comptant de 1 à 9 salariés (ISEE, 2009-b, p. 107).

La question de la taille du marché intérieur

Existe-t-il des pays si petits que la TVA n'y serait pas appropriée ? La question est importante pour l'avenir et l'extension de cet impôt, puisqu'un grand nombre de pays ne l'ayant pas encore adopté sont des petits pays. Ainsi, si on considère uniquement les pays de la zone Pacifique Sud, c'est-à-dire les pays voisins de la Nouvelle-Calédonie, les pays suivants n'ont pas adopté la TVA : Etats Fédérés de Micronésie, Iles Marshall, Kiribati, Niue, Palau, Iles Salomon, Tokelau, Tuvalu³⁰.

Trois arguments peuvent être avancés à cela : (i) les protections de marché (qui peuvent être importantes dans les PEI), (ii) la facilité de collecte fiscale et (iii) la crainte de pressions inflationnistes.

Premier argument. Comme indiqué précédemment, les recettes de TVA augmentent avec la part du commerce international dans l'économie. Ainsi, dès lors que l'insertion dans les échanges augmente, on peut *a priori* déduire que la TVA donne de meilleurs résultats en termes de rendement fiscal.

Selon Grandcolas (2005, p. 6), « Dans de nombreux pays en développement, l'adoption de la TVA a été renforcée quand les recettes douanières sont apparues vouées à diminuer du fait du développement des engagements en faveur de la libéralisation commerciale. Dans le Pacifique, les réductions de tarifs douaniers sont organisées par deux accords : le PICTA (Pacific Island Countries Trade Agreement) et le PACER (Pacific Agreement on Closer Economic Relations) »³¹.

³⁰ Sources : CEROM (2008), PNUD (2009), Ministère des affaires étrangères (www.diplomatie.gouv.fr), doingbusiness.org (www.doingbusiness.org/ExploreTopics/PayingTaxes/).

³¹ Le Forum des Îles du Pacifique est un regroupement régional des 16 Etats (et territoires) océaniques. Il s'agit d'une organisation politique internationale de coopération régionale, créée en 1971, visant les domaines suivants : environnement, télécommunications, aviation civile, énergie, sécurité, commerce, pêche, communications maritimes. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, deux des trois collectivités françaises d'Océanie, en sont devenues membres associés depuis le 37^{ème} sommet annuel (24 octobre 2006).

Le PICTA est un accord de libre-échange, entré en vigueur en avril 2003, qui concerne quatorze des seize pays membres du Forum des Îles du Pacifique, mais il exclut l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Le PACER est un autre accord commercial, entré en vigueur en octobre 2002 et incluant cette fois-ci l'Australie et la Nouvelle-Zélande, en plus des Etats du PICTA.

Depuis 2004, le Forum des Iles du Pacifique affiche une politique d'ouverture vis-à-vis des territoires du Pacifique, qu'ils soient français ou américains. En matière commerciale, cette ouverture est principalement motivée par la reconnaissance grandissante du fait que ces territoires possèdent les pouvoirs d'achat les plus élevés de toute la région Pacifique insulaire. L'objectif à terme est d'entamer des négociations « exploratoires » en vue de leur intégration au sein de la zone de libre-échange océanienne, zone qui représente potentiellement 7 millions de consommateurs, répartis sur un tiers de la surface du globe.

En août 2004, la Présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, avait estimé que le PICTA et le PACER offraient des perspectives intéressantes pour les territoires français du Pacifique. Officiellement, la démarche de la Nouvelle-Calédonie, réitérée récemment, consiste désormais à étudier comment ce territoire français pourrait s'insérer dans un tel accord-cadre. La nature même de ces deux accords en exacerbe les enjeux pour les territoires français du Pacifique. En effet, le PICTA et le PACER sont articulés : entrer dans le PICTA conduit à entrer ensuite dans le PACER.

Pour les territoires français du Pacifique, les avantages du PICTA et du PACER seraient avant tout d'ouvrir à leurs entreprises, en particulier dans les secteurs de la transformation néo-calédonienne (il n'y a pas presque pas de base industrielle en Polynésie française), les marchés océaniques insulaires, dont les plus importants, dans la région, sont Fidji, le Vanuatu et la Papouasie-Nouvelle-Guinée (mais cet avantage, traditionnellement mis en avant, a toute les chances de n'être que virtuel : une fois entrée dans le PACER, on voit mal comment la Nouvelle-Calédonie pourrait être plus compétitive que l'Australie et donc exporter vers les pays insulaires de la zone).

La problématique, en outre, n'est pas si simple, car les territoires français, surtout la Nouvelle-Calédonie, possèdent des niveaux élevés de protection commerciale. Positionner les territoires français du Pacifique par rapport au libre échange régional que constituent le PICTA et le PACER obligerait donc aussi à clarifier leur position par rapport aux principes du multilatéralisme de l'OMC³². Cela nécessitera également une refonte de la politique commerciale puisque, tant que les finances publiques calédoniennes reposent principalement sur la fiscalité douanière, rejoindre un accord de libre échange est une gageure.

C'est en ce sens que des pressions régionales peuvent se faire jour pour inciter à réformer la fiscalité indirecte calédonienne, en substituant la TVA aux droits de douanes. Alors que les droits d'entrées en Nouvelle-Calédonie sont en moyenne proches de 19 % (cf. note n° 11), le tableau ci-dessous permet de montrer combien la politique commerciale de la Nouvelle-Calédonie diffère de celles des grands pays de la zone.

³² L'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (GATT) de 1947, ainsi que celui de 1994, ont été acceptés par la France sans réserve d'application territoriale. Les règles de l'OMC en matière d'importation des marchandises ont donc vocation à s'appliquer non seulement au territoire douanier métropolitain, mais également aux territoires douaniers de l'ensemble de ses collectivités territoriales.

Tableau n° 2 : La protection douanière dans les principaux pays de l'Océanie

Pays	Tarifs douaniers moyens effectifs		Année de référence
	Tous produits	Hors agriculture	
Iles Salomon (*)	9,9 %	9,2 %	2008
Fidji	15,6 %	15,1 %	2007
Vanuatu	23,3 %	15,9 %	2007
Tonga (**)	17,6 %	17,3 %	nd
Papousie-NG (*)	4,9 %	3,6 %	2008
Australie	5,3 %	5,4 %	2007
Nouvelle-Zélande	3,2 %	3,2 %	2007

(*) Moyenne des tarifs non pondérée par le commerce (données insuffisantes).

(**) Moyenne des droits consolidés finals (c'est-à-dire seuils plafond des taux).

Source : OMC, 2009.

Toutefois, l'analyse de Keen et Lockwood (2007), qui étudient 143 pays sur 25 ans, amène à des résultats plus nuancés sur le lien entre ouverture et recettes de TVA. D'un côté, l'ouverture commerciale est un facteur positif sur les revenus fiscaux de la TVA, mais d'un autre côté, les tests démontrent que plus les économies sont ouvertes et moins les pays sont enclins à instaurer une TVA. Les auteurs expliquent ainsi cet apparent paradoxe : « Les deux résultats sont cependant cohérents si, pour certaines raisons, l'adoption d'une TVA est particulièrement coûteuse dans les économies les plus ouvertes. (...) Pour un pays en développement relativement ouvert, les tarifs douaniers sont une source de revenus relativement simple, ce qui implique de faibles incitations à développer les capacités de collecte fiscale en interne. Alors qu'une TVA pourrait faire la preuve de son efficacité en termes de collecte, sa mise en œuvre requiert généralement un changement fondamental dans la façon de collecter les taxes domestiques. (...) Le besoin d'une large modernisation de l'administration fiscale pour instaurer une TVA (...) est en réalité largement perçu comme le principal bénéfice d'introduire d'une TVA, agissant comme un catalyseur pour une réforme plus profonde ». (Keen et Lockwood, 2007, p. 23)

Ainsi, la constatation de la faible inclination des PEI à instaurer une TVA³³ s'expliquerait justement par le fait que, pour ces pays, la TVA n'est pas forcément plus efficace que la fiscalité douanière.

³³ D'autres éléments contradictoires entrent en compte. Il en va ainsi de l'intervention du FMI. « L'effet significatif sur la décision d'adoption de la participation à un programme du FMI – les pays qui rejoignent un programme du FMI sans avoir de TVA ont, toutes choses égales par ailleurs, une probabilité de 25 % supérieure de l'adopter l'année suivante – tend à confirmer l'opinion très répandue que le fonds lui-même a joué un rôle significatif dans le développement de la TVA. » (Keen et Lockwood, 2007, p. 17)

En outre, dans le cas où la TVA se substituerait entièrement à une recette tarifaire, et où la protection ne serait pas qu'un motif de recettes fiscales, mais bien également une protection de marché, la substitution de taxe signifierait un abaissement de la protection. Dans ce cas, un maintien de la protection passerait forcément par une politique de contingentement. Le problème serait alors que les quotas constituent un instrument de politique commerciale défavorable pour ce qui est du bien-être social. En termes purement économiques, le quota est un instrument bien moins efficace que le tarif ; le système des prix ne peut plus jouer son rôle de signal qui permettrait une allocation efficiente des ressources. De plus, le bien-être des consommateurs est détérioré par la réduction de l'éventail de choix.

Deuxième argument. La TVA est une taxe reconnue comme « facile » à collecter, et a donc un rendement élevé. Ça ne signifie pas pour autant qu'elle soit optimale selon ce critère ; d'autres taxes peuvent être plus rentables.

Pour les petites économies ouvertes, la question qui se pose est celle de la comparaison entre une taxe douanière uniforme et une TVA (la taxe douanière est encore plus facile à collecter) ; la comparaison est toutefois ici de portée théorique, dans la mesure où l'hypothèse d'uniformité des taxes à l'entrée n'est absolument pas vérifiée en Nouvelle-Calédonie (d'où, justement, l'objectif de simplification de cette fiscalité).

Ebrill *et al.* (2002) estiment, sous cette hypothèse, que pour une petite économie insulaire les écarts de coûts de gestion entre la TVA et les droits de douane « devraient être assez élevés pour l'emporter sur le facteur d'efficacité d'une TVA ».

Surtout, les auteurs rappellent que l'intérêt de la TVA dépend de la structure de l'économie (*a fortiori* pour une économie insulaire). Moins la production intérieure comportera de stades de transformation et moins la TVA présentera d'avantages par rapport à une taxe douanière (uniforme). A titre d'illustration, si on fait l'hypothèse de coûts de gestion nuls pour les deux types de fiscalité, et si on prend le cas (abstrait) d'un bien produit localement sans aucun stade de transformation, ou d'un bien importé et vendu par le même opérateur, la taxe douanière et la TVA sont alors équivalentes. Mais c'est bien parce que la taxe douanière est plus facile à collecter que le nombre de stades de production devient un facteur discriminant. Selon Ebrill *et al.*, « Plus la part des importations dans le PIB et la proportion de la consommation importée sont faibles, plus la part des biens intermédiaires dans les importations est élevée, et plus grands sont les avantages d'une TVA, qui augmentent aussi à mesure qu'une économie se développe ». (Ebrill *et al.*, 2002, p. 46)

J.-P. Lieb dans son rapport de décembre 2010 sur la rationalisation de la fiscalité indirecte de Nouvelle-Calédonie s'interroge sur la pertinence de l'argument du nombre de stades de transformation dans le contexte calédonien et considère que, dès lors qu'on sort du cas abstrait cité supra d'un seul opérateur, « cet argument n'a pas beaucoup de sens ». « Au pire la TVA est équivalente à des droits à l'importation dans le cas d'un seul intermédiaire (importateur) dont les marges sont fixes, hypothèse peu probable, au mieux elle a un effet de levier sur les recettes budgétaires dès que les marges de cet unique intermédiaire sont proportionnelles ou qu'il y a plus d'un intermédiaire, hypothèse bien plus réaliste. » (Lieb, 2010, p. 34).

Encadré n° 1 : Autres possibilités de réforme

Des possibilités de réforme fiscale alternatives, ou *a minima* complémentaires existent et alimentent d'ailleurs le débat politique en Nouvelle-Calédonie. Il en va ainsi de la proposition de taxer les flux financiers au départ du territoire. L'idée est alors, avec un seuil d'assujettissement élevé, de taxer davantage les profits non réinvestis sur le territoire. Pour une discussion de ce type de fiscalité, voir CERDI (2008, p. 27).

Une autre possibilité, pour stabiliser l'assiette fiscale (ce qui serait aussi l'avantage attendu d'une TVA) consiste en une taxation de l'industrie minière, non pas au titre de l'IS mais au titre de la tonne de minerai exporté. Ce système prévalait jusqu'en 1975, date à laquelle il a été remplacé par l'IS ; il reste envisageable de faire coexister ces deux types de fiscalité. Le Président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a récemment évoqué cette possibilité, avec cependant l'idée que la taxe abonderait un fonds spécifique (cf. note n° 21).

Concernant toujours le nickel, on peut également envisager une réforme fiscale avec substitution de la TVA aux droits de douanes, mais évitant la détaxation des intrants du nickel. Il est à noter que cette détaxation est déjà en vigueur pour les projets actuels (Goro Nickel au Sud avec l'usine hydro-métallurgique de la firme multinationale (FMN) Vale-Inco, Koniambo au Nord avec l'usine pyro-métallurgique de la SMSP et de la FMN Xstrata, la SLN à Nouméa avec son extension à objectif de 75 000 tonnes) et est prévue pour durer quinze années après le démarrage de la phase d'exploitation. Or, ces exemptions fiscales sont déjà critiquées en cela qu'elles n'étaient sans doute pas nécessaires pour attirer des FMN et pénalisent les finances calédoniennes pour une contrepartie uniquement en termes d'emplois³⁴. Dans ce contexte, et alors qu'on parle justement de renforcer la fiscalité nickel, il semble possible (sous réserve du pacte de stabilité fiscale) d'instaurer une taxation spécifique des intrants ce qui signifierait que la TVA ne se substitue pas à toutes les positions tarifaires. Toutefois, à l'heure où la Nouvelle-Calédonie, par la voix du Président de son gouvernement, souhaite devenir majoritaire dans la SLN (passage de 34 à 51 % du capital), un tel projet serait à double tranchant : mené à terme il ne faciliterait pas les visées de la Nouvelle-Calédonie vis-à-vis de la maison mère Eramet et, *a contrario*, utilisé comme un pouvoir de négociation pour obtenir la majorité des parts, il ne serait vraisemblablement pas mené à terme en cas de succès de l'objectif premier.

