

La problématique particulière des collectivités situées outre-mer. La Nouvelle-Calédonie

Jocelyn Bénéteau

▶ **To cite this version:**

Jocelyn Bénéteau. La problématique particulière des collectivités situées outre-mer. La Nouvelle-Calédonie. L. AYRAULT, J. BENETTI, M. CONAN (Dir.), Les premières lois financières de la présidence Macron, IRJS Editions, pp.375-389, 2019. hal-03203014

HAL Id: hal-03203014
https://amu.hal.science/hal-03203014

Submitted on 20 Apr 2021

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

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

Les premières lois financières de la présidence Macron

Actes du colloque inaugural du réseau Allix

sous la direction de Ludovic Ayrault, Julie Benetti et Matthieu Conan

Les 5 et 6 avril 2018, le réseau Allix a organisé un colloque portant sur *Les premières lois financières de la présidence Macron*, à l'Assemblée nationale et à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, sous la direction des Professeurs Ludovic Ayrault, Julie Benetti, et Matthieu Conan. Ces deux journées ont été ouvertes par François de Rugy, Ministre de la Transition écologique et solidaire, à l'époque Président de l'Assemblée nationale, et Gérald Darmanin, Ministre de l'Action et des Comptes publics.

L'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la République aurait ouvert de l'avis de nombreux observateurs une nouvelle ère politique marquée par un renouvellement sans précédent du personnel parlementaire et l'effondrement du clivage traditionnel entre la droite et la gauche. Les premières lois financières de ce début de quinquennat (loi de finances pour 2018, loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022) portent-elles la marque de ce changement ? Le renouvellement des acteurs a-t-il induit une évolution des pratiques et des *habitus*, des moyens parlementaires ou des procédures budgétaires ? La ligne politique de la nouvelle majorité a-t-elle encouragé la définition de nouvelles politiques publiques en matière financière et fiscale ? Dans un contexte budgétaire hautement contraint, de quelle latitude dispose encore le pouvoir politique dans le pilotage et la gestion des finances publiques ?

Ont contribué aux actes du colloque, Jean-Luc Albert, Ludovic Ayrault, John A. Barrick, Jocelyn Bénéteau, Julie Benetti, Georges Bergougnous, Renaud Bourget, Émilie Cariou, Gilles Carrez, Matthieu Conan, Anne-Claire Dufour, Vincent Dussart, Giuseppe Franco Ferrari, Jérôme Germain, Luc Godbout, Alexandre Guigue, Daniel Gutmann, Antoinette Hastings-Marchadier, Thierry Lambert, Francesco Martucci, Jean-Marie Monnier, Olivier Négrin, Éric Oliva, Christophe Pierucci, Valérie Rabault, Céline Viessant, Éric Woerth.

Prix : 36 euros
ISBN : 978-2-919211-94-4

Collection
Bibliothèque
André Tunc

Tome
104

Tome
104

Les premières lois financières de la présidence Macron
Actes du colloque inaugural du réseau Allix

UNIVERSITÉ PARIS 1
PANTHÉON SORBONNE

IRJS Editions

Boutique en ligne http://irjs.univ-paris1.fr/

IRJS Editions

Collection
Bibliothèque de l'IRJS - *André Tunc*

Les premières lois financières de la présidence Macron

sous la direction de Ludovic Ayrault,
Julie Benetti et Matthieu Conan

Actes du colloque inaugural du réseau Allix
5 et 6 avril 2018



IRJS Editions

INSTITUT DE RECHERCHE JURIDIQUE DE LA SORBONNE

T.104.couv.indd 4 09/07/2019 09:14:57

LES PREMIÈRES LOIS FINANCIÈRES DE LA PRÉSIDENCE MACRON

Actes du colloque inaugural du réseau Allix
5 et 6 avril 2018

BIBLIOTHÈQUE DE L'INSTITUT DE RECHERCHE JURIDIQUE DE LA SORBONNE - *ANDRÉ TUNC*
TOME 104

LES PREMIÈRES LOIS FINANCIÈRES DE LA PRÉSIDENCE MACRON

Actes du colloque inaugural du réseau Allix
5 et 6 avril 2018

sous la direction des Professeurs Ludovic AYRAULT,
Julie BENETTI et Matthieu CONAN

IRJS ÉDITIONS

© IRJS Éditions, 2019.
ISSN : 2107-1691
ISBN : 978-2-919211-94-4

Les éditions de l'Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne ont repris en 2009 la collection « Bibliothèque André Tunc » créée en 2004.

Cette collection offre une sélection des récents travaux des chercheurs des départements de recherche en droit privé ainsi que des départements de recherche en droit public de l'Institut. Les actes des colloques organisés par ces départements sont également publiés ainsi que certains travaux collectifs.

Depuis 2017, le prix de thèse IRJS-Paris 1 est attribué par un jury aux meilleures thèses de l'Université Paris 1. Ce prix ouvre droit à la publication. D'autres thèses sont sélectionnées et publiées selon de stricts critères d'excellence.

Les 10 derniers titres parus dans la collection Bibliothèque de l'IRJS – André Tunc et les titres des autres collections d'IRJS Éditions sont en fin du présent volume.

Pour la vente directe :
Adresse postale : 12, place du Panthéon 75 231 Paris cedex 05
Pour venir nous voir : 4, rue Valette 75 005 Paris, 2ème étage
Contact : irjs-editions@univ-paris1.fr
Boutique en ligne : http : //irjs.univ-paris1.fr
Tél. : 01 44 07 77 82 – Fax. : 01 44 07 78 86



Colloque inaugural du réseau Allix

Jeudi 5 avril 2018 - Assemblée nationale - Hôtel de Lassay
Discours d'ouverture de M. François De Rugy,
Président de l'Assemblée nationale

Vendredi 6 avril 2018 - Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne - Salle 1
Discours d'ouverture de M. Gérald Darmanin,
Ministre de l'Action et des Comptes publics

Inscription obligatoire en ligne : https://irjs.univ-paris1.fr/labo/sorbonnefiscalite/

Renseignement : Sorbonne-Financespubliques@univ-paris1.fr

LISTE DES CONTRIBUTEURS

Jean-Luc ALBERT, *professeur, Aix-Marseille Université, Centre d'études fiscales et financières (CEFF)*

