

# **Refonder la fiscalité calédonienne**

*Diagnostic technique et pistes opérationnelles pour 2026-2030*

**Loïc Steffan**

PRAG, Université de la Nouvelle-Calédonie

Avril 2026

*Document de travail.*

# Sommaire

*La table des matières se met à jour automatiquement à l'ouverture du document. Si elle apparaît vide, faites un clic droit dessus et choisissez "Mettre à jour les champs" ou "Mettre à jour la table".*

Sommaire .....	2
Note de lecture .....	6
Synthèse exécutive .....	7
Le constat-cadre.....	7
Les douze constats essentiels avec leurs chiffres-clés .....	8
Quatre pistes opérationnelles principales.....	10
Trois pistes complémentaires plus engageantes.....	10
Effet financier cumulé attendu.....	11
Pour les médias et le grand public .....	11
Le diagnostic en quelques mots.....	11
Dix chiffres à retenir .....	11
Huit questions techniques aux candidats des provinciales .....	13
Avant-propos.....	14
Qui parle, depuis où, dans quel cadre.....	14
Pourquoi maintenant.....	14
Méthode et sources .....	15
Limites assumées .....	15
Reconnaissance .....	16
Calendrier de production.....	16
Introduction.....	17
Pourquoi un rapport sur la fiscalité calédonienne en avril 2026.....	17
Architecture du rapport .....	17
Trois principes éditoriaux.....	18
Quel statut pour ce document .....	19
Chapitre 1. La complexité qui empêche le débat .....	21
Une fiscalité a trois fonctions, et la calédonienne n'en remplit aucune sereinement.....	21
Le piège du centime additionnel.....	21
Cinq couches dans le prix de l'essence .....	23
Les taxes affectées et la dépossession du Congrès .....	23
Le coût démocratique de la complexité.....	24
Articulation avec les chapitres suivants .....	25
Chapitre 2. Les dysfonctionnements d'efficience.....	26
Une protection qui rate sa cible.....	26
Une fiscalité d'entreprise indifférenciée .....	27
Polycrise et politique de l'offre .....	28
Conclusion du chapitre 2.....	29
Chapitre 3. Les injustices ressenties .....	30
Le malentendu des classes moyennes sur l'IRPP.....	30
L'impôt qui ne dit pas son nom (la fiscalité indirecte sur les modestes) .....	31
Le grand angle mort, la concentration patrimoniale.....	31
L'asymétrie de transparence comme choix politique.....	32
Conclusion. La régressivité de fait .....	33
Chapitre 4. Les outils de pilotage absents .....	34
Petite cartographie des nomenclatures comptables.....	34
La situation calédonienne et ses effets concrets.....	34

La dette technique des applications fiscales.....	35
Conclusion. La bascule M57 est un préalable.....	36
Chapitre 5. L'analyse politique du blocage .....	37
La logique de Mancur Olson .....	37
La complémentarité avec Acemoglu.....	37
Trois niveaux de consensus.....	38
Trois leviers identifiables .....	39
Conclusion. Une séquence opérationnelle qui respecte l'ordre des leviers .....	40
Chapitre 6. La Ville de Nouméa, érosion structurelle de la fiscalité communale .....	42
Présentation institutionnelle.....	42
La trajectoire 2023-2026 .....	42
Les arbitrages forcés.....	43
Diagnostic CRC et articulation avec les autres collectivités .....	44
Le mécanisme parasitaire en action.....	44
Chapitre 7. Le Budget Primitif 2026 vu en flux .....	46
Présentation de la méthode Sankey.....	46
Ce que la représentation révèle sur le BP 2026 NC.....	46
Limites pédagogiques de l'outil.....	47
Vers un Sankey pluriannuel publié.....	47
Chapitre 8. Le débat public sur les dotations provinciales et la fabrique de l'opinion.....	49
Le visuel litigieux .....	49
Premier biais. Des budgets de nature radicalement différente.....	49
Deuxième biais. Les flux invisibles qui dorment dans la marge du visuel .....	50
Le ratio réel par habitant et par an .....	51
Ce que cet épisode dit du débat fiscal calédonien.....	51
Une honnêteté méthodologique nécessaire .....	51
Chapitre 9. Déficits sociaux et sécurité énergétique. La limite atteinte par le système actuel.....	53
Pourquoi ce chapitre dans un rapport sur la fiscalité .....	53
Le RUAMM en chiffres 2026 .....	53
Les retraites en effet ciseaux .....	54
La sécurité énergétique en tension budgétaire.....	54
Le croisement des deux crises. Une lecture de soutenabilité territoriale .....	55
Implication fiscale directe.....	55
Chapitre 10. Les enchères du nickel et les ordres de grandeur .....	57
Le récit du tas d'or.....	57
Les chiffres bruts sur le nickel calédonien .....	57
Le système actuel d'attribution des droits miniers .....	58
Les expériences internationales d'enchères.....	58
L'ordre de grandeur réaliste pour la Nouvelle-Calédonie.....	59
Optimiser sans rêver .....	59
Chapitre 11. Trois rentes institutionnelles. 255 millions d'euros par an .....	61
Une rente institutionnelle, qu'est-ce que c'est .....	61
La défiscalisation Girardin en chiffres.....	61
L'indexation des rémunérations publiques .....	62
La sur-administration .....	63
Le total et sa contre-utilisation possible .....	63
Une réforme à enveloppe constante.....	64
Chapitre 12. Quatre pistes praticables sans coût budgétaire supplémentaire.....	66
Piste 1. Bascule progressive vers la nomenclature M57 adaptée à la Nouvelle-Calédonie .....	66
Piste 2. Publication annuelle par l'Institut de la statistique d'un coefficient de Gini patrimonial .....	67