Troisième argument. Dans le cas des PEI, les économies sont souvent peu concurrentielles. Du fait de la taille de leur population, les économies des PEI sont marquées par leur étroitesse. (Les enseignements de la fiscalité optimale sont le fruit de réflexions menées en situation concurrentielle.)

Cette étroitesse est renforcée par l'insularité et l'éloignement (peu de possibilité de marché commun avec des voisins de taille équivalente comme, par exemple, en Europe).

³⁴ 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 (sur les usines de Goro et Koniambo) ayant obtenu des pouvoirs publics une exonération fiscale (CTC, 2008, p. 10). Pour la critique des exemptions voir également CTC (2008, pp. 48-50).

Quand la base industrielle existe, l'étroitesse a pour conséquence la mise en place de monopoles naturels, qui ont notamment pour effet de renchérir les prix³⁵. En outre, quand coexistent localement plusieurs cultures, cette diversité fait que les modes de consommation sont eux aussi diversifiés (mode européen, océanien, influences asiatique et australienne...), ce qui crée des micromarchés, qui renforcent encore les effets de l'étroitesse.

Dans un contexte peu concurrentiel, les marges sont plus élevées, mais ont aussi tendance à changer de nature, au moins dans le petit commerce. S'appliquant à de petits volumes, les marges, qui sont calculées de façon à couvrir les coûts et à assurer un revenu au commerçant, sont fixées en volume plutôt qu'en taux. La fixation en volume est une sécurité pour les commerçants, puisqu'elle permet un profit (et donc un revenu indépendant des variations des prix)³⁶.

Dès lors, substituer une TVA à une fiscalité douanière génèrerait un choc inflationniste, puisque dans le second cas la TVA s'applique alors également à la marge (phénomène de « cascade »). Selon la direction des affaires économiques de la Nouvelle-Calédonie (DAE, 2006), « le passage de la TVA avec un niveau de taxation de 10 % pourrait se traduire par un effet inflationniste dans le secteur de l'alimentation et du prêt-à-porter dans le cas où les professionnels voudraient maintenir leurs marges actuelles en valeur absolue ».

L'encadré ci-dessous explicite cet effet.

Il faut noter que quand la taxe s'applique sur la marge, le renchérissement des produits est d'autant plus élevé que la marge est importante. Or, il apparaît qu'en Nouvelle-Calédonie les marges (ici variations sur coût de revient) peuvent être extrêmement élevées (voir l'annexe n° 7 pour des exemples sur des produits de grande consommation ; voir également Syndex 2009, page 10 et page 34).

Encadré n° 2 : Substituer la TVA au protectionnisme, quel impact sur les prix ?
(Exemple à partir du petit commerce)

On raisonne à partir d'un exemple. On considère un magasin de vente dans l'équipement de la personne.

Soit un loyer de 150 000 francs par mois, un salaire de vendeuse de 250 000 francs charges comprises et un salaire du gérant de 300 000 francs. Soit un coût de revient par pièce de 2 000 francs, avec en moyenne 6 pièces vendues par jour. Soit une TGI à 26 %. Le prix de revient TTC est donc de 2 520 francs. Loyer plus salaires se montent à 700 000 francs.

³⁵ « La spécificité des petits territoires est que le monopole naturel y est presque la norme. Or, qui dit monopole dit obligatoirement prix élevés. À cela s'ajoute que, même pour un monopole, l'échelle de production est le plus souvent surdimensionnée par rapport à la population calédonienne. Il est ainsi très fréquent qu'une entreprise de transformation locale produise à partir de machines (souvent italiennes ou allemandes) qui sont les plus petites de leur gamme et correspondent encore à une production calibrée pour cinq cent mille ou un million d'habitants. Les entreprises calédoniennes produisant pour une population bien inférieure, leurs prix de production sont donc mécaniquement plus élevés. » (Descombels et Lagadec, 2009).

³⁶ Dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, un rapport de la direction des affaires économiques du 3 octobre 2006, précisait : « La relativité des prix est de mise et il est vrai que le prix d'un même produit peut fluctuer d'un arrivage à l'autre. L'évolution, à la hausse comme à la baisse, peut être due à divers facteurs tels le cours des devises, des matières premières, du fret, l'origine des produits, la façon dont son acheminées les marchandises et le comportement des professionnels » (DAE, 2006).

Sur 26 jours ouvrés par mois, on a donc 700 000 divisés par 26, divisés par 6, qui donnent : 4 500 francs, soit le montant nécessaire pour amortir l'activité. Le seuil de rentabilité est donc atteint pour une pièce vendue $2\,520 + 4\,500 : 7\,020$ francs. Sur ce total s'ajoute 10 % de marge bénéficiaire, ce qui amène à un prix de vente de 7 722 francs.

Imaginons maintenant la même activité, avec une TVA à 10 %.

Le coût de la pièce est égal à $(2000 + 4500) + 10\%$ de marge = 7 150 francs. Le prix de vente est alors de $7\,150 + 10\%$ de TVA = 7 865.

L'écart de prix entre les deux systèmes fiscaux est de 143 francs, c'est-à-dire environ 2 %. Ainsi, pour cet exemple, typique d'un circuit économique court, le remplacement de la TGI par une TVA n'a pas de raison de se traduire par une baisse de prix au consommateur. En revanche, l'assiette de la taxe sera maximisée : totalité des achats de biens et de services.

Ce qu'il faut retenir de cet exemple est que, quelque soit le mode de prélèvement, la fiscalité indirecte est toujours *in fine* assise sur la consommation des ménages ; la réforme fiscale n'a donc pas d'incidence directe sur les marges et n'a pas de raison de participer à la hausse du pouvoir d'achat pour le consommateur. Si on ajoute que les marges sont en pratique des marges en valeur et non en taux, comme expliqué plus haut, l'idée (fréquente) que la marge s'applique aussi sur la taxe est erronée et la substitution d'une taxe par une autre est sans effet sur la marge.

Le taux de TGI de 26 % indiqué supra est un exemple proche du taux moyen. Plus ce taux est élevé et plus la TVA serait favorable au consommateur. Or, pour les biens de première nécessité, la fiscalité à l'entrée est faible ou nulle. Ainsi, une TVA indifférenciée augmenterait surtout le prix des biens inférieurs et pénaliserait donc d'abord les ménages les plus modestes, ce qui entrerait en contradiction avec la politique sociale affichée par le gouvernement calédonien.

Lieb (2010) analyse également les conséquences d'une TVA dans le cas de marges proportionnelles et de marges constantes. Dans le premier cas, l'auteur conclut à un effet déflationniste et dans le second à un effet nul sur les prix. Il est à noter que ces raisonnements sont menés dans l'hypothèse d'une TVA à taux faible (6%). Cela signifie qu'il ne s'agirait pas, comme lors de la réforme avortée de 2006, de remplacer la quasi-totalité de la fiscalité à l'entrée par une TVA, mais d'introduire un nouvel outil fiscal (avec rationalisation de la fiscalité à l'entrée). Dès lors, dans l'optique d'une telle réforme, les risques inflationnistes sont logiquement minimales puisqu'une TVA à taux faible (qui au surplus remplacerait la TSS à 5%) n'aurait pas d'effets « perturbateurs » sur l'économie au moment de son instauration.

Un autre effet est susceptible de peser sur les pouvoirs d'achats. Si on remplace une fiscalité protectionniste par une TVA, c'est à la condition d'un maintien des recettes fiscales. Ce point est peu discuté puisque la TVA est reconnue pour son assiette très large. On peut considérer que la pression fiscale serait inchangée pour les consommateurs³⁷. Pourtant, si on considère l'ensemble des activités, les différences d'assiette ne sont pas forcément à l'avantage des consommateurs. Ainsi, une entreprise exportatrice participe indirectement aux recettes douanières par ses biens d'équipement et ses consommations (achats locaux), mais ne participerait pas aux recettes de TVA³⁸.

Cela signifie que pour un objectif de stabilité des recettes fiscales, suite à une réforme remplaçant la fiscalité douanière par une TVA, la pression fiscale devrait obligatoirement augmenter sur les consommateurs, dont le pouvoir d'achat serait donc diminué d'autant.

Cet effet serait marginal dans certains PEI faiblement exportateurs, mais serait important dans d'autres (au premier rang desquels la Nouvelle-Calédonie et son industrie du nickel dont la totalité du produit est exportée³⁹).

Il est d'ailleurs intéressant de noter que des préoccupations équivalentes d'accroissement de la charge fiscale sont récurrentes aux États-Unis, pour nourrir les réticences à l'introduction d'une TVA (les EU sont le seul pays de l'OCDE n'ayant pas instauré cet impôt). Ainsi, selon le President's Advisory Panel (2006)⁴⁰, cité par Keen et Lockwood (2007) : « Certains "panellists" étaient préoccupés par le fait qu'introduire une TVA mènerait dans le temps à plus de collecte fiscale et faciliterait le développement d'un plus gros gouvernement fédéral – en d'autres mots, que la TVA serait une "money machine". »

En outre, la TVA pose des questions d'équité et de redistribution. Le prélèvement de TVA est de fait limité à la part de revenu consacrée à la consommation individuelle ; cette part diminuant quand le revenu augmente. Pour les bas salaires, le pourcentage de TVA est alors pris sur la totalité du salaire (entièrement consommé). En revanche, pour les hauts revenus, la TVA ne touche que la partie dépensée (c'est-à-dire à l'exclusion de l'épargne). Ainsi, le système de la cotisation sociale est progressif, alors que la TVA est dégressive, dans le sens où, la consommation progressant moins vite que le revenu, la pression fiscale indirecte diminue quand le revenu augmente (épargne non impactée par la TVA). La TVA peut donc apparaître comme un impôt inéquitable. Il faut cependant noter ici que les mêmes critiques valent pour la fiscalité à l'entrée.

³⁷ La déductibilité de la TVA sur les intrants est présentée comme un de ses avantages puisqu'elle ne handicape pas la création de valeur ajoutée des entreprises. Il faut cependant noter que les intrants importés sont déjà détaxés en Nouvelle-Calédonie et donc qu'à cet égard une TVA ne changerait rien pour l'industrie. En revanche, pour les autres activités, les biens d'équipement ou de consommation (exception faite des matériaux de construction) sont destinés à la vente (import-distribution). La TVA est donc très proche de la marge qui profite donc au capital et pas au consommateur. Que la taxe soit prélevée en début de chaîne (taxe douanière) ou en fin de chaîne (TVA), ne change rien pour le consommateur.

³⁸ Ce problème serait d'ailleurs également pressant pour une TVA sociale (qui paierait les cotisations patronales des grandes entreprises métallurgiques ?). Résoudre ce problème pourrait passer par une fiscalité différenciée pour ces entreprises en supprimant pour elles la déductibilité de la taxe (ce qui ne serait pas une proposition hors norme puisque le taux d'IS des entreprises minières est déjà supérieur de 5 points au taux d'IS s'appliquant aux autres entreprises). Une telle solution risquerait cependant d'être contrainte par le pacte de stabilité fiscale.

³⁹ C'est bien pour cela que la recommandation de la fiscalité optimale de ne pas taxer les intrants perd ici de sa pertinence (la consommation en Nouvelle-Calédonie du nickel produit localement, tant au niveau de la consommation finale que des consommations intermédiaires, est nulle).

⁴⁰ President's Advisory Panel on Federal Tax Reform, 2006, *Simple, Fair & Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System*.

Enfin, eu égard spécifiquement au système fiscal calédonien, la TVA pose la question des taxes affectées. Sauf à imaginer un mécanisme particulier, les recettes d'une TVA entreraient dans l'assiette de la répartition. Il semble donc qu'il faille conserver les taxes affectées (*a fortiori* dans le contexte de difficultés financières de la province Sud – cf. note n° 19), ce qui réduirait la portée de la réforme fiscale et ne concourrait pas à un objectif de simplification.

La partie suivant présente une forme de TVA plus moderne, consistant à transférer le prélèvement des charges sociales sur l'assiette de la valeur ajoutée.

3. La fiscalisation des charges sociales

3.1. Les principes du transfert des cotisations

La fiscalisation des charges sociales consiste à transférer le montant des charges sociales intégrées dans le prix de revient des entreprises, vers ce qui serait toujours une cotisation sociale mais enregistrée de manière comptable comme la TVA, c'est-à-dire en dehors du prix de revient. Le prix TTC des produits fabriqués localement resterait lui inchangé, les entreprises répercutant dans les deux cas cette charge à leur client dans le prix de vente.

Il s'agit donc d'un mode nouveau de calcul des cotisations sociales (la TVA « normale » est alors appelée TVA « fiscale »). Toutefois, dans l'optique d'une réforme substituant une TVA à une fiscalité protectionniste, il ne faudrait pas distinguer TVA « fiscale » et TVA « sociale » : les deux seraient indifférenciées au niveau de la collecte (et appelées selon l'expression la plus englobante « TVA sociale » (TVAS)). C'est au niveau de l'affectation de la taxe que se retrouverait la distinction, puisqu'une partie (« sociale ») alimenterait les organismes sociaux (en Nouvelle-Calédonie, la Caisse de protection sociale « CAFAT »).

Le calcul et la perception de la TVAS sont semblables à ceux de la TVA : elle s'appliquerait à tous les biens vendus sur le territoire considéré et ne s'appliquerait pas aux exportations.