Ludovic AYRAULT, *professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, codirecteur du département Sorbonne fiscalité & finances publiques*

John A. BARRICK, *docteur en Business Administration – Comptabilité, Fiscalité, Économie, CPA, professeur associé de comptabilité à l'Université de Brigham Young*

Aurélien BAUDU, *professeur à l'Université de Lille (ERDP-CRDP, EA n°4487), Secrétaire général adjoint de la Société française de finances publiques*

Jocelyn BÉNÉTEAU, *maître de conférences, Aix-Marseille Université*

Julie BENETTI, *professeure à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, codirectrice du pôle finances publiques du Département Sorbonne fiscalité & finances publiques*

Georges BERGOUGNOUS, *directeur du service des affaires juridiques de l'Assemblée nationale, professeur associé à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.*

Renaud BOURGET, *maître de conférences (HDR) à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

Émilie CARIOU, *vice-présidente de la commission des finances de l'Assemblée nationale*

Gilles CARREZ, membre *de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ancien Président et ancien Rapporteur général*

Matthieu CONAN, *professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, codirecteur du département Sorbonne fiscalité & finances publiques*

Anne-Claire DUFOUR, *maître de conférences à l'Université de Nantes*

Vincent DUSSART, *professeur à l'Université Toulouse 1 Capitole*

Giuseppe Franco FERRARI, *professeur à l'Université de Milan*

Jérôme GERMAIN, *maître de conférences HDR en droit public, Faculté de droit de Metz, IRENEE, Université de Lorraine*

Luc GODBOUT, *professeur à l'Université de Sherbrooke*

Alexandre GUIGUE, *maître de conférences en droit public HDR à l'Université Savoie Mont Blanc.*

Daniel GUTMANN, *professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, codirecteur du département Sorbonne fiscalité & finances publiques*

Antoinette HASTINGS-MARCHADIER, *professeure à l'Université de Nantes, Laboratoire Droit et Changement Social (UMR CNRS 6297), Doyenne de la Faculté de Droit et des Sciences politiques*

Thierry LAMBERT, *professeur, Aix-Marseille Université, directeur du Centre d'études financières & fiscales*

Francesco MARTUCCI, *professeur à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas*

Jean-Marie MONNIER, *professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

Olivier NÉGRIN, *professeur, Aix-Marseille Université*

Éric OLIVA, *professeur, Aix-Marseille Université*

Christophe PIERUCCI, *maître de conférences HDR à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

Valérie RABAULT, *secrétaire de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ancienne Rapporteure générale*

Céline VIESSANT, *professeure, Aix-Marseille Université*

Éric WOERTH, *président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ancien ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État*

SOMMAIRE

Liste des contributeurs V

Première partie : Un nouveau Parlement ? 1

Propos introductifs 3
Julie Benetti

Titre premier. Les acteurs parlementaires 7

Introduction 9
Matthieu Conan

1. Retour à l'histoire 11

Le Parlement et les premières « lois financières » 13
Jean-Luc Albert

L'émergence des fonctions de président et de rapporteur général de la commission des finances 27
Aurélien Baudu

2. Retour d'expérience & premier bilan 43

Table ronde réunissant des parlementaires, tous membres de la commission des finances de l'Assemblée nationale 45

Titre second. Moyens & procédures 71

Introduction 73
Julie Benetti

1. Regards français et étrangers sur l'expertise parlementaire 75

Introduction 77
Julie Benetti

Le temps parlementaire 79
Georges Bergougnous

Regards américains sur l'expertise parlementaire 91
John A. Barrick

Le Bureau parlementaire du budget dans l'expérience italienne 99
Giuseppe Franco Ferrari

Approche parlementaire dans un contexte canadien et québécois 115
Luc Godbout

Débats 125

2. L'exercice du droit d'amendement parlementaire en France, en Allemagne et au Royaume-Uni 135

Introduction 137
Julie Benetti

Le pouvoir d'amendement des parlementaires allemands en matière budgétaire 139
Jérôme Germain

Le droit d'amendement des parlementaires britanniques lors de la discussion des lois financières 177
Alexandre Guigue

Le droit d'amendement et les lois financières 193
Éric Oliva

Débats 223

Seconde partie : Une nouvelle politique ? 231

Titre premier. Un nouveau cadre ? 233

Introduction 235
Thierry Lambert

1. Cadre budgétaire intégré & loi de programmation 237

La pression exercée par le cadre budgétaire intégré 239
Francesco Martucci

La nouvelle programmation financière 251
Christophe Pierucci

2. Le défi de la maîtrise de la dette publique et du retour à l'équilibre 275

Le point de vue de l'économiste 277
Jean-Marie Monnier

Le point de vue du juriste 285
Vincent Dussart

Débats 303

Titre second. Réforme ou réformes ? 309

Introduction 311
Céline Viessant

1. Politiques sociales et fiscales 313

La protection sociale 315
Anne-Claire Dufour

La réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune 329
Olivier Négrin

La fiscalité des entreprises 349
Daniel Gutmann

La fiscalité locale dans les premières lois financières Macron : une entrée en scène à rebondissements avec l'allègement massif de la taxe d'habitation 357
Antoinette Hastings-Marchadier

2. La problématique particulière des collectivités situées outre-mer 373

La Nouvelle-Calédonie 375
Jocelyn Bénéteau

Saint-Barthélemy et Saint-Martin.....391
Renaud Bourget

Débats.....407

Rapport de synthèse 411
Ludovic Ayrault

La Nouvelle-Calédonie

Jocelyn BÉNÉTEAU,
Maître de conférences, Aix-Marseille Université

« *La souveraineté, c'est le droit de choisir les partenaires ; l'indépendance, c'est le pouvoir de gérer la totalité des besoins créés par la colonisation, par le système en place. [...] C'est la souveraineté qui nous donne le droit et le pouvoir de négocier les interdépendances. Pour un petit pays comme le nôtre, l'indépendance, c'est de bien calculer les interdépendances* ».