Piste 3. Conditionnalité d'emploi sur les agréments Girardin supérieurs à 250 000 euros .....	68
Piste 4. Simplification et publication consolidée des taxes affectées .....	69
Combinaison des quatre pistes .....	70
Risques et précautions.....	70
Chapitre 13. Pistes complémentaires plus engageantes.....	71
Piste 5. Système d'enchères pour le renouvellement des titres miniers .....	71
Piste 6. Modulation de l'indexation des rémunérations publiques pour les nouveaux entrants .....	72
Piste 7. Refonte de la fiscalité d'investissement productif.....	72
Pistes annexes mentionnées en alerte .....	73
Une séquence complète sur cinq ans.....	74
Chapitre 14. Calendrier d'instrumentation et conditions politiques .....	75
Phasage zéro à six mois. Décisions immédiates.....	75
Phasage six à dix-huit mois. Mise en œuvre .....	75
Phasage dix-huit à trente-six mois. Consolidation.....	76
Trois conditions politiques cumulatives .....	76
Trois risques majeurs et leurs parades .....	77
Articulation avec les provinciales 2026.....	77
Articulation avec la mission parlementaire sénatoriale .....	78
Chapitre 15. Les boucles et les angles morts .....	80
Une présentation pédagogique de la pensée systémique .....	80
La Nouvelle-Calédonie comme système contraint .....	81
Cinq boucles de rétroaction documentées.....	81
Trois angles morts du diagnostic fiscal classique .....	83
Pourquoi une réforme à la marge ne suffira pas .....	84
Chapitre 16. Les leçons générales et le pont vers une lecture plus large .....	85
Le pont vers la protection sociale et l'énergie .....	85
L'articulation avec la trajectoire budgétaire française .....	85
Le pont vers une lecture plus large du modèle territorial .....	86
Trois leçons générales .....	87
Conclusion générale du rapport .....	88
Conclusion .....	89
Ce que le rapport établit .....	89
Ce que le rapport ne prétend pas .....	90
La fenêtre d'opportunité.....	90
Trois adresses finales.....	91
Clause de revoyure. Une lucidité sur les effets pervers possibles .....	92
Anticipation des objections politiques fortes.....	93
Contre-argument 1. Syndical, sur la modulation de l'indexation .....	94
Contre-argument 2. Élus locaux, sur la fragilisation des collectivités .....	96
Contre-argument 3. Cabinets de défiscalisation et investisseurs .....	98
Contre-argument 4. Organisations patronales, sur la fiscalité d'entreprise différenciée .....	100
Contre-argument 5. Indépendantistes, sur les enchères minières .....	102
Contre-argument 6. Loyalistes, sur la posture de l'auteur.....	104
Synthèse. Une grammaire commune de la réponse.....	106
Fiscalité environnementale et sanitaire. Une dimension complémentaire.....	106
Ce que la fiscalité peut faire en matière environnementale et sanitaire .....	107
Ce qui existe déjà en Nouvelle-Calédonie.....	108
Trois axes praticables sur l'horizon 2026-2030 .....	110
Le cas du nickel comme angle mort principal.....	112
Les trois contraintes techniques à respecter .....	115

Acceptabilité politique en contexte calédonien.....	116
Articulation avec le rapport principal .....	118
Calendrier d'instrumentation suggéré .....	118
Précaution finale. Une fiscalité verte ne suffit pas.....	119
Simulation d'impact redistributif. Exercice illustratif sous hypothèses explicites .....	120
Limites méthodologiques assumées .....	120
Distribution des revenus et estimation des patrimoines en Nouvelle-Calédonie .....	122
Tableau 1. Charge fiscale actuelle estimée par décile .....	122
Effet attendu de chaque piste sur les déciles .....	124
Tableau 2. Charge fiscale post-réforme estimée par décile (horizon 2030) .....	125
Analyse qualitative. Une réforme à effet redistributif modéré mais lisible.....	126
Précautions et perspectives .....	126
Annexes documentaires .....	128
Annexe A. Bibliographie sourcée et références juridiques .....	128
Annexe B. Données chiffrées consolidées du Budget Primitif 2026 .....	129
Annexe C. Lexique technique pour non-spécialistes.....	130
Annexe D. Méthode statistique et limites des estimations .....	132
Annexe E. Sources documentaires et accès aux pièces principales.....	133

## Note de lecture

Ce rapport est organisé pour servir simultanément trois publics, avec trois rythmes de lecture possibles.

**Lecture en quinze minutes.** Le lecteur pressé peut s'en tenir à la synthèse exécutive (cinq pages, qui suit immédiatement la présente note) et à l'encart pour les médias et le grand public (trois pages, extractible). Ces deux pièces sont délibérément placées en tête du document pour permettre une lecture ultra-rapide. Elles donnent l'essentiel des constats, des chiffres-clés et des pistes opérationnelles.

**Lecture en une heure.** Le lecteur qui souhaite comprendre la posture, la méthode et les arbitrages du rapport peut prolonger sa lecture par l'avant-propos et l'introduction (six pages au total), puis se reporter à la conclusion et à la pièce d'anticipation des objections politiques fortes pour disposer des éléments de réponse aux contre-arguments les plus probables.

**Lecture intégrale.** Le lecteur qui souhaite entrer dans le détail technique trouvera le corps du rapport en quatre parties (diagnostic systémique, cas concrets, pistes opérationnelles, lecture systémique d'ensemble). Chaque chapitre peut être lu indépendamment des autres. Les renvois entre chapitres sont signalés explicitement. Les annexes documentaires ferment le rapport en présentant la bibliographie sourcée, les données chiffrées consolidées du Budget Primitif 2026, un lexique technique pour non-spécialistes, la méthode statistique et les sources documentaires utilisées.

**Pièces complémentaires.** Deux pièces autonomes complètent le rapport. L'anticipation des objections politiques fortes (treize pages) propose des éléments de réponse technique aux six contre-arguments les plus probables, dans une grammaire mobilisable directement par les destinataires du rapport. La fiscalité environnementale et sanitaire (huit pages) ouvre une dimension complémentaire qui n'est pas le cœur du propos mais qui mérite d'être nommée explicitement à l'occasion d'une réforme fiscale d'ensemble.

## Synthèse exécutive

**Lecture autonome possible.** Cette synthèse récapitule, sur quatre pages, l'essentiel du rapport. Elle peut être lue indépendamment du corps du document. Pour aller plus loin sur tel ou tel point, le lecteur trouvera les développements détaillés dans les chapitres référencés.

### Le constat-cadre

La fiscalité calédonienne n'assure plus, en 2026, les trois fonctions qu'on attend d'un système fiscal moderne. Elle ne finance plus suffisamment les services publics que les citoyens jugent nécessaires (le RUAMM présente un besoin de financement chiffré à 18 milliards de francs CFP en 2026 par le gouvernement, le système électrique a dû être tamponné en urgence par 1,2 milliard du complément négocié à Paris en février 2026). Elle ne redistribue plus dans le sens attendu (les rapports Lieb 2011 et Verdisst 2016, dont le diagnostic n'a jamais été contredit, documentent une régressivité comparée par rapport à la métropole pour les classes moyennes salariées). Elle n'oriente plus les comportements économiques (parce que ses dispositifs hérités d'un cycle minier en croissance produisent des multiplicateurs locaux faibles en récession structurelle, et parce que l'opacité de ses prélèvements indirects empêche tout signal-prix lisible).