Les prix à l'export seraient alors « hors TVAS » et les prix sur le marché intérieur seraient TVAS comprise. C'est en cela que réside l'intérêt du mécanisme de transfert des charges sociales, qui se traduirait par un double gain :

- diminution des prix à l'export par la suppression des cotisations (et donc accroissement de la compétitivité) ;
- augmentation du prix des produits importés par l'addition de la TVAS à la TVA (protection du marché intérieur).

Remplacer les contributions employeurs par une TVAS n'est pas neutre pour les entreprises, ni pour les consommateurs.

La TVAS sociale repose entièrement sur le consommateur, elle n'a pas d'impact sur les coûts de production de l'entreprise (du fait de la déductibilité). En revanche, les cotisations sociales ne reposent pas forcément entièrement sur le consommateur⁴¹. Les deux systèmes ne sont donc pas équivalents en termes de répartition de la charge fiscale entre employeurs et consommateurs : la mise en place d'une TVAS signifierait que les consommateurs paient un prix supérieur pour les biens importés comme pour ceux produits localement, tandis que les producteurs bénéficieraient d'un allègement de leur coût de production (une part du coût de la protection sociale passant donc des producteurs aux consommateurs). Cet effet de transfert de charge justifie donc qu'une TVAS accompagne une politique de revalorisations salariales (bien que la TVAS ait également un effet positif mécanique sur le pouvoir d'achat des salariés, cf. infra).

⁴¹ Cela dépendrait de l'élasticité prix de l'offre de travail par les salariés et de la demande de travail par les employeurs, ainsi que de l'élasticité prix de l'offre et de la demande du bien vendu.

Dès lors, l'instauration d'un tel mécanisme ne modifierait pas les charges des entreprises (puisque les hausses de salaires seraient compensées par les cotisations sociales retirées des prix de revient). Les prix intérieurs n'auraient pas non plus vocation à augmenter (puisque, globalement, le montant de la TVA sociale compenserait les taxes douanières – qui sont un coût pour les entreprises dès lors qu'elles frappent les intrants – et les cotisations). Le mécanisme serait donc normalement neutre pour les consommateurs.

Le mécanisme de TVAS s'entend généralement comme se rajoutant à la TVA « fiscale », ceci car la plupart des grands pays (hors EU) utilisent la TVA. Pourtant les deux systèmes peuvent être séparés. Dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, qui ne dispose pas de TVA, une TVA « fiscale » pourrait être introduite en même temps qu'une TVA « sociale » – la seconde compensant au moins en partie les inconvénients de la première. Mais on peut également envisager une fiscalité rénovée, incluant notamment une fiscalité douanière simplifiée (diminution des exemptions...) et une TVA sociale correspondant uniquement au changement de mode de prélèvement des cotisations patronales.

Un tel mécanisme est envisagé par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, issu des élections de mai 2009⁴².

3.2. Les gains attendus d'un mécanisme de TVA sociale

De façon générale, les avantages peuvent être divisés en quatre catégories⁴³ :

- La lutte contre les délocalisations :
 - En diminuant le coût du travail pour favoriser l'emploi⁴⁴.
 - En supprimant toute distorsion de nature fiscale dans le coût de production entre les biens, selon qu'ils sont ou non fabriqués dans le pays considéré. Cela signifie que la TVAS frapperait les biens domestiques comme les biens importés et serait donc non discriminatoire quel que soit le pays d'origine du produit. *A contrario*, les cotisations sociales peuvent être vues comme un impôt discriminatoire qui frappe les productions domestiques et exonère les productions étrangères. Les productions domestiques sont donc handicapées à l'export et les importations qui les concurrencent sur le marché domestique sont facilitées : en ce sens, le système traditionnel de cotisations sociales peut être considéré comme « un droit de douane à l'envers ».

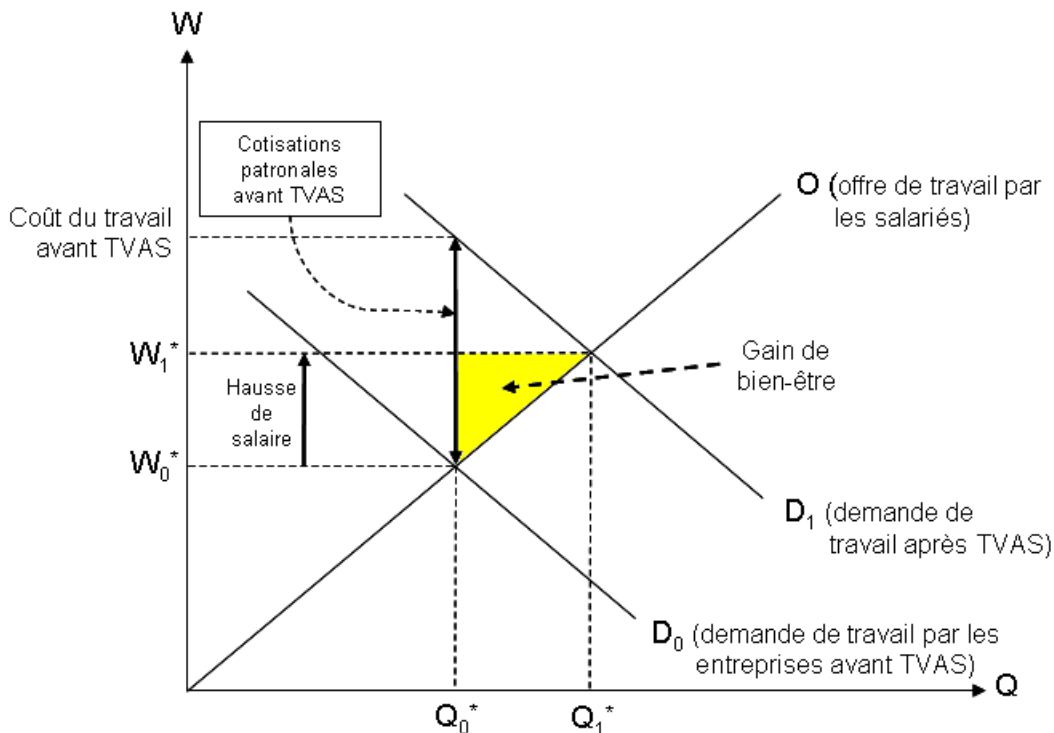
⁴² « Pour améliorer le pouvoir d'achat des petites rémunérations, le gouvernement propose que le Salaire Minimum soit porté à 150 000 F CFP progressivement, sur les 3 prochaines années, à raison de 132 000 F CFP au 1^{er} janvier 2010, 140 000 F CFP au 1^{er} janvier 2011 et 150 000 F CFP au 1^{er} janvier 2012. Afin que cette revalorisation ne se traduise pas par un tassement de l'échelle des salaires, je convoquerai les commissions de branche dans le but d'examiner, secteur par secteur, les bas salaires entre 1 et 1,5 SMG, afin qu'une revalorisation de 15 % en moyenne, sur la même période triennale, leur soit appliquée. (...) Conjointement, et afin que ces augmentations salariales ne pèsent pas sur les prix, un pacte pour l'amélioration de la productivité des entreprises devra être négocié, dans chaque secteur d'activité. Il s'agit là d'un élément substantiel du processus dans lequel le gouvernement s'engagera. (...) Par ailleurs la réduction des coûts de production des entreprises pour une meilleure compétitivité économique par, la fiscalisation de certaines charges sociales, non directement liées au travail, sera examinée. » (Gomès, 2009).

⁴³ Voir, notamment, Arthuis (2007), Fève et al. (2009) et Gauthier (2009).

⁴⁴ Le corollaire attendu de la baisse du coût du travail est la diminution du travail au noir (ce qui n'est sans doute pas l'effet le plus attendu pour des PEI).

- La réduction des déficits publics :
 - En appliquant la TVAS aux retraites de fonctionnaires, qui ne seraient donc plus financées par la collectivité,
 - En faisant participer les producteurs étrangers à la protection sociale du pays considéré en taxant les produits importés (une entreprise qui produit et vend sur le territoire calédonien et emploie dix salariés doit payer dix cotisations sociales, tandis que celle qui importe les mêmes biens avec deux employés seulement n'en paye que deux).
- La promotion du commerce extérieur⁴⁵ :
 - En diminuant le prix des biens à l'export (vendus hors TVA et hors TVAS).
 - En augmentant le prix des biens importés.
- L'augmentation (mécanique) du pouvoir d'achat des salariés : les contributions employeurs étant remplacées par une fiscalité sur la valeur ajoutée, le coût du travail diminue. En conséquence, l'augmentation du salaire net après substitution des cotisations par la fiscalité serait moindre que l'ampleur de la cotisation initiale : le salaire net d'équilibre (salaire reçu par les salariés) augmenterait et le coût net du travail (payé par les employeurs) diminuerait. L'ampleur de cet effet positif sur le taux de salaire d'équilibre dépendrait de l'élasticité prix de la demande de travail. Ce mécanisme peut être décrit dans un cadre simple d'équilibre partiel (graphique infra). On montre ainsi que la courbe de demande de travail (fonction du taux de salaire) se déplace vers la droite du fait de la disparition des cotisations. Cela se traduit donc par une hausse de la quantité d'équilibre de travail demandée et offerte, du taux de salaire d'équilibre et du surplus social (ce qui signifie donc hausse du bien-être social).

Graphique n° 6 : Les effets sur le marché du travail
d'une fiscalisation des charges sociales



⁴⁵ Voir, notamment, Bénassy-Quéré et al. (2009).

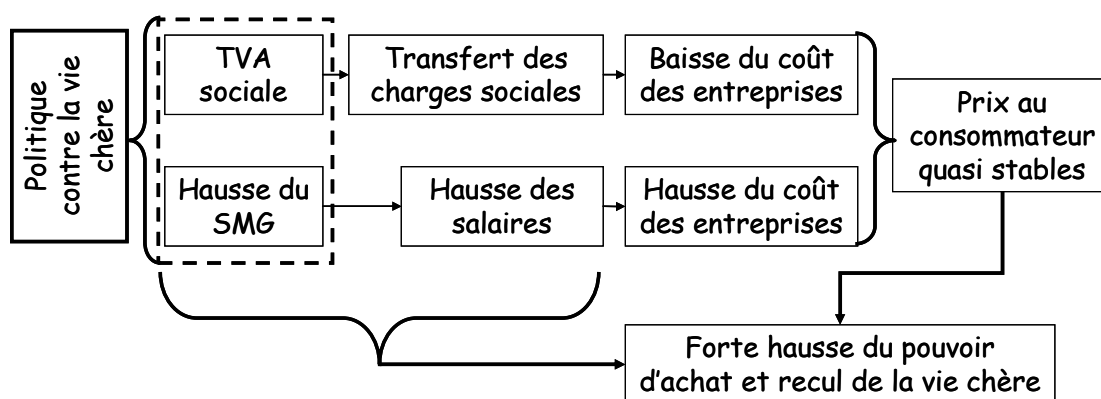
Pour synthétiser au mieux les avantages d'une TVAS, on peut dire qu'un tel dispositif permettrait d'améliorer la compétitivité sans réduire la demande globale, qui nourrit la croissance et l'emploi. Cette croissance de la compétitivité permet également de favoriser le pouvoir d'achat. Or, la Nouvelle-Calédonie, comme beaucoup de PEI, fait face à une problématique de « vie chère » (ONU, 2009, p. 112), c'est-à-dire un pouvoir d'achat dégradé. Pour contrecarrer la baisse du pouvoir d'achat, la solution immédiate peut sembler être la hausse des salaires, mais une telle volonté se heurterait à d'importantes difficultés :

- dans le privé (là où les bas salaires sont inférieurs à ceux de la fonction publique), on ne peut agir que sur le montant du salaire minimum (cf. note n° 42 et annexe n° 9 pour les actions indirectes) ;
- augmenter le salaire minimum risque d'amener à un tassement des grilles salariales (« smicardisation » de la société), au moins si les hausses des salaires supérieurs au SMG (cf. actions indirectes précitées) sont inférieures aux hausses du SMG ;
- la hausse des minima salariaux entraînerait des difficultés pour les entreprises et ce d'autant plus que l'activité est intensive en main d'œuvre (hôtellerie, nombreuses activités de service, gardiennage, etc.)⁴⁶ ;

En revanche, en couplant hausse des salaires et mise en place d'une TVA sociale (incluant donc le transfert des cotisations patronales sur la valeur ajoutée), il deviendrait possible d'améliorer le pouvoir d'achat sans alourdir les charges des entreprises (graphique n° 7).

Remarque : ce graphique (infra) considère une TVAS se substituant aux cotisations patronales et non aux cotisations salariales. Dans ce second cas, l'effet positif sur le pouvoir d'achat serait automatique (et dans le cas d'une fiscalisation totale des charges salariales, les salariés seraient payés au niveau de leur salaire brut). Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ayant décidé d'augmenter en plusieurs étapes le SMG (et de faciliter les hausses des bas salaires), la question ici posée est de comment compenser les augmentations de coût pour les entreprises.

Graphique n° 7 : TVA sociale accompagnée d'une relance salariale



⁴⁶ Il est à noter que pour contrecarrer cet effet négatif pour les entreprises, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie s'est engagé pour 2011 à accroître les réductions de charges sur les bas salaires (RBS). Ce mécanisme présente cependant la difficulté de ne pouvoir cibler les secteurs en fonction de leur intensité en main d'œuvre (et encore moins en fonction de la part des bas salaires dans le total des emplois). L'annexe n° 9 présente le mécanisme de RBS et les effets de l'accroissement des réductions de charges.

Dès lors que la hausse des salaires ne dépasserait pas le montant des charges « économisées », les charges totales des entreprises n'augmenteraient pas du fait de la réforme.