Jean-Marie Tjibaou
Entretien à la revue *Les Temps Modernes*, n° 464, mars 1985

La Nouvelle-Calédonie n'est pas impactée par la réforme de la fiscalité locale initiée par les premières lois financières de la présidence Macron. La collectivité dispose en effet d'une *autonomie fiscale*[1] depuis le début du XX[e] siècle, autonomie qui a été pérennisée à des degrés divers dans les statuts successifs de la Nouvelle-Calédonie. Le statut actuel de la Nouvelle-Calédonie, issu de la combinaison du Titre XIII de la Constitution, titre qui lui est pleinement consacré, de l'accord de Nouméa[2] et de la loi organique du 19 mars 1999[3], a maintenu cette compétence de la collectivité en matière fiscale, qui figure à l'article 22-1° de la loi organique du

[1] Sur la question de la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière fiscale, voir notamment : J. BÉNÉTEAU, « L'autonomie fiscale de la Nouvelle-Calédonie », *in* X. CABANNES (Ed.), « Regards sur la fiscalité dans le Pacifique sud », *Comparative Law Journal Of the Pacific. Journal de Droit Comparé du Pacifique*, Vol. Hors-série XVIII, 2015, pp. 5-24 ; K. CHALIOT, *Essai sur l'émancipation et l'élaboration de la norme fiscale en Nouvelle-Calédonie*, Th. Doct. : Droit, Université de la Nouvelle-Calédonie, 2013 ; N. CLINCHAMPS, « Fiscalité et autonomie de la Nouvelle-Calédonie », *in* J.-Y. FABERON (Dir.), *Destins des collectivités politiques d'Océanie*, Vol. 2, PUAM, 2011, p. 710.

[2] *Accord sur la Nouvelle-Calédonie*, signé à Nouméa le 5 mai 1998, *JORF* n° 121 du 27 mai 1998, p. 8039.

[3] Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie*, *JORF* n° 0068 du 21 mars 1999, p. 4197.

19 mars 1999 et que l'on peut schématiser ainsi : la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière d'impôts, droits et taxes perçus au profit de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, des communes, des établissements publics locaux et des personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public[4]. Cette compétence est exercée partiellement par le biais de lois du pays, véritables actes législatifs pouvant faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel[5].

La Nouvelle-Calédonie n'est pas davantage impactée par les dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022[6], notamment par le dispositif de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales résultant de l'article 29 de ladite loi, car cette loi de programmation n'est pas applicable aux collectivités de Nouvelle-Calédonie, ni par les dispositions des lois de financement de la sécurité sociale, qui ne trouvent guère à s'appliquer en Nouvelle-Calédonie dès lors que la compétence en matière de protection sociale relève de la collectivité (article 22-4° de la loi organique du 19 mars 1999).

Ainsi, la Nouvelle-Calédonie n'est principalement concernée que par le volet dépenses des lois financières, et plus particulièrement des lois de finances. À ce titre, la loi de finances pour 2018 s'inscrit dans la continuité des lois de finances précédentes. En effet, depuis la signature de l'accord de Nouméa et l'adoption de la loi organique du 19 mars 1999, la marge de manœuvre de l'État sur ses dépenses en Nouvelle-Calédonie est assez faible, car certaines de ces dépenses sont juridiquement figées (par exemple, la dotation globale de compensation versée annuellement par l'État à la Nouvelle-Calédonie), et parce qu'il est politiquement délicat d'en diminuer le montant (**I**).

La réforme est à venir. En effet, la question de l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie et celle des conséquences financières pour l'État de l'évolution du statut de la collectivité devraient être résolues durant le quinquennat Macron, car la collectivité est engagée dans un processus d'émancipation comportant notamment des échéances électorales cruciales relatives à l'auto-détermination de la Nouvelle-Calédonie pouvant s'échelonner de 2018 à 2022. La première consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté a été

[4] L'État peut prélever des impositions en Nouvelle-Calédonie dès lors qu'elles ne bénéficient pas à ces entités. Néanmoins, le seul prélèvement étatique en vigueur en Nouvelle-Calédonie est, à notre connaissance, la taxe d'aéroport prévue à l'article 1609 *quatervicies* du code général des impôts. L'obstacle à la multiplication des prélèvements étatiques dans la collectivité n'est pas d'ordre juridique, mais d'ordre politique.

[5] Sur la question du particularisme de la loi fiscale du pays, voir notamment : J. BÉNÉTEAU, « La loi fiscale du pays de Nouvelle-Calédonie au regard de la loi fiscale nationale : entre identité et spécificité », *in* C. David (Dir.), *15 ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie. Sur les chemins de la maturité*, PUAM, Coll. Droit d'outre-mer, 2016, pp. 149-164.

[6] Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 *de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*, *JORF* n°0018 du 23 janvier 2018, texte n° 1.

organisée le 4 novembre 2018. Les hypothèses d'évolution institutionnelle de la collectivité *post*-référendums d'auto-détermination ont été largement étudiées, les incidences financières pour l'État de la modification du statut de la Nouvelle-Calédonie beaucoup moins, et, si elles ont fait l'objet de réflexions, c'est davantage sous l'angle économique et au regard des budgets des collectivités de Nouvelle-Calédonie que du point de vue du budget de l'État. La question revêt certes un caractère très prospectif, mais il est possible d'apporter des pistes de réflexion sur l'évolution des dépenses de l'État en Nouvelle-Calédonie après les référendums d'auto-détermination, notamment au regard d'expériences étrangères dans l'hypothèse où les électeurs choisiraient l'option de l'accession à la pleine souveraineté (**II**).

I. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN NOUVELLE-CALÉDONIE DANS LE CADRE DE L'ACCORD DE NOUMÉA

Avant d'analyser comment se matérialisent les dépenses de l'État en Nouvelle-Calédonie dans les documents budgétaires étatiques, notamment dans la loi de finances pour 2018 (**B**), il convient d'exposer la structure de ces dépenses (**A**).