Cette défaillance n'est pas conjoncturelle. Le mai 2024 et la dégradation budgétaire qui a suivi (chute de 14,2% des recettes fiscales calédoniennes en un an, capacité de désendettement provinciale passée de 3 ans à 88 ans, dotations de la Nouvelle-Calédonie aux provinces en baisse de 81% au Budget Primitif 2026) ont révélé une fragilité structurelle préexistante qui ne se résoudra pas par un simple retour à la normale. Le concept de polycrise, popularisé par l'historien et économiste britannique Adam Tooze (Université Columbia), désigne un état où plusieurs crises se renforcent mutuellement plutôt que de se succéder. La Nouvelle-Calédonie est dans cet état depuis 2024.

Le rapport propose une refonte technique faisable sans dépense supplémentaire de l'État, sur quatre années (2026-2030). Cette refonte ne touche pas à l'architecture institutionnelle issue des accords de Matignon (1988) et de Nouméa (1998). Elle restaure la lisibilité, la mesurabilité et la cohérence d'un système fiscal qui ne les a plus.

## Les douze constats essentiels avec leurs chiffres-clés

- 1. Centime additionnel.** Les recettes des provinces et des communes dépendent presque entièrement d'impôts perçus par la Nouvelle-Calédonie, sur lesquels elles n'ont aucune marge d'action. Total des centimes additionnels reversés en 2026, 8,254 milliards de francs CFP. Source, Budget Primitif 2026 NC. Voir chapitre 1.
- 2. Prix administré de l'essence.** Cinq couches de prélèvement empilées au-dessus du prix coût-assurance-fret, opaques pour le consommateur. Voir chapitre 1.
- 3. Taxes affectées.** Le Congrès vote chaque année des affectations de TGC déjà décidées par les lois de pays antérieures. 33,17 milliards de francs CFP de TGC affectée pré-fléchée en 2026 sur 47,2 milliards de TGC brute. Source, Budget Primitif 2026 NC, projet DC-2026-DBAF-0004 du 7 janvier 2026. Voir chapitre 1.
- 4. Fiscalité douanière.** Une protection qui rate sa cible parce que l'élasticité de la consommation aux prix est plus faible que prévue dans une économie insulaire captive, et parce que les capacités productives locales sont rapidement saturées. Voir chapitre 2.
- 5. Fiscalité d'entreprise.** Aveugle aux profils, identique pour la grande surface importatrice et pour la PME productive. Référence, rapport Lieb 2011, rapport Verdisst 2016, théorie de la fiscalité optimale d'Atkinson et Stiglitz. Voir chapitre 2.
- 6. Polycrise et politique de l'offre.** Multiplicateur fiscal inversé en récession structurelle. Le multiplicateur local d'un euro de défiscalisation Girardin est inférieur à 0,5. Le multiplicateur local d'un euro d'emploi aidé est supérieur à 1,0. Référence, John Maynard Keynes (1883-1946) et John Hicks (1904-1989), Adam Tooze. Voir chapitre 2.
- 7. Concentration de l'IRPP.** Cinquante pour cent des foyers les plus modestes acquittent 2% de l'IRPP local, et la population la plus aisée supporte proportionnellement moins d'impôt qu'en métropole. Source, rapport Lieb 2011, rapport Verdisst 2016. Voir chapitre 3.
- 8. Fiscalité indirecte sur les modestes.** La TGC est régressive par construction, et sa régressivité s'aggrave proportionnellement à son poids dans les recettes, malgré les exonérations sur les produits de première nécessité. Voir chapitre 3.
- 9. Concentration patrimoniale.** L'Institut de la statistique et des études économiques publie un coefficient de Gini sur les revenus (autour de 0,39), mais aucun coefficient de Gini sur les patrimoines. Asymétrie de transparence revenus-patrimoines documentée. Voir chapitre 3.
- 10. Nomenclatures comptables.** M14 pour les communes, M52 adaptée NC pour la Nouvelle-Calédonie et les provinces depuis 2012, pas de M57 alors qu'elle est obligatoire en métropole depuis 2024. Impossibilité de comparer les comptes par fonction. Voir chapitre 4.
- 11. Trois rentes institutionnelles.** 255 millions d'euros par an mal alloués. La défiscalisation Girardin (149 millions d'euros par an, 745 emplois, 200 000 euros par emploi, 27 à 35% de fuite hors territoire). L'indexation différentielle des rémunérations publiques (coefficient global d'environ 1,73 fois le traitement métropolitain de référence, rente nette 100 à 150 millions d'euros par an). La sur-administration (autour de 100 agents publics pour 1 000 habitants contre environ 60 justifiables, 100 millions d'euros par an). Voir chapitre 11.

**12. Limites politiques.** Les bénéficiaires des dispositifs actuels sont concentrés et organisés. Les perdants (classes moyennes salariées, jeunes en insertion, contribuables modestes) sont diffus et silencieux. Référence, Mancur Olson (économiste américain, 1932-1998), *La logique de l'action collective* (1965). Voir chapitre 5.

## Quatre pistes opérationnelles principales

Quatre pistes peuvent être engagées dans les six à dix-huit prochains mois sans dépense additionnelle. Elles ne créent pas de perdants directs identifiables. Elles relèvent de la restauration des outils de pilotage. Elles sont le préalable technique à toute réforme distributive ultérieure.

**Piste 1. Bascule progressive vers la nomenclature M57 adaptée à la Nouvelle-Calédonie.** Calendrier 6 à 18 mois pour le cadre, 18 à 36 mois pour le déploiement complet. Coût modéré (formation des agents, refonte des systèmes d'information). Gain en lisibilité comparative immédiat. Conditions, convention DBAF-DGFiP avec moyens humains explicites. Voir chapitre 12.

**Piste 2. Publication annuelle par l'ISEE d'un coefficient de Gini patrimonial.** Calendrier 12 mois pour la première publication, annuel ensuite. Coût quasi nul (les données existent déjà). Gain démocratique majeur (le débat fiscal s'élargit aux stocks, pas seulement aux flux). Voir chapitre 12.

**Piste 3. Conditionnalité d'emploi sur les agréments Girardin supérieurs à 250 000 euros.** Calendrier 6 mois pour la rédaction, 12 mois pour la mise en œuvre. Gain estimé entre 30 et 60 millions d'euros par an de réorientation vers des dispositifs à multiplicateur local plus élevé, soit environ 3 000 postes d'insertion mobilisables à enveloppe constante. Voir chapitre 12.