Outre les avantages directs de hausse du pouvoir d'achat et de stabilité des charges, une telle politique présenterait nombre d'avantages indirects :

- le financement des charges sociales se ferait sur une assiette très large et serait donc plus indolore ;
- les entreprises bénéficieraient des avantages d'une TVA classique (plus de flexibilité, plus de trésorerie – ce qui est dynamisant pour l'économie) ;
- les entreprises en concurrence avec les importations seraient mieux protégées que dans le cas d'une TVA simple : la TVA et la TVA sociale s'appliquent aux importations ; comme la TVAS a par définition un taux supérieur à la TVA, la protection est augmentée d'autant ;
- les entreprises visant l'export deviendraient plus compétitives (diminution des prix à l'export par la suppression des cotisations) ;
- pour les entreprises, la TVAS permettrait aussi d'éloigner la « menace » d'une TVA simple (dans le cas où la TVA ne serait pas souhaitée).

L'annexe n° 8 offre une présentation didactique chiffrée des mécanismes de TVA et TVAS, en distinguant les effets pour le secteur de l'industrie et pour le secteur de l'import-distribution et en montrant, dans le cas de la TVAS, les impacts d'une revalorisation salariale.

3.3. Les inconvénients économiques attendus d'un mécanisme de TVAS

On peut identifier deux principaux inconvénients ou risques, liés à la mise en place d'une TVA, concernant l'efficacité fiscale et l'impact sur les prix.

Concernant l'équité fiscale, TVAS et TVA posent potentiellement les mêmes problèmes. Le système de la cotisation sociale est progressif, alors que la TVA est dégressive (poids relatif de la taxe diminuant en fonction du revenu) ; cette dernière peut donc apparaître comme un impôt inéquitable. Le problème d'équité devient crucial si on se concentre sur le cœur du dispositif (la substitution des cotisations par la TVAS), puisque la hausse des taux de TVA toucherait des individus qui ne sont pas directement concernés par les allègements de cotisation. En outre, dès lors qu'on avance l'argument qu'une TVA peut être inflationniste du fait d'un phénomène de captation de marge et dès lors qu'on considère que les marges de nombreuses entreprises apparaissent abusives (cf. annexe n° 7), il ne semble pas forcément cohérent de mettre en place un système qui a pour conséquence de diminuer le coût des entreprises (le mécanisme retrouvant de la cohérence dans l'optique d'un accompagnement d'une politique de revalorisations salariales).

Au niveau des prix, le risque inflationniste de la TVAS serait réel si la taxe se substituait aux charges patronales (et non salariales), et uniquement si les entreprises ne répercutent pas la baisse des charges patronales dans leur prix de vente (hausse de la marge – effet d'aubaine) ; alors, sous ces hypothèses, les consommateurs pourraient « supporter » la taxe sous la forme d'un choc inflationniste. Si on fait l'hypothèse d'élasticités non nulles de l'offre et de la demande, il est certain que baisse du coût du travail ne sera pas entièrement répercutée au consommateur à travers des prix (hors TVA) inférieurs. Cela signifie qu'un effet à la hausse sur les prix (TVA incluse) ne pourra pas être totalement évité.

On peut noter que dans les recommandations de l'Union des Syndicats Ouvriers et Employés de Nouvelle-Calédonie (USOENC), adossée à l'étude Syndex (2010) figure l'introduction d'une TVA assortie d'un contrôle des marges : « Proposition 27. Mise en place de la TVA. La mise en place de la TVA sera précédée d'une étude d'impact approfondie sur les prix, les marges et sur les recettes publiques. Cette étude sera rendue publique et servira de base à une discussion entre le gouvernement et les partenaires sociaux. La mise en place de la TVA sera assortie d'un contrôle strict des marges des entreprises afin d'éviter que la baisse potentielle des prix ne serve à augmenter les marges des entreprises. » (USOENC, 2010).

Conclusion

Alors que le système de TVA s'est répandu dans une grande majorité de pays, on constate qu'une proportion importante des petits Etats insulaires n'a pas instauré cet outil fiscal. Les spécificités de ces économies permettent souvent d'expliquer ce choix – la Nouvelle-Calédonie n'étant donc jusqu'à présent pas une exception en ce domaine. Les recettes fiscales des PEI dépendent fortement de la fiscalité douanière, or ce type de fiscalité (sous l'hypothèse d'une taxation uniforme à l'entrée) n'est pas forcément dominé par une TVA pour ces pays, notamment du fait du peu de stades de transformation de la production, ce qui diminue la pertinence de l'argument traditionnel de la neutralité de la taxe (cf. Ebrill et al, 2002, p. 46). De plus, le passage à la TVA risque de générer un effet inflationniste (du fait notamment de la fixation de marges en valeur dans ces économies peu concurrentielles et de possibles comportements de captation de marges par les entreprises). Enfin, la TVA, du fait de sa large assiette, signifierait moindres protections de marché (tarifs) et risquerait donc d'être source de réticences parmi les chefs d'entreprises (c'est-à-dire ceux chargés de collecter la taxe) – ces réticences seraient maximales s'il s'agissait de remplacer la totalité des protections à l'entrée par une TVA.

Ces craintes sont certainement pertinentes dans le cas de la Nouvelle-Calédonie – l'USOENC, par exemple, suite à l'étude Syndex (2010), se déclare favorable à la TVA mais à la condition que la réforme soit assortie « d'un strict contrôle des marges des entreprises » (USOENC, 2010). Toutefois, le contexte calédonien est particulier, ce qui signifie que les différents outils fiscaux doivent être jaugés à l'aune de contraintes spécifiques (rééquilibrage notamment) et d'objectifs également spécifiques (redistribution, lissage des recettes fiscales, rendement de l'impôt, compétitivité...).

La TVA est l'impôt qui a l'assiette la plus large (la consommation), il est donc idéal selon l'objectif de rendement. Une assiette large est également facteur de stabilisation des recettes, même s'il s'agit d'une condition non suffisante (la TGI, qui repose également en grande partie sur la consommation a ainsi été impactée négativement par la crise économique). Il faut également noter que la question de la volatilité des recettes fiscales est liée à l'IS 35 (impôt nickel). Or, la TVA ne pourrait contrecarrer cet effet qu'indirectement puisqu'elle ne concerne justement pas la fiscalité minière (les produits exportés n'acquittent pas la TVA). Il apparaîtrait donc plus cohérent de réviser la fiscalité minière pour traiter directement la question de la volatilité des recettes (en tenant compte des contraintes du pacte de stabilité fiscale).

En termes de compétitivité, la TVA présente l'avantage d'être neutre pour les entreprises (du fait de la déductibilité, cf. annexe n° 3) et de générer une souplesse au niveau de la trésorerie (la TVA est à acquitter en aval, c'est-à-dire après création de richesse). C'est là un avantage par rapport à une fiscalité douanière, mais cet avantage demeure en pratique limité puisque pour l'industrie les intrants sont déjà détaxés à l'entrée.

En termes de redistribution, objectif crucial eu égard à l'importance des inégalités sociales en Nouvelle-Calédonie, la TVA est un outil inefficace (comme l'essentiel de la fiscalité indirecte, y compris la fiscalité douanière) puisqu'il touche chacun de la même façon, sans progressivité (cf. note n° 24).

D'une certaine façon, c'est en allant au-delà de la TVA que la Nouvelle-Calédonie et d'autres PEI pourraient avoir un intérêt supérieur à intégrer cet outil. En incluant dans la taxe le financement des charges sociales (qui seraient alors transférées du travail vers la consommation), pourraient être obtenues tant une amélioration de la compétitivité à l'export qu'une protection accrue vis-à-vis des importations (par rapport à un passage à une TVA simple).

En outre, le transfert des charges permettrait des augmentations salariales sans dégrader la compétitivité des entreprises ; cela créerait donc des opportunités pour stimuler le pouvoir d'achat en contrecarrant de possibles tensions inflationnistes (et accroîtrait donc la demande globale pour les entreprises opérant sur le marché intérieur).

L'objectif de renforcement de la compétitivité des entreprises serait donc atteint avec une TVA sociale. En outre, si on considère une TVA fiscale se substituant à la taxe sur les services (TSS), il y aurait également un gain pour de nombreuses entreprises assujetties à la TSS, puisque la TVA est déductible, au contraire de la TSS. Dans ce cas, on aurait une TVA qui serait « fiscale » par son mode de prélèvement et par le fait qu'elle ne se substituerait pas aux cotisations sociales, et « sociale » par la destination du produit de la taxe (la sécurité sociale, via la CAFAT).

Quant aux objectifs de lissage des recettes fiscales dans le temps et au rendement fiscal, la TVA sociale ne changerait rien par rapport à une TVA fiscale simple (la part sociale étant sans lien avec ces deux objectifs, puisqu'elle vise à remplacer les cotisations sociales).

On pourrait considérer qu'il en va de même pour l'objectif de redistribution (la TVAS ne permettant pas plus que la TVA la progressivité de la taxe). Pourtant, la TVAS a ici un avantage sur la TVA via deux canaux distincts. Premièrement, dès lors qu'on se situe dans un contexte d'augmentation du salaire minimum et des bas salaires (situation actuelle en Nouvelle-Calédonie), la fiscalisation des charges sociales offre des possibilités d'augmentation des salaires sans alourdissement du coût des entreprises (cf. graphique n° 7). Secondement, si on considère la fiscalisation des charges salariales (ce qui serait totalement novateur), on peut dès lors faire converger les salaires nets et bruts versés aux salariés, la différence initiale entre le salaire brut et le salaire net pouvant donc être directement « réinjectée » en pouvoir d'achat supplémentaire (voir également les trois derniers paragraphes de l'annexe n° 8) ; la réforme éviterait ainsi l'écueil d'un éventuel effet d'aubaine se traduisant par des hausses de marge des entreprises qui ne répercuteraient pas sur le consommateur la totalité des déductions fiscales sur leurs consommations intermédiaires.

Quel que soit le mécanisme choisi, la réforme fiscale n'aurait pas de nécessité à être brutale. Une TVA fiscale à taux faible pourrait être instaurée avec maintien des cotisations patronales, par exemple en lieu et place de la TSS et de « petites » taxes protectionnistes (cf. annexe n° 1) ; ensuite, le transfert de ces cotisations vers une TVAS pourrait se faire progressivement : en diminuant par étapes les cotisations patronales et en augmentant concomitamment les taux de TVA. Il s'agit là d'un scénario de réforme développé par J.P. Lieb (2010), dont la première étape serait la rationalisation de la fiscalité à l'entrée.

A contrario, la réforme pourrait être celle de la mise en place d'une TVAS sans TVA fiscale, ce qui permettrait de mettre en place le nouvel outil fiscal, le cas échéant avec un taux limité (fonction des charges sociales fiscalisées) quitte ensuite, si le système donne satisfaction à l'étendre en direction d'une TVA fiscale, si on considère que la TVA fiscale serait plus adéquate qu'une fiscalité douanière rénovée et simplifiée.

Un tel calendrier progressif serait conforme aux recommandations de Grandcolas pour un succès de la réforme fiscale : « En termes administratifs, l'instauration de la TVA dans les pays insulaires du Pacifique est possible si certaines conditions sont satisfaites. Premièrement, une motivation forte et explicite au sommet de l'Etat est nécessaire ; deuxièmement, la préparation d'un plan détaillé de mise en œuvre avec des dates réalistes pour les principales étapes est requise. » (Grandcolas, 2004, p. 22)

Dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, la motivation de l'exécutif semble réelle pour mener à bien une réforme fiscale et des hausses salariales (Gomès, 2009). Reste alors à déterminer la meilleure architecture pour articuler les différents objectifs sans détériorer la compétitivité de l'économie.

En conclusion, si on considère que l'enjeu majeur est la réduction des inégalités, il faut alors s'interroger sur la portée à attendre de la réforme de la fiscalité et, surtout, sur les outils mobilisés.

Que le choix soit fait de simplifier la fiscalité à l'entrée sans introduction d'une TVA, ou qu'il s'agisse d'introduire une TVA fiscale ou une TVA sociale, dans tous les cas la réforme concernerait des outils ayant au mieux un impact redistributif limité, puisqu'aucun de ces trois cas ne différencie le prélèvement en fonction du niveau de revenu ou de patrimoine des agents (la TVAS étant la seule à permettre une redistribution, au moins indirecte, via les revalorisations de bas salaires).

Toutefois, personne n'a jamais affirmé que la TVA était l'outil principal de réduction des inégalités. C'est un outil de réforme des circuits économiques.

Il faut donc éviter une confusion et, dans l'optique d'une réforme, préciser quel type de fiscalité permet d'atteindre tel ou tel objectif.

L'outil réel permettant une redistribution est la fiscalité directe, qui signifie notamment taxation progressive des revenus. La taxation progressive des hauts revenus entre cependant en contradiction avec l'objectif d'efficience économique. C'est l'argument traditionnel selon lequel les plus riches sont ceux qui dégagent le plus d'épargne et permettent ainsi le financement de l'économie. Pour cette raison, les principes de la fiscalité optimale amènent à prôner une taxation dégressive sur les hauts revenus (cf. note n° 23) – le principe d'efficience l'emportant alors sur celui d'équité.

Mais ici également le contexte calédonien est bien spécifique. A quoi sert-il d'avantager les plus hauts revenus si cela signifie favoriser l'importation de produits de luxe (aucune création locale de richesse) et surtout si l'épargne dégagée par les agents à très hauts revenus quitte la Nouvelle-Calédonie ?⁴⁷ Alors que la Nouvelle-Calédonie a mis en place des mécanismes de défiscalisation locale visant *a priori* à conserver l'épargne des plus fortunés sur place, ne faudrait-il pas également diminuer la pression fiscale indirecte et y substituer un accroissement de la pression fiscale directe pour les plus hauts revenus ? Plutôt que de vouloir retenir l'épargne en Nouvelle-Calédonie, avec des mécanismes de défiscalisation complexes et à l'efficacité aléatoire, ne serait-il pas plus simple de capter directement par l'impôt une partie de cette épargne dégagée par les très hauts revenus ? Cette primauté donnée à la fiscalité directe serait alors notamment conforme aux principes de la fiscalité optimale et la fiscalité retrouverait ainsi un rôle citoyen de réduction des inégalités sociales⁴⁸.