A. La structure des dépenses de l'État en Nouvelle-Calédonie

Les dépenses de l'État en Nouvelle-Calédonie prennent tout d'abord la forme de dépenses budgétaires. Il s'agit des dépenses de fonctionnement et d'investissement engagées par l'État pour l'exercice de ses compétences en Nouvelle-Calédonie, compétences énumérées à l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999, par exemple, la défense, la police, la justice, la monnaie, l'enseignement supérieur, ou encore l'audiovisuel. Il s'agit également des dépenses engagées pour les établissements publics étatiques implantés en Nouvelle-Calédonie, ou encore de celles résultant de la mise à disposition de personnels aux collectivités de Nouvelle-Calédonie. Il s'agit également des dépenses de transfert bénéficiant aux collectivités de Nouvelle-Calédonie, qui peuvent prendre notamment la forme de dotations ou subventions, ou résulter de mécanismes contractuels tels que les contrats de développement.

S'agissant des dotations et subventions aux collectivités de Nouvelle-Calédonie, il faut distinguer celles qui sont attribuées à la collectivité centrale (la Nouvelle-Calédonie) et celles qui sont octroyées aux collectivités *infra*-territoriales (les provinces et les communes).

La Nouvelle-Calédonie dispose d'un large champ de compétences d'attribution énumérées à l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999, par exemple, la fiscalité des collectivités et établissements publics de Nouvelle-

Calédonie[7], la protection sociale, le droit du travail, l'enseignement primaire, ou encore les établissements hospitaliers. D'autres compétences ont été transférées progressivement par la suite à la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 26 de la loi organique : police et sécurité de la circulation aérienne intérieure et des exploitants établis en Nouvelle-Calédonie dont l'activité principale n'est pas le transport aérien international (janvier 2013) ; police et sécurité de la circulation maritime s'effectuant entre tous points de la Nouvelle-Calédonie, et sauvegarde de la vie en mer dans les eaux territoriales (janvier-juillet 2011) ; enseignement du second degré public et privé, sauf la réalisation et l'entretien des collèges du premier cycle du second degré, santé scolaire et enseignement primaire privé (janvier 2012) ; droit civil, sous réserve des compétences des provinces en matière de chasse et d'environnement, règles concernant l'état civil et droit commercial (juillet 2013) ; sécurité civile (janvier 2014). L'article 27 de la loi organique du 19 mars 1999 offre la possibilité au congrès de la Nouvelle-Calédonie de solliciter le transfert d'autres compétences, ou plus précisément d'un *bloc de compétences*[8].

L'exercice des compétences normatives n'entraîne pas de coût financier important pour la Nouvelle-Calédonie (et par conséquent pour l'État qui compense), alors que d'autres engendrent des dépenses de fonctionnement et d'investissement conséquentes, par exemple l'enseignement primaire ou du second degré.

L'État compense financièrement l'exercice de ces compétences transférées par le versement annuel d'une dotation globale de compensation à la Nouvelle-Calédonie. Cependant, les compétences transférées peuvent tout de même donner lieu à des dépenses directes de l'État. Par exemple, dans le cadre de l'enseignement secondaire, l'État met à la disposition de la Nouvelle-Calédonie, globalement et gratuitement, des agents qu'il rémunère directement. La dotation globale de compensation englobe également la compensation financière du transfert de certains établissements publics nationaux à la Nouvelle-Calédonie prévu à l'article 23 de la loi organique de 1999[9].

Les trois provinces sont dotées d'une compétence de droit commun. L'article 20 de la loi organique du 19 mars 1999 dispose en effet que « *chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation*

[7] Voir *supra*.
[8] Voir *infra*.
[9] Ont ainsi été transférés à la Nouvelle-Calédonie : l'Office des postes et télécommunications (OPT) au mois de janvier 2003, l'Institut de formation des personnels administratifs (IFPA), devenu l'Institut de formation à l'administration publique (IFAP), au mois d'octobre 2003, le Centre de documentation pédagogique (CDP) et l'Agence de développement de la culture kanak (ADCK) au mois de janvier 2012. Parmi les établissements publics visés par l'article 23 de la loi organique, seule l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) n'a pas encore été transférée.

applicable en Nouvelle-Calédonie ». L'État verse annuellement aux provinces une dotation globale de fonctionnement et une dotation globale de construction et d'équipement des collèges.

Quant aux trente-trois communes, elles peuvent classiquement engager des dépenses d'intérêt public local, dès lors que ces dépenses ne relèvent pas de la compétence de l'État ou de la Nouvelle-Calédonie. L'État verse chaque année aux communes des dotations ou subventions, selon les mêmes modalités que celles applicables aux autres communes, sous réserve de certaines règles spécifiques relatives aux communes d'outre-mer.

Les dépenses de transfert de l'État en Nouvelle-Calédonie résultent également des contrats pluriannuels de développement prévus à l'article 210 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie* et à l'article 3 de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie***.** Ces contrats de développement sont conclus entre l'État d'une part et la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes d'autre part. La génération actuelle de contrats couvre la période 2017-2021.

On peut ajouter à ces dépenses de transfert le financement indirect des collectivités de Nouvelle-Calédonie résultant de la contribution de l'État au Fonds européen de développement (FED). La Nouvelle-Calédonie fait en effet partie, comme les collectivités d'outre-mer, à l'exception de Saint-Martin, et les Terres australes et antarctiques françaises, des Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM), associés à l'Union Européenne. À ce titre, elle ne bénéficie pas des fonds structurels européens, mais de l'aide du Fonds Européen de Développement (FED). Le XI^{e} FED couvre la période 2014-2020.

Enfin, certaines dépenses de transfert peuvent revêtir un caractère exceptionnel. Par exemple, suite à la chute des cours du nickel en 2015 (- 40 %), l'État a accordé, en juillet 2016, *via* le compte d'affectation spéciale « *participations financières de l'État* » une avance d'actionnaire de 200 M€ sur la période 2016-2018 à la société Le Nickel et, *via* le compte de concours financiers « *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* » (programme 867 Soutien à la filière nickel en Nouvelle-Calédonie créé par la loi de finances rectificative pour 2016), un prêt de 200 M€ pour une durée de 10 ans à la société Vale afin de participer à la recapitalisation de sa filiale en Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2016, l'État a accordé sa garantie à hauteur de 220 M€ à la société Vale afin que sa filiale en Nouvelle-Calédonie puisse financer un investissement, et de 320 M€ à la société de projet Nouvelle-Calédonie Énergie, afin de financer la construction de la nouvelle centrale électrique de la société Le Nickel.