**Piste 4. Simplification et publication consolidée des taxes affectées.** Calendrier 12 mois. Coût quasi nul. Gain principal, restauration de la lisibilité du débat budgétaire et reprise par le Congrès de la prise sur ce qu'il vote. Voir chapitre 12.

## Trois pistes complémentaires plus engageantes

**Piste 5. Système d'enchères pour le renouvellement des titres miniers.** Mise en concurrence financière des opérateurs candidats au moment du renouvellement. Gain estimé 300 à 450 millions d'euros par an en hypothèse haute. Calendrier 24 à 36 mois. Voir chapitres 10 et 13.

**Piste 6. Modulation de l'indexation des rémunérations publiques pour les nouveaux entrants.** Maintien intégral pour les agents en poste. Coefficient révisé pour les nouvelles embauches, après négociation paritaire avec les organisations syndicales. Gain estimé 30 à 50 millions d'euros par an au bout de 5 ans. Voir chapitre 13.

**Piste 7. Refonte de la fiscalité d'investissement productif.** IS différencié, crédit d'impôt à l'investissement productif, refonte de la patente. Effet attendu, redéploiement du tissu productif vers des secteurs à multiplicateur local élevé. Calendrier 18 à 24 mois. Voir chapitre 13.

## Effet financier cumulé attendu

Combinées, les sept pistes produisent un effet financier cumulé estimé entre 400 et 700 millions d'euros par an récurrents à l'horizon 2030, à enveloppe budgétaire constante du côté de l'État. Cet ordre de grandeur agrège des fourchettes individuelles publiques. Il a une vocation pédagogique et opérationnelle. Il dit que la marge de manœuvre existe sans dépense supplémentaire de l'État, à condition de réorienter les flux existants. Le détail du calendrier d'instrumentation et des conditions politiques figure au chapitre 14.

## Pour les médias et le grand public

**Encart extractible.** Cette pièce est conçue pour être diffusée séparément du rapport, notamment auprès des rédactions locales, des associations de citoyens, et des acteurs économiques qui souhaitent disposer d'une grille de lecture commune pour la séquence des élections provinciales de juin 2026 et de la mission parlementaire en cours.

### Le diagnostic en quelques mots

La fiscalité calédonienne souffre de quatre maux qui se cumulent. Elle est trop complexe pour permettre un débat démocratique informé. Elle est inefficace parce que ses outils ne produisent plus les effets attendus en récession structurelle. Elle est ressentie comme injuste par les classes moyennes salariées, et ce ressenti est techniquement fondé. Elle est dépourvue d'outils de pilotage modernes (nomenclature comptable comparable, mesure du patrimoine, évaluation des dispositifs), ce qui rend toute réforme rationnelle difficile à conduire.

Cette situation n'est pas une fatalité. Sept pistes opérationnelles peuvent être engagées sur la période 2026-2030 sans dépense supplémentaire de l'État. Quatre d'entre elles ne créent pas de perdants directs identifiables. Trois autres sont plus engageantes mais démultiplient l'effet financier. L'effet cumulé attendu se situe entre 400 et 700 millions d'euros par an récurrents à l'horizon 2030, par réorientation des flux existants.

### Dix chiffres à retenir

1. 18 milliards de francs CFP. Le besoin de financement RUAMM en 2026 selon le gouvernement calédonien (séance du Congrès du 19 février 2026).
2. 60 millions d'euros. Le complément négocié à Paris en février 2026 pour couvrir RUAMM, retraites et système électrique.
3. 200 000 euros. Le coût d'un emploi créé via la défiscalisation Girardin, soit neuf années du salaire médian calédonien.
4. 8,254 milliards de francs CFP. Le total des centimes additionnels reversés en 2026 par la Nouvelle-Calédonie aux provinces, communes et chambres consulaires.
5. 47,2 milliards de francs CFP. La prévision de TGC brute en 2026, en hausse de 7% par rapport au budget 2025.
6. 14,2%. La chute des recettes fiscales calédoniennes en un an entre 2023 et 2024 (source, Chambre territoriale des comptes).
7. De 3 ans à 88 ans. La capacité de désendettement provincial agrégé, passée en un an entre 2023 et 2024.
8. 100 contre 60. Le nombre d'agents publics pour 1 000 habitants en Nouvelle-Calédonie, contre le nombre justifiable au regard des fonctions exercées.

**9.** 1,73. Le coefficient global d'indexation différentielle des rémunérations publiques calédoniennes par rapport au traitement métropolitain de référence.

**10.** 2,8 milliards de francs CFP. La baisse cumulée de la fiscalité de la Ville de Nouméa entre 2023 et 2026.

## Huit questions techniques aux candidats des provinciales

Les huit questions ci-dessous sont calibrées pour permettre aux candidats des élections provinciales de juin 2026 de se positionner précisément sur les pistes opérationnelles présentées dans le rapport. Elles peuvent aussi être utilisées par les rédactions locales lors d'auditions ou de débats publics. Aucune ne préjuge de l'orientation politique du candidat. Toutes appellent une réponse opérationnelle vérifiable.

**Question 1.** Êtes-vous favorable à la bascule de la Nouvelle-Calédonie et de ses collectivités vers la nomenclature comptable M57 (qui est la norme métropolitaine depuis le 1er janvier 2024), et avec quel calendrier d'instrumentation ?

**Question 2.** Soutenez-vous la publication par l'Institut de la statistique et des études économiques d'un coefficient de Gini patrimonial annuel, équivalent au coefficient de Gini sur les revenus déjà publié ?

**Question 3.** Êtes-vous favorable à conditionner les agréments de défiscalisation Girardin supérieurs à 250 000 euros à des objectifs contractuels d'emploi local créé et maintenu pendant trois ans ?

**Question 4.** Êtes-vous favorable à la mise en place d'un système d'enchères concurrentielles pour le renouvellement des titres miniers, sans modification du statut juridique des ressources, sur le modèle des dispositifs en vigueur en Inde, en Australie ou au Brésil ?

**Question 5.** Comment justifiez-vous le maintien du coefficient d'indexation à 1,73 pour les nouveaux entrants dans la fonction publique calédonienne, au-delà de ce qui se justifie par le coût de la vie réel et par la rareté des compétences concernées ?

**Question 6.** Quelle est votre position sur le déficit RUAMM (chiffré à 18 milliards de francs CFP en 2026 par le gouvernement calédonien) et sur le calibrage du financement complémentaire au-delà du tampon de 9,5 milliards négocié à Paris ?

**Question 7.** Êtes-vous favorable à la publication annuelle d'un tableau de bord des multiplicateurs locaux par instrument de politique publique (défiscalisation, emploi aidé, formation, RSMA, soutien sectoriel), pour permettre les comparaisons d'efficacité à enveloppe constante ?