⁴⁷ On peut noter que, même si la problématique de la fuite de l'épargne n'a pas la même acuité dans les grands pays, Lordon (2009), qui analyse la crise actuelle de façon systémique, démontre le manque de pertinence économique des arguments visant à avantager les hauts revenus (le lien supposé avec la stimulation des investissements productifs apparaissant en réalité illusoire).

⁴⁸ Les défenseurs des hauts revenus opposent à ce genre de préconisation l'argument (éternel) selon lequel si la pression fiscale augmente les agents les plus riches quitteront le pays. Ce genre de raisonnement n'est pas totalement faux pour un certain niveau de pression fiscale, mais on peut remarquer que lors du vote de la contribution sociale additionnelle visant à financer les allocations familiales de solidarité en 2005, les opposants à cet IS nouveau, ne s'appliquant qu'à la partie des bénéficiaires supérieure à 200 millions CFP, expliquaient de la même façon que les entreprises concernées risquaient de quitter la Nouvelle-Calédonie... ce qui n'a été le cas d'aucune d'entre elles.

Bibliographie :

- [1] AKERLOF G., 1984, "Gift Exchange and Efficiency Wage Theory: Four Views", *American Economic Review*, n°74, May.
- [2] ARTHUIS J., 2007, *La TVA sociale comme mode alternatif de financement de la sécurité sociale destiné à renforcer la compétitivité des entreprises françaises et l'emploi*, Sénat, Rapport d'information, n° 283, 61 pages.
- [3] ATKINSON A. B., STIGLITZ J. E., 1976, "The design of tax structure: direct versus indirect taxation", *Journal of Public Economics*, 6, 55-75.
- [4] BENASSY QUERE A., CARRE TALLON M., CROZET M., 2009, *Une fiscalité compétitive dans un monde concurrentiel*, Rapport d'études, CEPII, N° 2009-02.
- [5] BESSON E., 2007, *TVA sociale*, Secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, septembre, 157 pages.
- [6] BOVENBERG L., GOULDER L., 2002, "Environmental taxation and regulation", Chapter 23, *Handbook of Public Economics*, Volume 3, 1471-1545.
- [7] BRARD J-P., 2007, *L'amélioration de la transparence des règles applicables aux pensions de retraite et aux rémunérations outre-mer*, Commission des finances, de l'économie générale et du plan, Assemblée nationale, Rapport d'information, n° 3 870, Mars, 127 pages.
- [8] CERDI, 2008, *Impact de la réforme de la fiscalité indirecte sur l'économie calédonienne*, Etude pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, mars, 80 pages.
- [9] CEROM, 2008, *Les défis de la croissance calédonienne*, 60 pages.
- [10] CHAUCHAT M., 2006, *Vers un développement citoyen – Perspectives d'émancipation pour la Nouvelle-Calédonie*, Presses Universitaires de Grenoble, 229 pages.
- [11] CHAUCHAT M., 2007, « Transferts de compétences et avenir de la Nouvelle-Calédonie », *AJDA*, n° 41/2007, décembre.
[http://larje.univ-nc.nc/images/stories/transferts_versionmc.pdf]
- [12] CREMER H., 1999, "Fiscalité optimale et choix des instruments de taxation", in *L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme*, Bourguignon F. et Bureau D., Rapport du CAE, La Documentation française, 83-92.
- [13] CTC (Chambre Territoriale des Comptes de la Nouvelle-Calédonie), 2008, *Rapport d'observations définitives établi à la suite de l'examen de la gestion des recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie*, 13 novembre, 74 pages.
- [14] DAE (Direction des Affaires Economiques de la Nouvelle-Calédonie), 2006, *Note sur les simulations d'évolution de prix avec la TVA*, octobre, 8 pages.
- [15] DESCOMBELS A., LAGADEC G., 2009, *L'ombre de la crise – La Nouvelle-Calédonie sera-t-elle épargnée par la crise économique?*, MPRA, Paper n° 17871, mai, 228 pages.
- [16] DIAMOND P. A., MIRRLEES J. A., 1971. "Optimal taxation and public production I: Tax production efficiency", *American Economic Review*, 61, 1, 8-27.
- [17] DRD (Direction Régionales de Douanes de Nouvelle-Calédonie), 2010, *Evolution annuelle des recettes douanières*, Tableaux de bord budgétaires 2009.
- [18] EBRILL L., KEEN M., BODIN J-P., SUMMERS V., 2002, "L'attrait de la taxe sur la valeur ajoutée", *Finances & développement*, juin, 44-47.
- [19] FEVE P., MATHERON J., SAHUC J.-G., 2009. "Social VAT: Good or bad idea?" Document de travail n°244, Banque de France, 31 pages.
- [20] FROGIER P., 2010, *Déclaration d'orientation des actions prioritaires de la province*, Assemblée de la Province Sud – Nouméa, Jeudi 25 mars 2010, 15 pages.

- [21] GAUTHIER S., 2009, « Un exercice de TVA sociale », *Economie & prevision*, n° 187.
- [22] GOMES P., 2009, *Discours de politique générale de Monsieur Philippe Gomès Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie*, Prononcé devant le Congrès de la Nouvelle-Calédonie le 31 août 2009, 60 pages.
- [23] GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-CALEDONIE, 2010, *Rapport sur les orientations budgétaires 2011-2013*, août, 38 pages.
- [24] GRANDCOLAS C., 2004, "VAT in the Pacific Islands", *Asia-Pacific Tax Bulletin*, January/February, 12-22.
- [25] GRANDCOLAS C., 2005, "The Occasional Failure in VAT Implementation: Lessons for the Pacific", *Asia-Pacific Tax Bulletin*, January/February, 6-13.
- [26] INSERM, 2008, *Situation sociale et comportements de santé des jeunes en Nouvelle-Calédonie*, Rapport d'enquête.
- [27] IEOM, 2009, *Rapport annuel de la balance des paiements de la Nouvelle-Calédonie en 2008*, 33 pages.
- [28] IEOM, 2010, *Balances des paiements 2009 de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française*, Note expresse 27, Septembre.
- [29] ISEE, 2009-a, *Budget consommation des ménages 2008 – Synthèse*, juin, 4 pages.
- [30] ISEE, 2009-b, *Tableau de l'économie calédonienne – Version abrégée*, 150 pages.
- [31] KEEN M., LOCKWOOD B., 2007, "The Value Added Tax: Its Causes and Consequences", *Warwick Economic Research Papers*, n° 801, May, 34 pages.
- [32] LAGADEC G., RIS C., 2010, *Reform of indirect taxation and VA-based employer contribution. New Caledonia on its way to social VAT?*, Cahiers du Larje, n°2010-1, 18 pages.
- [33] LAMOTTE H., SAINT AUBIN B., 1999, "TVA et redistribution", in *L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme*, Bourguignon F. et Bureau D., Rapport du CAE, La Documentation française, 109-121.
- [34] LEIBENSTEIN H., 1957, *Economic backwardness and economic growth*, New York, John Wiley.
- [35] LIEB J.-P., 2010, *Propositions de rationalisation de la fiscalité indirecte de Nouvelle-Calédonie*, Rapport au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, décembre, 98 pages.
- [36] LORDON F., 2009, *La crise de trop. Reconstruction d'un monde failli*, Fayard, 303 pages.
- [37] MALINVAUD E., 1998, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du CAE, La Documentation française, 116 pages.
- [38] MANKIW G., N., WEINZIERL M., YAGAN D., 2009, "Optimal taxation in theory and in practice", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 23, 4, 147-174.
- [39] OMC, 2009, *Profils tarifaires dans le monde 2009*, 205 pages.
- [40] ONU, 2009, *Economic and social survey of Asia and the Pacific 2009 – Adressing triple threats to development*, Economic and social commission for Asia and the Pacific, 232 pages.
- [41] PNUD, 2009, *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008*, 399 pages.
- [42] POIRINE B., 2010, "The economy of French Polynesia: past, present and future", *Pacific Economic Bulletin*, 25 (1), 24-34.
- [43] RAGOT L., 2000, "Fiscalité environnementale et sensibilité écologique des consommateurs", *Annales d'Économie et de Statistique*, n° 57, 49-81.
- [44] RAMSEY F. P., 1927, "A Contribution to the Theory of Taxation" *Economic Journal*, Vol. 37, No 145, 47-61.

- [45] SAUNDERS R., 2005, "Lifting the Boats: Policies to Make Work Pay", Vulnerable Workers Series, #8211; No.5, CPRN, june.
- [46] SUDRIE O., 2009, "Une économie calédonienne protégée de la crise mondiale mais pas des risques de panne induits par les inégalités", Conférence économique, Nouméa, 2 mai, 16 pages.
- [47] SYNDEX, 2009, *Les causes de la vie chère en Nouvelle-Calédonie – Structure des prix et des coûts*, avril, 114 pages.
- [48] SYNDEX, 2010, *Le pouvoir d'achat des Calédoniens – La Nouvelle-Calédonie face à ses inégalités*, octobre, 78 pages.
- [49] USOENC, 2010, *Propositions de l'USOENC pour lutter contre la vie chère et contre les inégalités*, Octobre, 6 pages.
- [50] VASSELLE A., 2007, *Rapport en vue du débat sur les orientations des finances sociales*, Sénat, Rapport d'information n° 403, 19 juillet, 137 pages.
- [51] WORLD BANK GROUP & PricewaterhouseCoopers, 2009, *Paying Taxes 2009 – The global picture*, 100 pages.

Annexe n° 1 : L'évolution de la fiscalité indirecte néo-calédonienne depuis 2001

	2001	2005	2006	2007	2008 (p)	Part 2008
Taxe générale à l'importation (TGI)	12 254	16 300	14 915	15 274	16 617	39 %
Taxe de base à l'importation	4 561	5 759	5 901	6 214	7 152	17 %
Droit de douane	2 726	4 310	4 685	5 306	5 988	14 %
Taxe sur les produits pétroliers	///	///	2 257	4 614	4 828	11 %
Taxe additionnelle sur les produits pétroliers	///	///	867	2 051	2 168	5 %
Taxe sur le fret aérien	1 263	1 518	1 583	1 712	1 936	4 %
Taxe de consommation intérieure	4 249	4 812	2 293	1 445	1 572	4 %
TCPPPL (*)	537	716	805	841	880	2 %
Taxe de soutien aux productions agricoles	610	581	594	758	856	2 %
Taxe de péage	186	235	253	281	331	1 %
Taxe sur les alcools et tabacs	///	201	223	214	230	1 %
Taxe anti-pollution	///	26	31	134	155	0 %
Autres taxes	268	275	282	340	351	1 %
Total	26 820	34 734	34 689	39 183	43 063	100 %

(*)Taxe Conjoncturelle pour la Protection de la Production Locale

Annexe n° 2 : L'inefficacité croissante du système fiscal calédonien du fait des exemptions

Selon la Chambre Territoriale des Comptes de Nouvelle-Calédonie (2008), le système fiscal à l'importation, qui protège l'économie locale au détriment du coût de la vie, devient « *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 2 600 cas d'exonérations sur 8000 positions tarifaires. Pour chacune des taxes douanières, le pourcentage d'exonérations est le suivant :

Tableau n° A1 : Les exemptions fiscales

Sigle	Intitulé des taxes	Montants exonérés	% d'exonération
TAPP	Taxe accessoire sur les produits pétroliers	840 854 689	17,24%
DD	Droits de douanes	1 381 325 695	26,04%
TAPP	Taxe anti-pollution	6 289 534	4,69%
TAT	Taxe sur les alcools et 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%
TCPPPL	Taxe conjoncturelle pour protection de la prod. 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 exonérations douanières	10 982 695 738	27,29%

Les exonérations douanières pour l'année 2007 se sont élevées à près de 11 milliards de francs, correspondant à près de 30 % des recettes douanières constatées. 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 trois quarts 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 % ». (CTC, 2008, pp. 25-26)

Annexe n° 3 : Les principes généraux de la TVA

Les modalités d'application de la TVA à travers le monde sont très diverses : les assiettes et les activités auxquelles elle s'applique varient en fonction des pays.

La multiplicité des cas s'accompagne d'une diversité de visions de ce que doit être la taxe, mais plusieurs aspects fondamentaux font consensus. Premièrement, l'assiette finale de la taxe doit être la consommation (et non la valeur ajoutée, comme l'appellation de la taxe peut à tort le laisser penser).

Une telle TVA suppose la déductibilité de la taxe payée sur les biens d'investissement, elle ne doit pas fausser les prix d'achat et de vente, et doit donc permettre d'assurer l'efficacité économique (la taxe est neutre et n'influence pas les décisions des opérateurs). La TVA étant perçue à chaque stade de la production, il faut également, pour s'assurer qu'elle ne pèse que sur la consommation, garantir la déductibilité complète de la taxe payée sur les inputs et éviter les ruptures dans la chaîne de la TVA (comme une exonération des intrants⁴⁹).

Il s'agit là du mécanisme des déductions : les assujettis doivent facturer la TVA sur toutes leurs ventes, mais peuvent également déduire la taxe qu'ils ont acquittée sur tous leurs achats.

L'effet cumulatif de la taxation, à chaque étape du cycle de production, est neutralisé par le droit à déduction. De sorte que l'agent économique qui accomplit habituellement des opérations passibles de la TVA devient, pour chacune d'elles, et dans la même période, à la fois redevable envers le Trésor de la TVA facturée à son client et créancier du Trésor à raison de la taxe qu'il a payée à ses fournisseurs⁵⁰.