En 2016, les dépenses budgétaires de l'État engagées en Nouvelle-Calédonie étaient composées à 63 % de salaires et pensions aux fonctionnaires d'État, aux gendarmes et aux militaires, à 7 % de dépenses de fonctionnement courant, à 3 % de dépenses d'investissement propres[10], à 24 % de dépenses d'intervention (notamment les dotations aux collectivités et les dépenses résultant des contrats de développement), et à 3 % de dépenses des opérateurs publics intervenant dans la collectivité (par exemple, Météo France ou encore l'Institut de recherche pour le développement)[11].

Les dépenses de l'État en Nouvelle-Calédonie prennent par ailleurs la forme de dépenses fiscales qui se matérialisent par des mesures de *défiscalisation* pouvant bénéficier aux contribuables domiciliés fiscalement en France au regard de l'impôt sur le revenu, ou aux personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés en France, qui investissent dans certains secteurs dans la collectivité. Ainsi, à titre d'exemples, sont applicables aux investissements réalisés en Nouvelle-Calédonie :

- le dispositif de l'article 199 undecies B du code général des impôts qui prévoit une réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs neufs réalisés dans le cadre d'une entreprise exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale.
- les dispositifs des articles 199 undecies A et 199 undecies C du code général des impôts instaurant notamment une réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs, de la réhabilitation de logements et de la souscription au capital de certaines sociétés.
- dans le cadre de l'impôt sur les sociétés, le dispositif de déduction des investissements productifs et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent de tels investissements (articles 217 duodecies et 217 undecies du code général des impôts).

Il faut noter que la structure des recettes publiques a évolué depuis une quinzaine d'années dans le sens d'un financement plus autonome des dépenses des collectivités de Nouvelle-Calédonie. Depuis 2002, les recettes propres de la Nouvelle-Calédonie ont en effet augmenté plus rapidement que les dépenses de l'État dans la collectivité, du fait de la croissance économique soutenue entre 2002 et 2012, et de l'augmentation du taux de prélèvement obligatoire, due notamment au déplafonnement partiel des cotisations sociales, à l'institution de nouveaux prélèvements obligatoires, et à l'augmentation du taux de certaines impositions

[10] On notera que l'État assure le financement des opérations de réalisation de deux lycées engagés avant que le transfert de l'enseignement secondaire ne soit effectif, et que ce financement par l'État est inscrit étrangement dans la loi organique du 19 mars 1999.
[11] CEROM, L'économie calédonienne. Entre résilience et recherche de nouveaux équilibres, 2017, p. 18.

existantes[12]. Les dépenses de l'État en Nouvelle-Calédonie représenteraient aujourd'hui environ 15 % du PIB de la Nouvelle-Calédonie[13].

B. La matérialisation dans les documents budgétaires étatiques des dépenses de l'État en Nouvelle-Calédonie

Les données budgétaires relatives aux dépenses de l'État en Nouvelle-Calédonie sont disséminées dans les documents budgétaires étatiques au sein de plusieurs missions et programmes, plus précisément au sein de quelques 21 missions et 55 programmes. Le document de politique transversale *Outre-mer* permet d'évaluer les dépenses de l'État en Nouvelle-Calédonie, encore qu'il soit nécessaire d'identifier les crédits et dépenses fiscales relatives à la Nouvelle-Calédonie, au sein de ce document de 450 pages, qui, selon les termes employés, a pour objet de « *présenter un panorama le plus exhaustif possible des dépenses budgétaires, sociales et fiscales de l'État outre-mer* »[14]. Le document ne contenant pas précisément toutes les données budgétaires relatives à la Nouvelle-Calédonie, il est cependant nécessaire de se référer aux différents programmes concernés pour obtenir certains chiffres.

L'effort budgétaire et financier consacré par l'État à la Nouvelle-Calédonie s'élève globalement à environ 1,3 milliards d'euros dans la loi de finances pour 2018 (1 322 930 667 euros en autorisations d'engagement, 1 322 668 697 euros en crédits de paiement). Cet effort budgétaire et financier est à peu près équivalent à celui consacré par l'État à la Polynésie française.

À la lecture de l'état récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré à la Nouvelle-Calédonie, on constate que les principaux postes de dépenses de l'État en Nouvelle-Calédonie sont : l'enseignement scolaire (environ 430 millions d'euros en crédits de paiement)[15], auquel on peut adjoindre la recherche et l'enseignement supérieur (environ 44 millions d'euros en crédits de paiement)[16], les transferts aux collectivités de Nouvelle-Calédonie (voir *infra*), la défense (environ 212 millions d'euros en crédits de paiement)[17], la police et la gendarmerie nationale ainsi que

[12] *Ibid.*, p. 17.
[13] Certains économistes estiment que la parité fixe du franc pacifique avec l'euro constitue également une forme de transfert, car le franc pacifique n'est pas coté à sa juste valeur et serait soumis aux changes flottants sans cette parité fixe.
[14] Document de politique transversale, Outre-mer, Projet de loi de finances pour 2018, p. 12, https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/DPT/DPT2018_outre-mer.pdf, consulté le 16 juin 2019.
[15] Mission « Enseignement scolaire ».
[16] Mission « Recherche et Enseignement supérieur ».
[17] Mission « Défense ».

dans une moindre mesure la sécurité civile (environ 154 millions d'euros en crédits de paiement)[18], et la justice (environ 54 millions d'euros en crédits de paiement)[19].

Au sein de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* », l'action n° 4 « *Dotations Outre-Mer* » du programme 122 « *Concours spécifiques et administration* » contient le montant de la dotation globale de fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie et de la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés.

Pour 2018, la dotation globale de fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie s'élève à 82,75 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Le versement annuel de cette dotation aux provinces est prévu par l'article 180 de la loi organique du 19 mars 1999. En 2018, le montant de cette dotation reste inchangé par rapport à 2017.