**Question 8.** Comment articulez-vous la trajectoire de transition énergétique du Schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie avec la situation budgétaire dégradée des opérateurs (Enercal, EEC) et la nécessité de réduire la dépendance aux combustibles fossiles importés ?

## Avant-propos

### Qui parle, depuis où, dans quel cadre

L'auteur du présent rapport est PRAG (Professeur agrégé) à l'Université de la Nouvelle-Calédonie. Il enseigne les finances publiques en cycle de licence et de master, dirige le programme Pépite d'accompagnement à l'entrepreneuriat étudiant, et forme par ailleurs à l'usage raisonné des

intelligences artificielles dans le cadre académique. Il a coécrit avec Pierre-Éric Sutter (psychologue, spécialiste des ruptures systémiques) un ouvrage antérieur sur les dynamiques d'effondrement.

L'auteur ne vote pas aux élections provinciales de Nouvelle-Calédonie. Ses attaches familiales sont hexagonales, son contrat de service à l'Université de la Nouvelle-Calédonie est à durée déterminée, et son retour en métropole est prévu à l'échéance contractuelle. Cette situation n'est pas une revendication d'objectivité absolue (qui n'existe pas en sciences sociales). Elle est une hygiène analytique qui tient à distance les positions distributives explicites du débat calédonien et facilite la posture de tiers que le rapport assume.

Le cadre institutionnel de production est l'enseignement supérieur français au sens large. La signature individuelle figurant en page de garde n'engage aucune institution. La mention en pied de page d'une éventuelle co-signature avec deux collègues du LARJE (Laboratoire de recherches juridique et économique de l'Université de la Nouvelle-Calédonie) sera ajoutée si ces collègues acceptent en relecture, sur la base d'une expertise complémentaire (institutionnelle pour l'un, fiscale pour l'autre). À ce stade, le rapport est signé individuellement.

## **Pourquoi maintenant**

Trois échéances rapprochées rendent l'exercice nécessaire à ce moment précis. Premièrement, les élections provinciales de juin 2026, qui désigneront les institutions calédoniennes pour la mandature 2026-2031. Deuxièmement, la mission parlementaire sénatoriale en cours sur la situation calédonienne, qui rendra ses conclusions dans les mois qui viennent et dont les recommandations pourront être intégrées dans le projet de loi de finances suivant. Troisièmement, l'échéance de 2029 pour le dispositif de défiscalisation Girardin, qui ouvre une fenêtre de renégociation sur l'un des principaux instruments fiscaux à effet calédonien.

Ces trois échéances ne se reproduiront pas avant plusieurs années. La fenêtre est étroite. Elle est aussi ouverte parce que le diagnostic technique est partagé depuis quinze ans dans la littérature spécialisée, parce que les outils techniques de réforme existent et sont éprouvés dans d'autres territoires, et parce que la pression budgétaire post-2024 rend désormais coûteux le maintien du statu quo.

## **Méthode et sources**

Le rapport repose exclusivement sur des sources publiques. Le Budget Primitif 2026 de la Nouvelle-Calédonie (1 404 pages, voté le 19 février 2026), les budgets primitifs de la province Sud et de la Ville de Nouméa, les rapports de la Chambre territoriale des comptes (notamment celui de décembre 2025 sur les finances locales 2024), les publications annuelles de l'Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie, les publications de l'Institut d'émission d'outre-mer, les rapports du Bureau de recherches géologiques et minières et de l'United States Geological Survey sur le marché mondial du nickel, les jaunes Outre-mer du projet de loi de finances français, les rapports académiques antérieurs (Lieb 2011, Verdisst 2016).

Les outils utilisés pour la consolidation et la mise en forme sont mentionnés sans complaisance. Les intelligences artificielles génératives ont été utilisées pour le traitement systématique de masses

documentaires importantes (notamment le Budget Primitif 2026 sur 1 400 pages), avec une méthodologie de vérification et de recoupement systématique pour chaque chiffre cité. Le logiciel Iramuteq a pu être mobilisé ponctuellement pour certaines analyses textuelles. Aucun chiffre ne figure dans le rapport sans qu'il ait été vérifié dans la source primaire.

## Limites assumées

Le rapport assume plusieurs limites. Il ne produit pas de quantifications nouvelles non recoupables avec des sources publiques. Quand un chiffre est imprécis (par exemple le rendement attendu d'un système d'enchères pour le renouvellement des titres miniers, ou la rente nette tirée de l'indexation pour les emplois publics non rares), il est donné en fourchette et non en valeur ponctuelle.

Le rapport ne traite pas de tous les aspects du modèle territorial calédonien. Il est centré sur la fiscalité au sens technique, parce que c'est l'objet sur lequel des mesures opérationnelles peuvent être engagées dans les six à trente-six prochains mois sans modification de la loi organique. Pour les questions plus larges (rapports interethniques, justice transitionnelle, choix institutionnel), l'ouvrage à paraître *Habiter un archipel fragile*, et les travaux du LARJE offrent des cadres complémentaires.

La position de tiers assumée par l'auteur est une posture analytique, pas une garantie d'objectivité. Tout choix méthodologique est un choix. Tout regroupement de données est un choix. Le rapport est explicite sur ses choix dans les annexes, pour permettre au lecteur de les contester si nécessaire.

## Reconnaissance

L'auteur remercie ses collègues de l'Université de la Nouvelle-Calédonie et du LARJE pour les échanges au cours desquels les hypothèses de travail ont été affinées. Il remercie les éventuels co-signataires en cours de sollicitation, dont les noms figureront en page de garde si l'accord est obtenu, sont remerciés par anticipation pour la rigueur qu'ils apporteront en relecture.

Les responsabilités sont les suivantes. Les chiffres cités sont sourcés sur des publications publiques accessibles. Les choix méthodologiques (regroupements, fourchettes, ordres de grandeur) sont assumés par l'auteur. Les analyses politiques et les recommandations engagent l'auteur seul. Les éventuelles erreurs ou approximations sont également de sa seule responsabilité.

## Calendrier de production

Le rapport a été produit en avril 2026, sur une période de deux à trois semaines. Cette rapidité a été rendue possible par l'accumulation préalable de matière documentaire (budgets primitifs, rapports officiels, code des impôts, publications de l'ISEE, articles universitaires) et par un usage raisonné des outils d'intelligence artificielle. Aucun chiffre cité n'a été produit sans vérification dans la source primaire. Aucune analyse n'a été produite sans recoupement avec la littérature existante.