En pratique, il est procédé à un double calcul :

- on totalise, d'un côté, la taxe exigible liquidée en fonction des opérations imposables réalisées au cours de la période de référence ;

⁴⁹ Le taux zéro correspond à la situation dans laquelle le taux de la taxe appliquée aux ventes est nul, mais l'entreprise est autorisée à déduire la taxe payée en amont sur ses achats. Dans ce cas, l'entreprise dispose d'un droit à un remboursement intégral de la taxe payée sur ses achats. Dès lors que la TVA est conçue pour n'être qu'une taxe sur la consommation intérieure, les exportations sont imposées à un taux zéro et, par conséquent, quittent le pays sans avoir été grevées d'aucune TVA intérieure. Ce principe de destination constitue la norme internationale en matière de fiscalité indirecte, la taxe totale payée sur un produit étant déterminée par le taux perçu dans le pays de la vente finale et le montant de recettes revenant à ce pays. L'alternative au principe de destination est le principe d'origine, en vertu duquel la taxe est payée aux pays dans lesquels le produit est fabriqué et au taux en vigueur dans ceux-ci plutôt que là où il est consommé.

⁵⁰ La TVA serait théoriquement à acquitter pour chaque opération taxable. Mais, dans un souci évident de simplification, les assujettis sont autorisés à liquider la TVA pour l'ensemble des opérations qu'ils réalisent au cours d'une période donnée, le mois généralement, ou, en fonction des pays, le trimestre ou même l'année pour les entreprises les plus modestes.

- de l'autre, on additionne la taxe dont le droit à déduction a pris naissance au cours de cette même période.

On procède ensuite au calcul du solde, consistant à soustraire la taxe récupérable de la taxe due. Lorsque la taxe exigible est supérieure à la taxe récupérable, le solde sera seul à acquitter ; dans le cas où le solde est négatif, le crédit dégagé se reporte sur les opérations réalisées au cours de la période qui suit.

Annexe n° 4 : Les principaux résultats de l'étude du CERDI 2008 (Impact de la réforme de la fiscalité indirecte sur l'économie calédonienne)

	Référence	Réforme tarifaire & taux de TVA à 2 & 10 %		Réforme tarifaire & taux de TVA à 8,4 %	
		Non (0 %)	Oui (0 %)	Non (0 %)	Oui (0 %)
Comportement de marge des commerçants (captation de la baisse des tarifs)					
Taux de variation en %					
PIB	4,115	4,14	4,04	4,12	4,03
Consommation des ménages	4,784	4,17	1,28	3,85	0,84
Investissement	9,997	11,17	11,81	11,93	12,18
Importations	6,452	7,86	3,58	7,76	3,57
Indice : référence = 100					
Epargne du gouvernement	100	99,43	104,54	99,86	105,44
Indice des prix à la consommation	100	100,16	105,47	100,58	106,04

Annexe n° 5 : Les taux de cotisations patronales en Nouvelle-Calédonie

CHARGES RECOUVRÉES PAR LA CAFAT	Taux en %			Assiette mensuelle de cotisation 2010
	Employeur	Salarié	Total	
CAFAT				
MALADIE	11,30	3,85	15,15	de 0 au Plafond CAFAT « Maladie » fixé à 460 500 F de 0 au Plafond CAFAT « autres régimes » fixé à 327 700 F
RETRAITE	9,80	4,20	14,00	
PRESTATIONS FAMILIALES	6,14	0	6,14	
CHÔMAGE	1,52	0,34	1,86	
ACCIDENTS DU TRAVAIL	0,72 à 6,48	0	0,72 à 6,48	
AUTRES				
FONDS SOCIAL DE L'HABITAT (FSH) <small>(Délibération modifiée n°210 du 30.10.1992 – Artic le 2)</small>	2	0	2	de 0 au Plafond FSH fixé à 276 700 F
MESURES EN FAVEUR de la FORMATION PROFESSIONNELLE <small>(Code des impôts de Nouvelle-Calédonie – Article Lp 720-1 à 720-5)</small>	0,25	0	0,25	de 0 au Plafond CAFAT « autres régimes » fixé à 327 700 F

Annexe n° 6 : La TVA en Océanie

	Population	IDH	TVA	Taux
Australie	20 743 000	0,962	Oui	10%
Etats Fédérés de Micronésie	111 000	n.d.	Non	-
Fidji	839 000	0,762	Oui	12,50%
Guam (USA)	156 300	n.d.		-
Iles Cook	18 900	n.d.	Oui	10%
Iles Marianne (USA)	43 300	n.d.		-
Iles Marshall	59 000	n.d.	Non	-
Kiribati	95 000	n.d.	Non	-
Nouvelle-Calédonie	250 000	0,878	Non	-
Nouvelle-Zélande	4 180 000	0,943	Oui	12,50%
Papouasie Nouvelle-Guinée	6 330 000	0,53	Oui	10%
Polynésie française	260 000	0,864	Oui	10% - 16%
Niue	2 200	n.d.	Non	-
Palau	20 000	n.d.	Non	-
Iles Salomon	500 000	0,602	Non	-
Samoa	187 000	0,785	Oui	12,5% - 15%
Samoa américaines (USA)	57 000	n.d.	USA	-
Tokelau	1 400	n.d.	Non	-
Tonga	100 000	0,819	Oui	15%
Tuvalu	11 000	n.d.	Non	-
Vanuatu	226 000	0,674	Oui	12,50%

*Sources : Lagadec et Ris (2010), CEROM (2008), PNUD (2009), doingbusiness.org⁵¹,
Ministère des affaires étrangères⁵².*

⁵¹ www.doingbusiness.org/ExploreTopics/PayingTaxes/

⁵² www.diplomatie.gouv.fr

Annexe n° 7 : Exemple de décomposition de prix de produits de grande consommation

Produits	CAF	Taxes	Autres frais	Coût de revient	Marge grossiste	Prix de vente unitaire de gros*	Marge commerciale détaillant	Prix de vente au détail	Variation / coût de revient **
Poulet entier surgelé 1kg									
Moyenne 2008	167	60	9	237	38	275	61	336	42%
Moyenne 2009	166	20	9	196	38	234	84	318	62%
Lait en poudre métallique (3kg)									
Moyenne 2007	551	0	9	560	90	650	117	767	37%
Moyenne 2008	734	0	10	743	36	779	5	784	6%
Moyenne 2009	581	0	7	589	80	669	66	735	25%
Beurre X doux 250 g									
Moyenne 2008	157	0	5	162	53	215	130	345	113%
Moyenne 2009	139	0	3	142	178	320	30	350	146%
Beurre Y Doux 200g									
Moyenne 2007	81	0	2	83	40	123	23	146	76%
Moyenne 2008	125	0	4	129	35	164	44	208	61%
Moyenne 2009	116	0	3	119	61	180	35	215	81%
Café soluble 200g, métallique									
Moyenne 2007	160	75	3	238	608	846	103	949	299%
Moyenne 2008	192	90	4	286	627	913	69	982	243%
Moyenne 2009	200	94	4	298	682	980	75	1 055	254%
Biscuits crackers austr (250g)									
Moyenne 2007	83	8	7	98	39	137	9	146	49%
Moyenne 2008	81	8	7	96	43	139	3	142	48%
Moyenne 2009	79	8	7	94	27	121	10	131	39%
Huile d'arachide 1L									
Moyenne 2007	274	0	14	288	102	390	98	488	69%
Moyenne 2008	349	0	16	365	120	485	63	548	50%
Moyenne 2009	403	0	15	418	92	510	128	638	53%
Margarine aust 0% cholest 500g									
Moyenne 2007	158	0	6	163	31	194	39	233	43%
Moyenne 2008	175	0	8	183	29	212	28	240	31%
Moyenne 2009	165	0	8	173	37	210	40	250	45%
Soyo 600ml									
Moyenne 2007	117	32	11	160	107	267	28	295	84%
Moyenne 2008	98	26	8	132	82	214	71	285	116%
Moyenne 2009	129	35	12	176	92	268	7	275	57%
Shampoing 400ml									
Moyenne 2007	67	18	3	88	191	279	51	330	273%
Moyenne 2008	71	19	3	94	193	287	16	303	223%
Dentifrice 75ml									
Moyenne 2007	31	11	1	43	178	221	44	265	510%
Moyenne 2008	29	11	1	41	152	193	71	264	550%
Bière importée CE 33 cl									
Moyenne 2007	27	23	4	54			85	85	57%
Moyenne 2008	28	23	3	54			91	91	69%
Eau de source importée 1,5 L									
Moyenne 2007	40	13	8	61			75	75	23%
Moyenne 2008	40	13	8	61			81	81	33%

(*) Et/ou prix d'achat grossiste; (**) Renchérissement du prix au consommateur par rapport au coût de revient

Source : Direction des Affaires Economiques (avril 2010)

Concernant les simulations relatives à un passage à la TVAS, la tâche s'avère complexe, comme l'explique Malinvaud : « Supposons qu'une diminution indifférenciée du taux des cotisations patronales soit introduite simultanément avec une augmentation compensatoire du taux de la TVA. Une telle décision devrait immédiatement déclencher un ensemble de réactions, tantôt simultanées tantôt s'effectuant en cascade. Elles concerneront les prix hors taxes, les prix taxes comprises, les coûts, les transferts, les anticipations, *etc.*

Suivre précisément cet ensemble de réactions supposerait une connaissance fine des formes de la concurrence, des modalités des décisions salariales, des rigidités des prix et des salaires, des règles de révision des transferts, *etc.* Cela d'autant plus que les situations varient, d'un bien à un autre, d'une branche à une autre, d'un transfert à un autre, et d'autant plus aussi que le contexte dans lequel ces multiples réactions se produiront sera lui-même influencé par elles, notamment s'il y a des effets favorables à l'emploi. Puisque nous ne disposons pas de la connaissance fine qui serait requise pour un suivi précis au delà de quelques trimestres, nous devons faire appel à notre jugement et schématiser en portant l'attention autant sur les prix et coûts relatifs que sur les effets de volume ». (Malinvaud 1998, p. 40)

Afin de faciliter la compréhension du mécanisme envisagé, nous nous limiterons donc ici à l'illustrer par un double exemple, dans le cas de produits fabriqués en Nouvelle-Calédonie et dans le cas de produits importés.

Nous faisons quelques hypothèses simples concernant la décomposition du coût de production dans l'industrie et dans le secteur de la distribution.

Nous normalisons à 100 les prix au consommateur pour les deux secteurs.

Nous considérons des taxes moyennes à l'entrée de 20 % pour l'industrie (ce qui est proche du taux moyen, cf. DRD 2010) et de 25 % pour l'import (la différence étant due aux exemptions tarifaires pour les intrants de l'industrie). Nous considérons un amortissement de 30 % dans l'industrie (par rapport au coût à l'achat des matériaux et matières premières) et de 15 % dans le secteur de l'import-distribution. On considère que les salaires représentent 140 % de ce coût dans l'industrie et 70 % dans l'import-distribution.

Le montant des taxes à l'entrée est donc respectivement de 5,5 pour l'industrie et 10 pour l'import, tandis que les cotisations patronales se montent respectivement à 12,3 et 8,8⁵³.

Nous prenons ensuite un taux de profit de 8 % et déterminons un taux de TVA fiscale, puis un taux de TVA sociale (sans la part « fiscale ») de façon à maintenir les recettes fiscales globalement constantes (en comparant dans le second cas les recettes fiscales au montant des cotisations qu'elles remplacent).

Remarque : il s'agit ici d'expliquer le mécanisme de la TVA et de la TVAS et d'y incorporer une hausse des salaires. Pour cela, on raisonne sur deux secteurs uniquement, notamment parce que le débat public se structure souvent autour d'une thématique « production locale versus importations ». Dans l'exemple, on considère des taux de TVA et TVAS correspondant à une compensation totale des recettes douanières et des cotisations salariales pour ces deux secteurs. Les taux déterminés ne sont donc pas une recommandation et ont essentiellement un objectif didactique. Ainsi, le secteur des services n'est pas ici considéré, pas plus donc que la TSS (qui serait en réalité plus que compensée le taux de TVA).

⁵³ 38,8 × 31,7 % et 27,9 × 31,7 % (taux de cotisations patronales, cf. annexe n° 5).

Les raisonnements basés sur les hypothèses précédentes amènent à une TVA fiscale à 8 % et une TVA sociale à 15 %.

Le premier taux est inférieur au taux du tarif douanier, puisque l'assiette est plus large et le second taux est inférieur au taux de cotisations patronales puisque l'assiette est également plus large (et d'autant plus pour l'import, dont la part des salaires dans le coût de revient est moindre).

A partir de ces éléments, l'exemple détaille :

- la situation actuelle ;
- la situation d'une TVA se substituant aux taxes douanières (*a minima* à recettes constantes) ;
- la situation d'une TVA se substituant aux taxes douanières et d'une TVAS se substituant aux cotisations patronales;
- la situation d'une TVA se substituant aux taxes douanières et d'une TVAS accompagnée d'une augmentation salariale (de 10 %).

Dans le troisième cas, on considère donc l'hypothèse selon laquelle la totalité des charges patronales serait transférée sur la valeur ajoutée, sans que rien ne soit changé quant aux parts salariales (retenues sur salaires).

Le tableau n° A2 illustre les effets d'une TVA sociale accompagnée d'une relance salariale dans le cas de l'industrie et le cas de l'importation (la part des salaires dans le prix de revient diffère fortement, de même donc que les effets du changement de fiscalité).