Pour 2018, la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés s'élève à 52,02 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Aux termes de l'article 55 de la loi organique du 19 mars 1999, la dotation est calculée pour chaque service ou établissement transféré, après avis de la commission consultative d'évaluation des charges, sur la base des dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État à l'exercice des compétences transférées. Depuis 2010, en application de cet article, cette dotation évolue chaque année comme le taux prévisionnel de la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) et de la moitié du taux d'évolution du PIB en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif, soit pour 2017 + 2,1 %. Pour 2018, le taux d'indexation de cette part de la dotation globale de compensation est de 0,2868 % soit une hausse de 0,89 M€. En outre, par exception, et conformément à l'article 55-1 de la loi organique du 19 mars 1999, le droit à compensation des charges d'investissement dans les lycées évolue chaque année dans la même proportion que la variation de la moyenne sur 4 trimestres de l'indice du coût de la construction en Nouvelle-Calédonie.

La dotation globale de construction et d'équipement des collèges de Nouvelle-Calédonie, qui figure depuis 2016 dans le programme 123 « *conditions de vie outre-mer* », s'élève, pour 2018, à 11 845 416 € en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Le versement annuel de cette dotation par l'État aux provinces est prévu à l'article 181-IV de la loi organique du 19 mars 1999. Cette dotation évolue en fonction de la population scolarisée dans les collèges d'enseignement public.

[18] Mission « Sécurités ». La compétence en matière de sécurité civile a été transférée en janvier 2014 à la Nouvelle-Calédonie. L'État ne l'exerce depuis lors que de manière résiduelle.

[19] Mission « Justice ». Il faut adjoindre à ces crédits ceux consacrés notamment à la chambre territoriale des comptes et au tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, qui figurent dans la mission « Conseil et contrôle de l'État » (environ 4 millions d'euros en crédits de paiement).

Si les dotations spécifiques à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces sont individualisées au sein de plusieurs programmes, en revanche les transferts financiers de l'État aux communes de Nouvelle-Calédonie ne sont pas isolés dans les documents budgétaires.

Les crédits relatifs aux contrats de développement 2017-2021 figurent dans les programmes 123 « *conditions de vie outre-mer* » (pour 2018, 63,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 65,3 millions d'euros en crédits de paiement) et 138 « *emploi outre-mer* » (pour 2018 : 0,8 millions d'euros)[20]. Le taux d'exécution de ces contrats n'est pas de 100 %. En effet, annualité budgétaire oblige, les crédits correspondant à la tranche annuelle d'exécution de ces contrats doivent être inscrits chaque année dans la loi de finances initiale, conformément aux stipulations contractuelles, ce qui n'est pas pleinement respecté. Ainsi, la génération de contrats de développement 2011-2015, prolongée d'un an, s'est achevée en 2016 avec un taux d'exécution d'environ 86 %[21]. M. Gérard Poadja, l'un des deux sénateurs de Nouvelle-Calédonie, a exprimé son inquiétude quant à la possibilité que l'État envisage de ne pas respecter son engagement financier au regard de la nouvelle génération de contrats (au nombre de 10, répartis entre les trois provinces et la Nouvelle-Calédonie), au vu des crédits inscrits dans la loi de finances pour 2018[22].

Le document de politique transversale ne chiffre que de manière globale les dépenses fiscales de l'État au bénéfice des collectivités de l'outre-mer, qui pourtant ne constituent pas un ensemble homogène (départements et régions d'outre-mer, collectivités d'outre-mer, Nouvelle-Calédonie). Il n'est donc pas possible d'individualiser les dépenses fiscales au profit de la Nouvelle-Calédonie.

Globalement, les crédits relatifs aux collectivités de Nouvelle-Calédonie inscrits dans la loi de finances pour 2018 s'insèrent dans la continuité des lois de finances précédentes. L'évolution de la structure et du volume des dépenses de l'État en Nouvelle-Calédonie dépend de l'issue des consultations sur l'accession de la collectivité à la pleine souveraineté.

II. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN NOUVELLE-CALÉDONIE APRÈS LES CONSULTATIONS SUR L'ACCESSION DE LA COLLECTIVITÉ À LA PLEINE SOUVERAINETÉ

La question des dépenses de l'État en Nouvelle-Calédonie après les consultations sur l'accession de la collectivité à la pleine souveraineté revêt un caractère prospectif et ne semble pas être au cœur des préoccupations politiques.

[20] Rép. min. n° 01859, *JO Sénat* du 21 décembre 2017, p. 4620.
[21] Ibid.
[22] QE n° 01859, *JO Sénat* du 2 novembre 2017, p. 3394.

Depuis 2017, l'attention était focalisée sur les modalités d'organisation de la première consultation. Le congrès de la Nouvelle-Calédonie, par une délibération en date du 19 mars 2018, a fixé la date de la consultation au 4 novembre 2018[23]. Le 20 mars 2018, le Parlement a adopté, par un vote *quasi*-unanime, une loi organique sur la très sensible question de la composition de la liste électorale spéciale pour la consultation[24]. Lors du XVII[e] Comité des signataires de l'Accord de Nouméa, qui s'est tenu le mardi 27 mars 2018 à l'Hôtel de Matignon, le Premier ministre a proposé que la question posée lors de la consultation soit ainsi formulée : « *Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ?* » et que la réponse soit « *oui* » ou « *non* ». Les membres du comité des signataires ont considéré que cette formulation, qui est un compromis, était conforme aux principes de clarté, de loyauté et de sincérité.

Les deux hypothèses, à l'issue de la consultation, étaient donc les suivantes : soit la Nouvelle-Calédonie accédait à la pleine souveraineté et devenait un État indépendant, si le oui était majoritaire, soit la Nouvelle-Calédonie se maintenait au sein de la République française, si le non était majoritaire, deux autres référendums pouvant alors être organisés conformément à l'article 217 de la loi organique du 19 mars 1999, jusqu'en 2022. À l'issue de cette première consultation, la réponse « non » a été majoritaire (56,67 % contre 43,33 % pour la réponse « oui »). Néanmoins, ce pourcentage de vote en faveur du rejet de l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie est très inférieur au pourcentage prévu par les sondages. Les deux hypothèses (indépendance de la Nouvelle-Calédonie ou maintien de la collectivité au sein de la République française) subsistent donc puisque deux autres consultations peuvent être organisées. Chacune de ces hypothèses contient deux sous-hypothèses, généralement admises et développées notamment par MM. Jean Courtial et Ferdinand Mélin-Soucramanien dans un rapport intitulé « *Réflexions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie* »[25]. En cas d'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, l'indépendance pourrait être pure et simple ou être suivie d'une association ou d'un partenariat avec la France (ou un autre État). Le maintien de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République française pourrait aboutir à une évolution du statut de la Nouvelle-Calédonie, vers encore plus d'autonomie, « *aux confins de l'autonomie* »[26], ou à un *statut quo*. D'autres voies pourraient néanmoins être imaginées, telles que le statut de Pays