Cette méthode n'est pas une revendication d'innovation technique. Elle est une réponse pragmatique à la contrainte calendaire. Le débat fiscal calédonien ne dispose pas du temps nécessaire pour des publications académiques classiques. Il a besoin de matériaux opérationnels

rapidement disponibles, sourcés et vérifiables. Le rapport entend être l'un de ces matériaux. Il ne se substitue pas aux travaux académiques de longue haleine. Il les complète sur un horizon de décision court.

## **Introduction**

### **Pourquoi un rapport sur la fiscalité calédonienne en avril 2026**

La Nouvelle-Calédonie traverse, depuis mai 2024, une crise dont les dimensions économiques et budgétaires sont aussi sérieuses que les dimensions politiques et sociales. Selon la Chambre territoriale des comptes (rapport sur les finances locales 2024 publié en décembre 2025), les recettes fiscales calédoniennes ont chuté de 14,2% en un an, l'épargne brute agrégée des provinces est tombée de 15 milliards de francs CFP en 2023 à 0,5 milliard en 2024, et la capacité de désendettement provinciale est passée de 3 ans à 88 ans. Les compléments négociés à Paris en février 2026 (60 plus 69 millions d'euros) tamponnent une partie de la dégradation. Ils ne constituent pas un plan structurant.

La fiscalité calédonienne est commentée mais rarement analysée, polémique mais rarement chiffrée. Trois rapports officiels antérieurs (Lieb 2011, Verdisst 2016, observations de la Chambre territoriale des comptes) convergent sur un diagnostic technique que le débat politique n'absorbe pas. Le présent rapport fait ce travail de synthèse à un moment où la dégradation budgétaire post-2024 rend l'exercice opérationnel indispensable.

### **Architecture du rapport**

Ce rapport est organisé pour servir simultanément trois publics. Les décideurs institutionnels calédoniens (gouvernement, présidents de provinces, présidents de groupes au Congrès, partenaires sociaux, hauts fonctionnaires). Les parlementaires nationaux et leurs conseillers, notamment ceux qui sont saisis du dossier calédonien dans le cadre de la mission sénatoriale en cours. Les journalistes et le grand public, qui disposent d'un encart court extractible.

Pour servir ces trois publics, le document est structuré en pièces autonomes mais articulées entre elles.

L'avant-propos, qui suit la présente introduction, précise qui parle, depuis où, dans quel cadre, avec quelle méthode. Il présente la posture éditoriale du rapport et ses limites assumées.

La synthèse exécutive, sur quatre pages, est lisible isolément. Elle présente le constat-cadre, les douze constats essentiels avec leurs chiffres-clés, et les quatre pistes opérationnelles principales avec leurs ordres de grandeur et leur calendrier d'instrumentation. Un lecteur qui dispose de quinze minutes peut s'en tenir à cette pièce.

L'encart pour les médias et le grand public, sur deux pages, est extractible. Il présente une carte mentale simplifiée des dysfonctionnements, dix chiffres frappants à retenir, et huit questions techniques calibrées à poser aux candidats des élections provinciales de juin 2026. Cette pièce peut être diffusée séparément, notamment auprès des rédactions locales.

Le corps du rapport, sur soixante-douze pages, est articulé en quatre parties. La première partie présente le diagnostic systémique en cinq chapitres (la complexité qui empêche le débat, les dysfonctionnements d'efficacité, les injustices ressenties, les outils de pilotage absents, l'analyse politique du blocage). La deuxième partie présente six cas concrets qui illustrent comment ces dysfonctionnements se matérialisent dans la vie budgétaire courante (la Ville de Nouméa, le Budget Primitif 2026 vu en flux, le débat public sur les dotations provinciales, les déficits sociaux et la sécurité énergétique, les enchères du nickel, les trois rentes institutionnelles). La troisième partie présente sept pistes opérationnelles classées par ordre croissant d'engagement politique (quatre pistes praticables sans coût budgétaire supplémentaire, trois pistes complémentaires plus engageantes, un calendrier d'instrumentation sur 2026-2030). La quatrième partie propose une lecture systémique d'ensemble en deux chapitres (les boucles et angles morts qui structurent le blocage actuel, les leçons générales et le pont vers une lecture plus large du modèle territorial).

La conclusion reprend en quelques pages les points clés du rapport et précise la fenêtre d'opportunité dans laquelle il s'inscrit.

Les annexes documentaires, sur dix pages, présentent la bibliographie sourcée et les références juridiques mobilisées, les données chiffrées consolidées du Budget Primitif 2026 sous forme de tableaux, un lexique technique pour les non-spécialistes, une note méthodologique sur les estimations utilisées dans le rapport, et la liste des sources documentaires avec leurs accès.

## **Trois principes éditoriaux**

Trois principes éditoriaux guident l'ensemble du rapport. Ils sont rappelés ici parce qu'ils encadrent la lecture des chiffres et des analyses qui suivent.

Premier principe. Sources publiques exclusivement. Aucune donnée mobilisée n'est issue d'un canal réservé. Toutes les sources (Budget Primitif 2026 de la Nouvelle-Calédonie et des collectivités, rapports de la Chambre territoriale des comptes, publications de l'Institut de la statistique et des études économiques, de l'Institut d'émission d'outre-mer, du Bureau de recherches géologiques et minières, de l'Agence internationale de l'énergie, de l'United States Geological Survey, jaunes Outre-mer du projet de loi de finances français) sont accessibles à tout citoyen équipé d'un ordinateur. La méthode est reproductible.

Deuxième principe. Position de tiers assumée. L'auteur ne vote pas aux provinciales (attaches hexagonales, retour métropole en fin de contrat). Cette position n'est pas une prétention d'objectivité absolue. C'est une hygiène analytique qui tient à distance les positions distributives explicites. L'auteur enseigne les finances publiques à l'Université de la Nouvelle-Calédonie et forme à l'usage raisonné des intelligences artificielles dans le cadre académique. Cette double activité explique la rapidité de production sans sacrifier la rigueur.

Troisième principe. Outils techniques avant choix distributifs. Le rapport propose des outils de mesure et de pilotage qui ne préjugent pas des décisions distributives ultérieures. Cette approche permet à des courants politiques différents de s'approprier les pistes proposées sans renoncer à leurs orientations propres. Une nomenclature comptable comparable, un coefficient de Gini patrimonial, une publication consolidée des taxes affectées, ne dépouillent personne. Elles

éclairer. Le débat distributif, une fois éclairé, peut s'ouvrir sur des bases qui ne soient plus polluées par les opacités actuelles.