Tableau n° A2 : Exemple d'une TVAS avec relance salariale en Nouvelle-Calédonie

	Actuel		TVA		TVAS		TVAS + 10% W	
	Industrie	Import	Industrie	Import	Industrie	Import	Industrie	Import
Matières premières HT	27,7		27,7		27,7		27,7	
Produits		39,9		39,9		39,9		39,9
Taxes douanières	5,5	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortissements équipements	8,3	6,0	8,3	6,0	8,3	6,0	8,3	6,0
Salaires hors cotisations pat.	38,8	27,9	38,8	27,9	38,8	27,9	42,6	30,7
Cot. pat. versées à la CAFAT	12,3	8,8	12,3	8,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Profits avant impôt	7,4	7,4	7,0	6,6	6,0	5,9	6,3	6,1
Prix de vente hors toutes TVA	n.p.	n.p.	94,0	89,2	80,7	79,7	84,9	82,7
TVA versée	0,0	0,0	7,5	7,1	6,5	6,4	6,8	6,6
TVAS versée à la CAFAT	0,0	0,0	0,0	0,0	12,1	12,0	12,7	12,4
Prix TTC	100,0	100,0	101,54	96,4	99,32	98,0	104,5	101,7
Variation des recettes fiscales			11,1%	-15,0%	4,2%	-2,6%	3,8%	1,1%
Variation du prix TTC			1,54%	-3,6%	-0,68%	-2,0%	4,5%	1,7%
Variation du salaire réel (par rapport à l'industrie et l'import)							5,5%	8,3%

np : non pertinent.

L'exemple indique que le prix de vente au consommateur calédonien ne connaîtrait pas de variations importantes⁵⁴, pour des taux de TVA et de TVAS correctement calibrés⁵⁵, l'économie dans son ensemble bénéficiant des avantages de la TVAS (ou simplement de la TVA) : souplesse de trésorerie pour les entreprises, transparence des prix, fin du « droit de douane à l'envers » (TVAS), meilleure compétitivité, dynamisation de l'économie, etc. Quant aux produits importés, leurs prix seront majorés de la TVA ou de la TVAS, c'est-à-dire, dans ce dernier cas, de 23 %⁵⁶. La situation de l'industrie et de l'import est cependant doublement différenciée. Dans le cas d'un passage à la TVA, le prix des produits de l'industrie augmenterait alors que celui des produits importés diminuerait. Cette différence est liée à l'assiette douanière initialement plus faible pour l'industrie du fait des exemptions, alors qu'on considère ensuite un taux de TVA unique (c'est-à-dire sans exemptions). Dans le cas d'un passage à la TVAS, les prix varieraient en sens inverse. La différence serait liée à une assiette des cotisations patronales plus faible pour l'import (salaires), qui l'emporterait sur l'effet d'assiette précédent.

Si on compare les colonnes 2 et 3 (« actuel ») aux colonnes 8 et 9, les salaires bruts augmenteraient de 10 % et les prix TTC augmenteraient de 4,5 % dans le cas de l'industrie et de 1,7 % dans le cas de l'import. L'industrie serait donc pénalisée par rapport à l'import-distribution parce que les droits de douanes sur les intrants y sont minorés, alors qu'une TVA n'offrirait *a priori* pas la même souplesse. Toutefois, *a contrario*, une TVAS offrirait des compensations en termes de protection de marché (le taux de TVAS s'appliquerait aux importations concurrençant la production locale). Si certains biens nécessitaient transitoirement des protections supplémentaires, un protectionnisme spécifique pourrait alors intervenir.

Selon qu'on le calcule par rapport au prix des biens industriels transformés localement ou par rapport au prix des importations, le salaire brut réel augmenterait donc de 5,5 % ou de 8,3 %. Il ya donc possibilité d'un effet positif sur le pouvoir d'achat (voir supra « Les inégalités sociales »), sans pénaliser les entreprises qui, au contraire, profiteraient de la hausse de la demande générée. L'argument selon lequel la réforme augmenterait les prix et nuirait aux consommateurs ne serait donc pas pertinent puisque le pouvoir d'achat augmenterait (si on ne prévoit pas de hausse de salaires, les prix apparaissent stables pour l'industrie – ce qui est logique puisque la réforme est une substitution de modes de prélèvement).

⁵⁴ L'impact de la TVAS sur les prix dépendrait, pour chaque secteur, de la part représentée par les salaires dans le coût de production. Plus cette part serait élevée et plus le prix de vente TTC serait mécaniquement diminué par la substitution de la TVAS aux cotisations patronales. La part des salaires dépendant des secteurs, les prix diminueraient pour certains secteurs et augmenteraient pour d'autres. C'est au niveau de l'économie dans son ensemble que l'effet serait neutre sur les prix, pour un taux de TVAS calibré à cet effet (et qui nécessiterait des simulations économiques poussées).

⁵⁵ Résultat logique dès lors que le « calibrage » signifie stabilité de la charge fiscale (cf. aussi encadré n° 2) et que l'exemple ne considère pas les intrants du nickel (dont la détaxation signifierait, à recettes constantes, alourdissement de la charge fiscale pour les autres acteurs).

⁵⁶ L'exemple du tableau n° A2 est illustratif et non pas prospectif. Il ne s'agit pas de simuler le rendement d'une TVA ou d'une TVAS, mais essentiellement de montrer comment ces mécanismes impacteraient les secteurs de l'industrie et de l'import-distribution (et notamment dans le cas de la TVAS avec revalorisation salariale). Pour ce qui est des simulations fiscales, on peut rappeler que, à l'occasion de la réforme avortée de 2004-2006, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie simulait le rendement d'une TVA à hauteur de 3,7 milliards de F. CFP pour 1 point de TVA.

On peut noter que l'exemple ne prend pas ici en compte l'effet mécanique de la TVAS sur le pouvoir d'achat (cf. graphique n° 6). Incorporer cet effet se traduirait par une augmentation supérieure des salaires réels dans le cas d'une TVAS avec hausse de 10 % des salaires nominaux et se traduirait aussi par une augmentation des salaires réels dans le cas d'une TVAS sans revalorisations salariales organisées.

Si on ajoutait dans le mécanisme de TVAS la fiscalisation des charges *salariales*, l'effet sur le pouvoir d'achat serait encore renforcé. Dans ce cas, la partie des cotisations salariales transférée sur la valeur ajoutée pourrait être immédiatement «transformée» en pouvoir d'achat supplémentaire.

Ainsi, si on fiscalisait les cotisations salariales retraites (4,2 %) et les cotisations salariales maladie (3,85 %) – cf. annexe n° 5 pour les taux de cotisations –, le salaire nominal pourrait être directement augmenté de 8,05 %.

En fiscalisant uniquement les charges salariales (ce qui serait une version pionnière de la TVAS), on pourrait ainsi «redonner» directement du pouvoir d'achat aux salariés : leurs salaires nets augmentant au niveau du salaire brut.

Annexe n° 9 : La réduction de charges sur les bas salaires (RBS)

Cette annexe décrit d'abord le mécanisme en vigueur de RBS et les effets de l'engagement du gouvernement à accroître sa portée pour éviter que les hausses de salaires mettent certaines entreprises en difficultés. L'annexe discute ensuite le lien entre hausse du salaire minimum, productivité et emploi.

✓ Présentation du principe de la RBS

La réduction des cotisations patronales sur les bas salaires (RBS) a pour base légale :

- La loi de pays modifiée n°2001-11 du 7 novembre 2001
- La délibération n°254 du 19 octobre 2001.

Le mécanisme consiste en deux formules (respectivement pour les entreprises de moins de 10 salariés et pour les autres), calculant un abattement de charge par salarié sur une base trimestrielle.

Soit les variables suivantes :

- tpp : le taux de cotisation correspondant à la part patronale
- S : le salaire trimestriel
- SMG : le SMG trimestriel
- A : l'abattement de charges trimestriel

Pour les **entreprises de moins de 10 salariés**, la formule de l'abattement est la suivante :

$$A = -\frac{5}{2} \cdot tpp \cdot S + \frac{13}{4} \cdot tpp \cdot SMG$$

En retenant une valeur moyenne de 30% pour le taux de cotisation correspondant à la part patronale, la formule se réécrit :

$$A = -\frac{3}{4} \cdot S + \frac{39}{40} \cdot SMG$$

On a donc bien un abattement dégressif, puisque $A = 0$ pour $S = 1,3 \text{ SMG}$.

Quand $S = SMG$, $A = \frac{3}{4} \cdot tpp \cdot S$, soit un abattement de charges de 75%.

Pour les **autres entreprises**, la formule de l'abattement est la suivante :

$$A = -\frac{5}{3} \cdot tpp \cdot S + \frac{13}{6} \cdot tpp \cdot SMG$$

En retenant une valeur moyenne de 30% pour le taux de cotisation correspondant à la part patronale, la formule se réécrit :

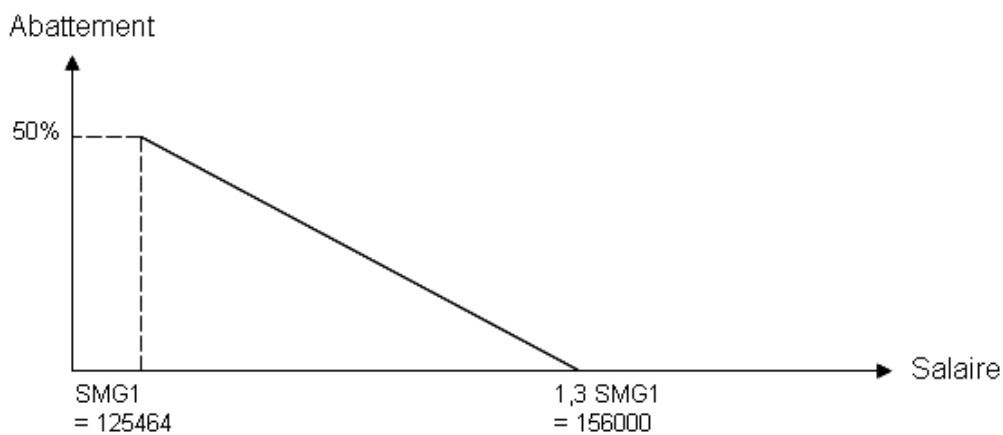
$$A = -\frac{1}{2} \cdot S + \frac{13}{20} \cdot SMG$$

On a donc bien également un abattement dégressif, puisque $A = 0$ pour $S = 1,3 \text{ SMG}$.

Quand $S = SMG$, $A = \frac{1}{2} \cdot tpp \cdot S$, soit un abattement de charges de 50%.

Le principe se résume ainsi graphiquement (situation 2009) :

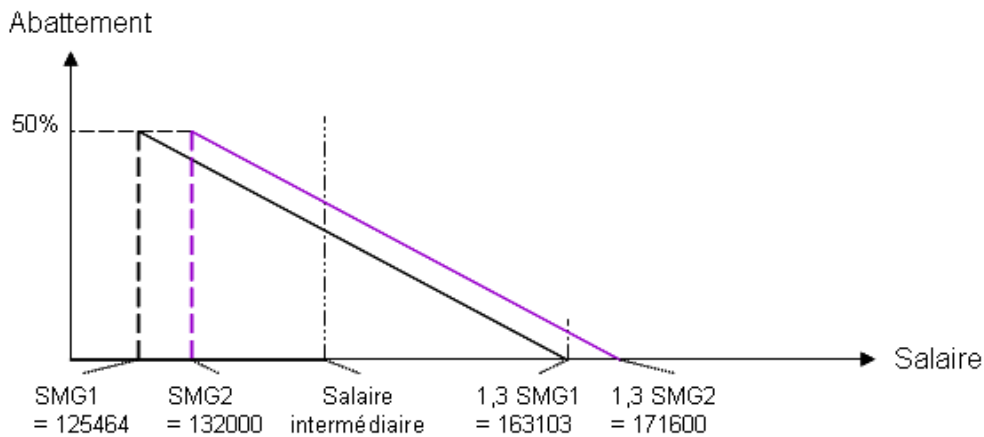
Graphique n° A1



✓ Effets de la hausse du SMG

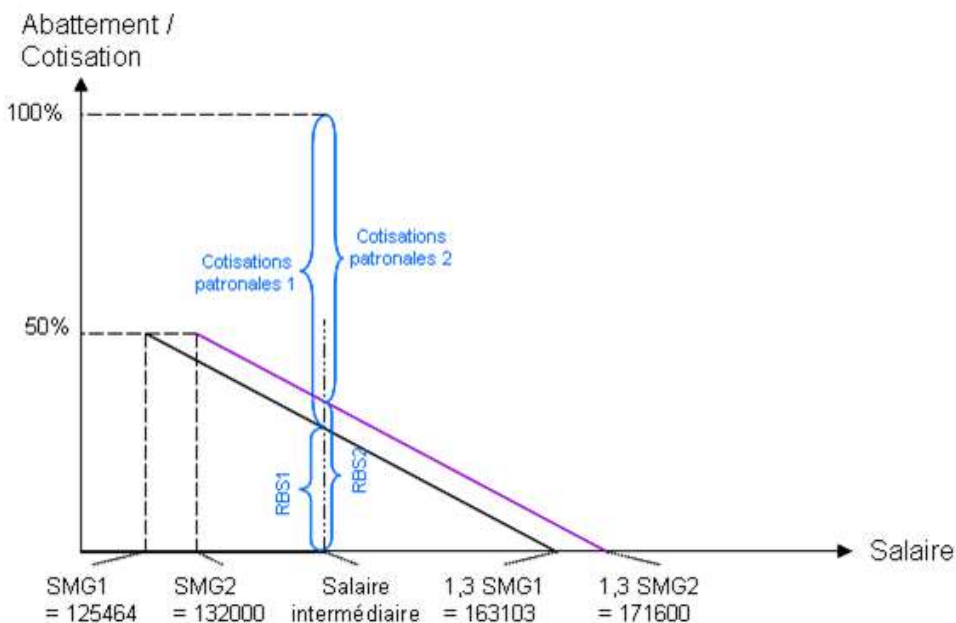
La hausse du SMG au 1^{er} janvier 2010, de 125 464 (SMG1) à 132 000 (SMG2), se traduit par une modification de l'abattement (voir ci-dessous le déplacement de la courbe vers la droite).

Graphique n° A2



Une telle augmentation du SMG se traduit notamment par une augmentation mécanique de la RBS pour les salaires supérieurs à SMG2, comme le montre le graphique n° A3.