[23] Délibération n° 309 du 19 mars 2018 fixant la date de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, JONC, 20 mars 2018, p. 2875.
[24] Loi organique n° 2018-280 du 19 avril 2018 relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, JORF n° 0092 du 20 avril 2018, texte n° 1.
[25] J. COURTIAL, F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Réflexions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, octobre 2013, 86 p.
[26] *Ibid*., p. 54.

d'outre-mer associé ou POMA qu'avait exposé le Professeur Guy Agniel, et qui pourrait concerner l'ensemble des collectivités de l'outre-mer[27].

Ainsi, l'avenir institutionnel de la collectivité a largement été envisagé, mais l'avenir financier beaucoup moins, et encore moins du point de vue de l'État. Des pistes de réflexions sur cette question financière peuvent être apportées en distinguant l'hypothèse de l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté (**A**) de celle du maintien au sein de la République (**B**) à l'issue des consultations.

A. Les incidences financières de l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté

En cas d'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, les conséquences financières pour l'État dépendraient de l'option choisie par la Nouvelle-Calédonie : indépendance pure et simple ou indépendance avec association ou partenariat avec la France. Dans les deux cas, sous leur forme actuelle, les dépenses budgétaires de l'État en Nouvelle-Calédonie, directes ou indirectes, et les dépenses fiscales découlant des dispositifs nationaux de *défiscalisation* résultant d'investissements en Nouvelle-Calédonie, n'auraient plus lieu d'être. En effet, dans les deux cas, les relations entre la Nouvelle-Calédonie et la France seraient des relations d'État à État.

1. L'hypothèse de l'indépendance pure et simple

Dans l'hypothèse d'une indépendance pure et simple, les dépenses de l'État français en Nouvelle-Calédonie s'inscriraient vraisemblablement dans le cadre d'accords de coopération ou dans celui de l'aide au développement, à l'image des relations de coopération que la France et les États de l'Afrique subsaharienne ont établi au début des années 1960 lors de l'accession à l'indépendance de ces États. Il n'est pas certain alors que l'aide financière de la France à la Nouvelle-Calédonie atteindrait un niveau permettant de compenser la perte des points de PIB correspondant aux dépenses actuelles de l'État en Nouvelle-Calédonie (environ 15 % du PIB de la collectivité). De plus, il n'est pas garanti que la monnaie locale puisse continuer d'être indexée sur l'euro selon une parité fixe.

L'aide au développement octroyée par la France (4,7 milliards d'euros au total en 2015) est concentrée principalement en Afrique (44 % de l'aide bilatérale française en 2015)[28]. En Océanie (dans le Pacifique Sud), la contribution de la

[27] G. AGNIEL, « L'hypothèse de Pays d'outre-mer associé (POMA) », *in* J.-Y. FABERON (Dir.), *Destins des Collectivités politiques d'Océanie. Volume 2, Singularités*, PUAM, 2011, p. 771.
[28] F. KELLER et Y. COLLIN (Sénat), Rapport sur la Mission « Aide publique au développement » et CCF « Prêts à des États étrangers » du projet de loi de finances pour 2017.

France, à titre bilatéral, représentait globalement en 2015 environ 2 % des dépenses de l'État consacrées à l'aide au développement[29]. L'aide financière de la France en Océanie résulte également de sa contribution au Fonds Européen de Développement et de l'octroi à certains États d'aides ponctuelles, par exemple en cas de catastrophe naturelle (cyclone, etc.). L'aide octroyée à l'échelle d'un continent n'atteint cependant pas la somme de 1,3 milliards d'euros consacrée par l'État à la Nouvelle-Calédonie[30].

Ainsi, la participation financière de la France au développement dans le Pacifique sud est faible, alors même qu'un État, le Vanuatu, proche de la Nouvelle-Calédonie (environ 500 kilomètres), est une ancienne colonie française, ou plus précisément une ancienne colonie franco-britannique. Ancien condominium franco-britannique des Nouvelles-Hébrides, qui a accédé à l'indépendance (pure et simple) en 1980, le Vanuatu, dont la population (environ 280 000 habitants) est équivalente à celle de la Nouvelle-Calédonie, est principalement financé, en ce qui concerne l'aide extérieure, par l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou encore la Chine. L'aide de la France à son ancienne colonie est comparativement marginale.

2. L'hypothèse de l'indépendance-association ou indépendance avec partenariat

La question posée lors des consultations sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté n'exclut pas la possibilité d'établir, une fois la collectivité devenue État indépendant, un accord de partenariat ou d'association avec la France, à l'image de la relation entre Monaco et la France ou entre le Liechtenstein et la Suisse, ou, s'agissant d'États du Pacifique Sud, de l'association aux États-Unis des États fédérés de Micronésie, des Îles Marshall et des Palaos, et de l'association à la Nouvelle-Zélande des Îles Cook et de Niue. Ces expériences d'États ou territoires associés menées dans le Pacifique Sud devraient nécessairement être prises en considération dans l'hypothèse où la Nouvelle-Calédonie accéderait à la pleine souveraineté et qu'un accord de libre association ou partenariat était conclu entre l'État nouvellement créé et la France[31].

Le schéma de l'indépendance-association ou indépendance avec partenariat est le suivant : l'État nouvellement créé conclut un accord avec un État partenaire (généralement l'ancienne puissance colonisatrice) stipulant une délégation de compétences, principalement de compétences dites *régaliennes* telles que la

[29] Ibid.

[30] Voir *supra*.