## **Quel statut pour ce document**

Ce rapport est un document de travail, à diffusion restreinte aux décideurs publics et à la mission parlementaire d'information. Il n'est pas une publication universitaire au sens strict, parce qu'il n'a pas été soumis à un comité de lecture par les pairs. Il n'est pas une note officielle, parce qu'il n'engage aucune institution. Il n'est pas un manifeste politique, parce qu'il ne défend aucun programme. Il est une contribution analytique calibrée pour un usage opérationnel dans la mandature 2026-2031, qui pourrait être reprise, amendée, contestée ou ignorée par les destinataires selon leurs choix.

Ce qui ne change pas, indépendamment de l'usage qui sera fait du document, est la matière qu'il rassemble. Les chiffres et les sources qu'il consolide existaient avant lui. Ils continueront à exister après. Le rapport propose une mise en cohérence et une formulation accessible. Si une autre mise en cohérence ou une autre formulation lui sont substituées dans les mois qui viennent, ce sera un gain net pour le débat calédonien. C'est précisément ce que l'auteur souhaite.

# **PARTIE I**

## ***Diagnostic systémique***

*Cinq chapitres pour comprendre pourquoi le système fiscal calédonien est devenu illisible, inefficace, ressenti comme injuste, dépourvu d'outils de pilotage modernes, et politiquement bloqué.*

## Chapitre 1. La complexité qui empêche le débat

### Une fiscalité a trois fonctions, et la calédonienne n'en remplit aucune sereinement

Avant de discuter des défauts du système fiscal calédonien, il faut rappeler ce qu'on attend d'un système fiscal en général. Les théoriciens classiques s'accordent sur trois fonctions cumulatives. La première fonction est de financer les services publics que les citoyens jugent collectivement nécessaires (école, santé, sécurité, infrastructures). La deuxième fonction est de redistribuer une partie des revenus et des patrimoines pour atténuer les inégalités produites par le marché. La troisième fonction est d'orienter les comportements économiques en taxant plus lourdement ce qui est socialement nuisible (pollution, addictions) et en allégeant ce qui est utile (investissement productif, formation).

Adam Smith, économiste écossais (1723-1790), auteur de *La richesse des nations* (1776), avait formulé en plus de ces fonctions quatre maximes simples qu'un bon impôt doit respecter. La maxime d'égalité (chacun contribue à proportion de ses facultés). La maxime de certitude (le contribuable doit savoir ce qu'il paie et pourquoi). La maxime de commodité (le moment et le mode de paiement doivent être faciles). La maxime d'économie (le coût de collecte doit être minimale au regard du produit). Le système calédonien viole les quatre maximes à des degrés divers, mais il viole la maxime de certitude de manière particulièrement systématique.

L'illisibilité du système fiscal calédonien n'est pas un défaut mineur. C'est elle qui rend le débat démocratique impossible. Quand un citoyen ne peut pas savoir ce qu'il paie, ni à qui, ni pour quoi, il ne peut pas non plus demander de comptes. Quand un élu ne peut pas comprendre ce qu'il vote, il ne peut pas non plus arbitrer. Quand un cadre administratif ne pratique pas quotidiennement le système, il ne peut pas non plus le piloter. Trois pertes d'agentivité s'enchaînent, et elles produisent ensemble un système qui fonctionne par inertie, indépendamment des intentions de ceux qui sont censés le diriger.

### Le piège du centime additionnel

Le mécanisme central de cette illisibilité est le centime additionnel. Il faut le présenter pédagogiquement parce qu'il est rarement compris en dehors des cercles administratifs. Un centime additionnel est, à l'origine, une fraction d'impôt prélevée en plus de l'impôt principal, et qui sert à financer une autre collectivité que celle qui l'établit. Le mot *centime* vient de l'ancien régime fiscal français du XIX<sup>e</sup> siècle, où l'impôt principal était fixé par le pouvoir central et où les communes ou les départements pouvaient ajouter quelques centimes par franc d'impôt principal pour financer leurs propres dépenses. C'est pour cela qu'on parle encore aujourd'hui de centimes alors que la base de calcul est désormais beaucoup plus complexe.

Le mécanisme est structurellement parasitaire. Une collectivité B (la province, la commune, la chambre consulaire) prélève une part d'un impôt établi par une collectivité A (la Nouvelle-Calédonie), sans avoir la maîtrise de l'assiette ni du taux ni des exonérations. Quand A modifie son périmètre ou ses règles, B voit ses recettes bouger sans avoir été consultée. La collectivité

bénéficiaire reste donc dépendante des décisions de la collectivité émettrice, alors qu'elle est censée être autonome dans la conduite de ses politiques publiques.

En Nouvelle-Calédonie, l'empilement comporte quatre niveaux superposés. D'abord la Nouvelle-Calédonie elle-même, qui établit la part principale de plusieurs impôts (la patente, la contribution foncière, les droits d'enregistrement, les droits de licence, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières). Ensuite les trois provinces (Sud, Nord, Iles), qui prélèvent des centimes additionnels provinciaux. Ensuite les trente-trois communes, qui prélèvent des centimes additionnels communaux. Enfin certaines chambres consulaires (Chambre de commerce et d'industrie, Chambre de métiers et de l'artisanat), qui en prélèvent aussi.

Le résultat se chiffre. Le Budget Primitif 2026 de la Nouvelle-Calédonie reverse 8,25 milliards de francs CFP de centimes additionnels en 2026, dont 1,4 milliard sur les patentes, 656 millions sur la contribution foncière, 508 millions sur les droits d'enregistrement, 68 millions sur les droits de licence. Pour la patente, l'atterrissage 2025 ressort à environ 480 millions de francs CFP en dessous du résultat 2024, parce que les centimes additionnels de la patente s'appliquent essentiellement sur un droit proportionnel calculé sur la valeur en douane des importations et des exportations. Or les importations et exportations sont en baisse de 15,8% sur un an selon l'Institut de la statistique et des études économiques. Quand le commerce extérieur calédonien chute, les communes voient leur recette baisser sans avoir touché à un seul levier.

Aucun élu communal ne peut, par sa propre décision, augmenter ou baisser cette recette. Aucun citoyen ne sait quelle part de l'impôt qu'il paie va à laquelle des collectivités qui lui réclament des comptes. Aucune réforme fiscale ne peut être conduite sans rouvrir l'ensemble de l'architecture, parce que toute modification de la part principale entraîne mécaniquement une modification des centimes additionnels en cascade.