Graphique n° A3



La hausse du SMG a pour conséquence un « tassement » des grilles pour les rémunérations supérieures à SMG2. L'augmentation mécanique de RBS justifie cependant une augmentation négociée des salaires pour décompresser les grilles.

Le risque est alors que les augmentations consenties compensent simplement la réduction de charges patronales (RBS2 moins RBS1). Pour faciliter des augmentations supérieures, le gouvernement a décidé un rehaussement à 1,5 SMG du plafond de salaire ouvrant droit à RBS (point suivant), ainsi qu'une augmentation de la réduction de 50 % à 60 % (cet effet n'étant pas décrit dans cette annexe).

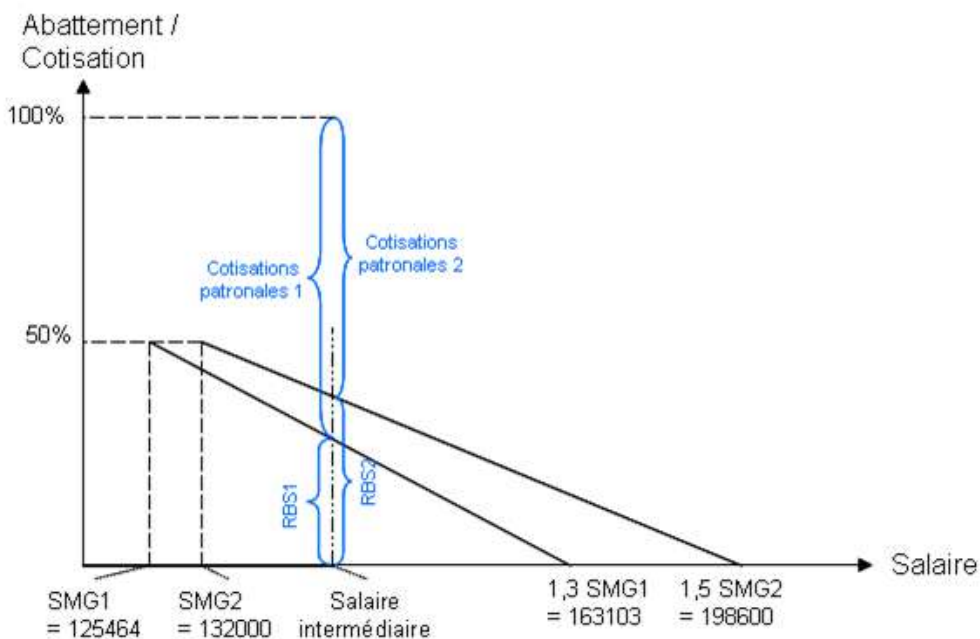
✓ Effets combinés de la hausse du SMG et du plafond ouvrant droit à RBS

On considère la situation dans laquelle le plafond ouvrant droit à RBS est augmenté à 1,5 SMG2.

➤ Situation avec hausse du SMG et hausse du plafond de RBS en détaillant les cotisations

En repartant du graphique ci-dessus et en rajoutant les cotisations, on peut visualiser les effets de la hausse du SMG et de plafond ouvrant droit à RBS.

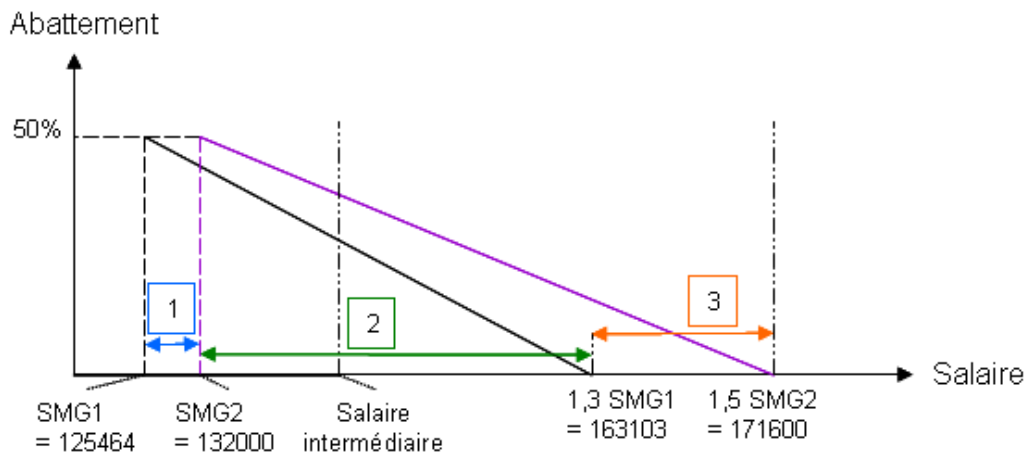
Graphique n° A4



➤ Situation avec hausse du SMG et hausse du plafond en détaillant les zones

On reprend le graphique ci-dessus, en le limitant à la présentation de l'abattement de cotisations.

Graphique n° A5



La zone 1 correspond à l'impact de la hausse du SMG.

La zone 2 correspond aux effets sur la RBS de la hausse du SMG et du plafond (de 1,3 à 1,5 SMG).

La zone 3 correspond aux salariés pour lesquels il n'y avait pas précédemment de RBS.

➤ Effets nets de la hausse du SMG et du plafond

Comme la RBS touchera l'ensemble des salariés percevant un salaire compris entre 1 et 1,5 SMG, et comme la hausse de masse salariale ne touchera que les salariés percevant 1 SMG, l'effet net de la hausse du SMG et de la hausse de la RBS sera positif pour les entreprises à partir d'un certain seuil de salariés payés au-dessus du SMG.

✓ **Les différents cas pour les entreprises**

- Les entreprises payant leurs salariés au SMG1 subissent un alourdissement de leurs coûts (hausse des salaires) sans bénéficier de RBS supplémentaire.
- Les entreprises payant leurs salariés entre SMG1 et SMG2 sont soumises à deux effets contradictoires :
 - hausse de coût (salaires),
 - hausse (modeste) de la RBS.
- Les entreprises payant leurs salariés entre SMG2 et 1,5 SMG2 bénéficient d'une hausse de RBS. Cette hausse est maximale pour 1,3 SMG1, et décroît ensuite (pour disparaître, comme l'ensemble de la RBS, en 1,5 SMG2).

En conséquence, dans le cas d'une hausse du SMG couplée à une hausse du plafond de RBS :

- Plus une entreprise aura de salariés payés au SMG et plus sa perte nette sera importante (cette perte étant en partie compensée par la hausse prévue du taux de RBS de 50 % à 60 %).
- Plus une entreprise aura de salariés payés à un salaire proche de 1,3 SMG1, et plus son gain net sera important.

✓ **Discussion du lien entre salaire minimum, productivité et emploi**

La critique qui peut être faite vis-à-vis d'une hausse du salaire minimum est que la perte de compétitivité qui en découle amène les entreprises à licencier, ce qui entre alors en contradiction avec l'objectif social affiché d'une hausse du salaire minimum.

➤ Le lien entre salaire et productivité

La théorie microéconomique standard (modèle de concurrence pure et parfaite) postule un lien de causalité entre productivités individuelles et salaires.

Cette causalité a été relativisée à partir des travaux de Leibenstein (1957), concernant les économies en développement, et selon lesquels une augmentation de salaire induit un coût plus élevé du travail mais produit un effet positif sur la productivité.

Cela se traduit par une inversion du sens de la causalité entre salaire et productivité.

Ces raisonnements conduisent à la notion d'emploi efficace, qui correspond non pas au volume d'emploi mesuré en heures, mais au volume d'activité pondéré par la productivité individuelle des salariés.

L'inversion de causalité signifie que la rémunération peut être utilisée pour renforcer l'efficacité du travail dans l'entreprise (les faits stylisés le confirment).

Une analyse complémentaire est celle du « modèle sociologique » (Akerloff, 1984), selon lequel par un processus « d'échange de dons », la productivité effective du salarié dépend de son sentiment d'être « bien traité » par son employeur (ce qui inclut donc le niveau de rémunération).

➤ Hausse du salaire minimum et compétitivité des entreprises

Il est important de distinguer les entreprises qui opèrent sur un marché local de celles qui sont fortement tournées vers l'extérieur et qui sont en concurrence avec des entreprises étrangères.

Dans la plupart des pays, la très grande majorité des personnes payées au salaire minimum travaillent dans des entreprises de services, surtout de services aux personnes, non ou très peu soumises à la concurrence étrangère.

La situation est similaire en NC (cf. supra, les entreprises de gardiennage ou d'entretien) ; ces entreprises appartiennent donc, du fait de leur nature, à des secteurs protégés de la concurrence internationale.

Les entreprises disposent de différents moyens pour absorber des augmentations de coûts :

- hausser leurs prix,
- réduire leur marge de profit,
- augmenter leur productivité (le plus rentable à long terme).

➤ La relation salaire minimum – emploi

Le rejet du modèle de concurrence pure et parfaite a amené aussi certains économistes à intégrer dans leurs analyses d'autres facteurs tels que :

- l'absence de marge de manœuvre de nombreux employeurs pour réduire le nombre de personnes employées au bas de l'échelle suite à une augmentation du salaire minimum ; en effet, le nombre de ces personnes a souvent déjà été réduit au minimum en raison de la nature de ces emplois de service et parce que la possibilité de remplacer les personnes moins qualifiées par des personnes mieux qualifiées, ou par des machines, est minime dans plusieurs secteurs d'emplois au bas de l'échelle ;
- la possibilité pour les entreprises d'absorber la hausse des coûts salariaux par une amélioration de leur produit ou de leur service, par une augmentation du prix du produit ou du service ou par une diminution des profits ;

- un salaire minimum rehaussé a pour effet de stabiliser la relation d'emploi et de permettre aux entreprises de se concentrer sur la qualité de leur produit, sur l'efficacité de l'organisation de la production et sur la mise en vente ;
- l'impact positif d'une augmentation du salaire minimum sur l'activité :
 - augmentation du revenu de personnes qui :
 - vont consommer plus ; augmentation du pouvoir d'achat des travailleurs à faible revenu (épargne faible chez les bas revenus)
 - vont payer plus d'impôts (sans diminuer le revenu imposable des autres)
 - stimulation de l'économie
 - lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (contribue donc à la diminution des coûts sociaux et économiques engendrés par la pauvreté dont la société doit assumer le fardeau financier) ; à l'inverse, la persistance d'un faible niveau de salaire minimum peut être considérée comme une politique de subvention aux entreprises, qui a des effets néfastes sur l'ensemble de la société, appelée à en assumer les coûts (Saunders, 2005).

En conclusion, en intégrant divers éléments de réalité telles les conditions concrètes de production (l'impact macroéconomique d'une hausse du salaire minimum ; le lien entre le niveau de salaire et la productivité ; les coûts d'embauche, d'encadrement et de formation liés au roulement du personnel ; la possibilité d'absorber les hausses soit par des augmentations de productivité ou des prix, soit par une diminution des profits), la plupart de ces études arrivent aux mêmes conclusions : la hausse du salaire minimum n'a que peu ou pas d'effet sur le volume d'emploi.

Les axes de recherche

La recherche développée par le LARJE est axée sur les ressources naturelles, la biodiversité et l'environnement d'une part, le droit et l'environnement économique et social insulaire d'autre part. Ces thèmes se déclinent dans une optique de développement durable, liée à l'émancipation progressive du Pays dans le statut issu de l'accord de Nouméa. Ils entendent favoriser une recherche non seulement fondamentale, mais aussi appliquée sur les aspects économiques et juridiques de l'évolution des populations et des politiques locales liées aux activités humaines et industrielles en Nouvelle-Calédonie, particulièrement le nickel. Dans cette optique, les membres de l'équipe continueront à favoriser les ouvertures sur l'étranger par des collaborations avec les institutions régionales (CPS, PROE notamment) et les universités de la zone (USP à Port-Vila et Suva, AUF et Universités australiennes).

Le LARJE (équipe d'accueil n° 3329) a été évalué et renouvelé pour 4 ans par le MESR (décision du 29/11/2007).

Les membres de l'équipe

- ✓ Guy Agniel, Professeur des universités en droit public
- ✓ Elisabeth Alma, Maître de conférences HDR en sciences de gestion (en délégation)
- ✓ Didier Babel, PRAG d'économie-gestion
- ✓ Jocelyn Bénéteau, Maître de conférences en droit public
- ✓ Mathias Chauchat, Professeur des universités en droit public (directeur de l'équipe)
- ✓ Etienne Cornut, Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles
- ✓ Jean-Florian Eschylle, Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles
- ✓ Sandrine Gravier, PRAG d'économie-gestion
- ✓ Gaël Lagadec, Maître de conférences en sciences économiques
- ✓ Nadège Meyer, Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles
- ✓ Guylène Nicolas, Maître de conférences en droit public (en délégation)
- ✓ Catherine Ris, Maîtresse de conférences en sciences économiques
- ✓ Olivier Saïssi, Maître de conférences en sciences de gestion (en délégation)
- ✓ Sandrine Sana, Professeur des universités en droit privé et sciences criminelles (en délégation)

<http://larje.univ-nc.nc/>

Précédents numéros des Cahiers du Larje

Gaël Lagadec & Catherine Ris, 2010-a, « Reform of indirect taxation and VA-based employer contribution – New Caledonia on its way to social VAT? – », *Cahiers du Larje*, n° 2010-1, septembre, 18 pages.

Gaël Lagadec & Catherine Ris, 2010-b, « Les territoires français du Pacifique face à la crise des subprimes : des réponses différenciées », *Cahiers du Larje*, n° 2010-2, novembre, 29 pages.

Gilles Harbulot & Mathias Chauchat, 2010, « Le service public, un outil de la desserte aérienne et maritime intérieure à la Nouvelle-Calédonie ? L'exemple de la province des Îles Loyauté », *Cahiers du Larje*, n° 2010-3, novembre, 18 pages.