[31] Les aspects financiers de l'indépendance-association, ou indépendance avec partenariat, sont généralement peu étudiés. Lea Havard y consacre quelques pages dans sa thèse sur l'État associé. L. HAVARD, *L'État associé : recherches sur une nouvelle forme de l'État dans le Pacifique Sud*, Th. Doct. : Droit, Bordeaux, 2016, notamment pp. 252-257. Voir également : T. LAM DANG, « Relation associative. Les États fédérés de Micronésie. Les spécificités de l'association », *in* J.-Y. FABERON (dir.), *op. cit*., pp. 373-376 ; G. AGNIEL, « Relation associative. Îles Cook et Niué : la conception néo-zélandaise de l'association », *in ibid*., pp. 363-371.

défense, la monnaie, ou encore les affaires étrangères. L'accord peut également prévoir une assistance administrative avec mise à disposition de personnels. On relèvera que l'État partenaire peut retirer un bénéfice non financier de l'accord conclu, par exemple une présence militaire stratégique.

Dans l'hypothèse d'un partenariat entre la Nouvelle-Calédonie, devenue un État indépendant, et la France, un tel accord se traduirait en termes financiers par des dépenses budgétaires directes de l'État français pour l'exercice des compétences déléguées et pour la mise à disposition de personnels.

L'accord de partenariat peut de surcroît inclure une aide financière. À ce titre, l'exemple des États et territoires associés du Pacifique sud peut être instructif. S'agissant des États du Pacifique Sud associés aux États-Unis (États fédérés de Micronésie, Îles Marshall et Palaos[32]), les modalités du partenariat, y compris la question de l'aide financière, sont réglées par des accords bilatéraux nommés *Compact of free association*. L'aide financière apportée par les États-Unis à ces États est assez conséquente. L'aide est octroyée sur une période pluriannuelle, de manière dégressive dans le but de diriger l'État associé vers l'indépendance financière. En revanche, l'aide financière apportée par la Nouvelle-Zélande aux Îles Cook et à Niue[33] est moins conséquente et moins formalisée. Tout au plus l'article 7 du préambule de la Constitution de Niue dispose que « *le gouvernement de la Nouvelle-Zélande aura la responsabilité permanente de fournir l'assistance économique et administrative nécessaire à Niue* ».

L'utilisation de l'aide financière est généralement encadrée. Le premier *Compact* ne balisait pas l'aide octroyée aux États fédérés de Micronésie et aux îles Marshall, ce qui a donné lieu à des gaspillages et à une mauvaise gestion des fonds octroyés par les États-Unis. Les *Compact* suivants ont donc orienté l'aide financière vers certains secteurs et soumis l'utilisation des fonds à une commission mixte à majorité américaine (*Joint Economic Management Commission - JEMCO*), ce qui a pu être perçu par les États bénéficiaires comme une ingérence des États-Unis dans leurs affaires intérieures.

En supposant que la France déciderait d'octroyer une aide financière à la Nouvelle-Calédonie devenue souveraine, cela se matérialiserait dans le budget de l'État français pas des dépenses de transfert, dans le cadre de l'aide extérieure.

---

[32] Les États fédérés de Micronésie constituent un État fédéral, créé par la Constitution de 1979. La Constitution des Îles Marshall date également de 1979. Ces deux États ont signé en 1982 un accord de libre association avec les États-Unis. L'indépendance des États-Unis a été acquise par ces deux États lors de l'entrée en vigueur de l'accord de libre-association en 1986. La Constitution des Palaos date de 1980. L'indépendance des États-Unis a été acquise par cet État en 1994. Ces trois États sont membres des Nations Unies.

[33] Les Îles Cook et Niue ne sont pas véritablement des États souverains, même s'ils se considèrent comme tels, ainsi que la Nouvelle-Zélande. Ces deux territoires ne sont pas membres des Nations Unies.

En tout état de cause, dans le cadre de l'indépendance-association, ou indépendance avec partenariat, la dépendance, y compris financière, ne serait plus subie, elle serait choisie, négociée.

B. Les incidences financières du maintien de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République

La structure et le niveau des dépenses de l'État en Nouvelle-Calédonie dans l'hypothèse du maintien de la collectivité au sein de la République, à l'issue de la première consultation et éventuellement des deux consultations suivantes, dépendent de l'évolution du statut de la collectivité vers encore plus d'autonomie ou du maintien de son statut actuel[34].

La collectivité pourrait accroître son autonomie si le congrès de la Nouvelle-Calédonie sollicitait le transfert du *bloc de compétences* prévu à l'article 27 de la loi organique du 19 mars 1999 : « *– règles relatives à l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics, contrôle de légalité des provinces, des communes et de leurs établissements publics, régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics ; – enseignement supérieur ; – communication audiovisuelle* ». La compensation financière de ce transfert de compétences serait assurée *via* la dotation globale de compensation versée annuellement par l'État à la Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, l'État mettrait certainement des personnels à la disposition de la collectivité, notamment les enseignants-chercheurs de l'Université de la Nouvelle-Calédonie, qui deviendrait un établissement public local.

L'accroissement de l'autonomie de la collectivité pourrait également résulter d'un nouvel accord, comportant par exemple un partage de compétences dites régaliennes, ce qui nécessiterait probablement une modification des dispositions organiques, voire de la Constitution. Dans ce cadre, les modalités des transferts financiers de l'État aux collectivités de Nouvelle-Calédonie pourraient être remaniées et leur volume révisé. Une révision à la baisse du volume des dépenses de l'État en Nouvelle-Calédonie serait envisageable. En effet, le taux de prélèvement obligatoire s'élevait en Nouvelle-Calédonie à 33 % du PIB en 2014[35]. Ce taux est bien inférieur au taux constaté en France et se situe au niveau de la moyenne des pays de l'OCDE, ce qui laisse à la Nouvelle-Calédonie une marge de manœuvre pour accroître le niveau de ses recettes propres et de celles des collectivités *infra*-territoriales. La Nouvelle-Calédonie a également initié un travail de modernisation de son système fiscal, notamment avec l'instauration de la taxe générale sur la consommation, impôt de type TVA entré pleinement en vigueur à

[34] Dans cette dernière hypothèse, la structure des dépenses de l'État demeurerait celle étudiée en première partie.
[35] CEROM, *op. cit.*, p. 17

compter du 1er octobre 2018, ainsi qu'une démarche de performance et de maîtrise de ses finances publiques.