## **Cinq couches dans le prix de l'essence**

Un deuxième symptôme de la complexité est le prix administré de l'essence. À chaque passage à la pompe, le citoyen calédonien paie un prix dont la formation lui est inaccessible. Cinq couches s'empilent au-dessus du prix coût-assurance-fret (le prix d'importation) du carburant. Première couche, la marge de l'opérateur de stockage. Deuxième couche, la taxe sur les produits pétroliers. Troisième couche, une taxe affectée à la sécurité routière (ou à un autre fonds dédié, selon les périodes). Quatrième couche, la marge de distribution. Cinquième couche, divers droits accessoires.

Chacune de ces couches relève d'un décideur différent. La marge de l'opérateur est négociée dans un cadre administré qui n'apparaît pas en débat budgétaire. La taxe sur les produits pétroliers est fixée par loi de pays et son taux peut bouger sans que le consommateur soit informé. Les taxes affectées sont fléchées vers des bénéficiaires définis par la loi de pays qui les a créées, ce qui les soustrait au débat budgétaire annuel. La marge de distribution dépend de chaque enseigne. Les droits accessoires sont éparpillés.

La conséquence économique est immédiate. Le prix administré envoie des signaux brouillés au consommateur. Si l'on souhaite encourager la transition vers des carburants moins émetteurs ou

vers la mobilité électrique, on attend de la fiscalité qu'elle traduise ce choix en signal-prix lisible. Or, en Nouvelle-Calédonie, les variations du prix à la pompe ne sont pas attribuables à un acteur identifiable. Le citoyen qui constate une hausse ne sait pas si elle est due à une décision politique, à une décision opérationnelle, ou à un mouvement du marché mondial. Il ne peut donc ni s'en plaindre auprès de qui de droit, ni adapter son comportement à un signal qu'il ne décode pas.

## Les taxes affectées et la dépossession du Congrès

Le troisième symptôme de la complexité est l'empilement des taxes affectées. Une taxe affectée est un prélèvement public dont le produit est, par la loi qui le crée, attribué à un bénéficiaire désigné nominativement, et non au budget général de la collectivité. Cette pratique entre en tension avec l'un des principes fondateurs du droit budgétaire moderne, le principe d'universalité. Selon ce principe, l'ensemble des recettes publiques doit financer indistinctement l'ensemble des dépenses publiques, parce que c'est la seule manière de préserver la liberté d'arbitrage du parlement à chaque exercice.

L'illustration calédonienne se lit dans les chiffres du Budget Primitif 2026. La taxe générale sur la consommation (TGC, équivalent calédonien de la TVA française) atteint 47,2 milliards de francs CFP en prévision de rendement brut, soit une hausse de 7% par rapport au budget primitif et modificatif 2025. Sur ce total, 33,17 milliards de francs CFP sont déjà fléchés en 2026 vers cinq bénéficiaires. L'Agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie reçoit 28,1 milliards. L'Agence pour la desserte aérienne reçoit 1,35 milliard. Le Port autonome reçoit 200 millions. L'organisme en charge du développement touristique reçoit 400 millions. L'organisme de remboursement de la dette COVID reçoit 3,1 milliards. Au total, l'enveloppe TGC affectée est minorée de 7% par rapport à 2025, ce qui se traduit notamment par une compression de 2 milliards sur l'Agence sanitaire et sociale.

Le 19 février 2026, jour du vote, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a examiné un budget primitif de plus de 100 milliards de francs CFP en recettes brutes avant restitutions. Le geste démocratique est solennel et la délibération nourrie. Mais il faut nommer ce que le vote ne couvre plus matériellement. Sur ces 100 milliards, plus de la moitié arrive avec une destination déjà fléchée par des lois antérieures, qu'aucune majorité courante ne peut redéployer sans engager une bataille parlementaire et sectorielle de plusieurs mois. Le Congrès, qui est censé être l'organe souverain de décision budgétaire, vote en réalité l'allocation discrétionnaire d'une part minoritaire de ses recettes.

## Le coût démocratique de la complexité

L'illisibilité du système n'est pas neutre politiquement. Elle a des effets que la science politique sait analyser. Mancur Olson, économiste américain de l'Université du Maryland (1932-1998), a montré dans *La logique de l'action collective* (publiée en 1965) qu'un petit groupe avec des intérêts intenses se mobilise plus efficacement qu'un grand groupe avec des intérêts diffus. Quand les coûts d'information sont élevés (comme dans le système fiscal calédonien), l'attention politique se concentre sur les groupes les plus organisés. Les citoyens informés deviennent une minorité, le débat se déplace vers des récits simplifiés (la dotation de l'État, la richesse minière sous-exploitée) qui contournent la complexité réelle.

Cette captation par la simplification produit un paradoxe. Plus le système est compliqué, plus le débat public devient simpliste. Plus le débat public devient simpliste, plus le système peut rester compliqué sans être révisé. La complexité, qu'on présente souvent comme une fatalité technique, est en réalité un actif politique pour ceux qui en bénéficient. Elle protège les niches et les rentes en les rendant invisibles à ceux qui les financent.

Le coût démocratique de cette opacité doit donc être chiffré comme tout autre coût. Quand le citoyen ne peut pas comprendre ce qu'il paie, il se replie sur des registres affectifs (le sentiment d'injustice, la défiance envers les élus, le cynisme institutionnel). Ces registres n'orientent pas vers des réformes techniques, ils orientent vers des ruptures politiques. Le mai 2024, et la dégradation budgétaire qui a suivi (chute de 14,2% des recettes fiscales calédoniennes en un an, capacité de désendettement provinciale passée de 3 à 88 ans selon la Chambre territoriale des comptes), ne s'explique pas seulement par des facteurs économiques ou identitaires. Il s'explique aussi par une longue accumulation d'opacités fiscales que personne n'a jamais purgées.

## **Articulation avec les chapitres suivants**

Le présent chapitre a posé un premier niveau de diagnostic, celui de la complexité qui empêche le débat. Trois autres niveaux seront examinés dans les chapitres qui suivent. Le chapitre 2 traitera des dysfonctionnements d'efficience (la fiscalité douanière qui rate sa cible, la fiscalité d'entreprise indifférenciée, l'épuisement de la politique de l'offre en polycrise). Le chapitre 3 traitera des injustices ressenties (la concentration de l'impôt sur le revenu, la régressivité de la fiscalité indirecte, la concentration patrimoniale et l'asymétrie de transparence). Le chapitre 4 traitera de l'absence d'outils de pilotage (le retard de nomenclature comptable). Le chapitre 5 traitera de l'analyse politique du blocage et préparera les pistes opérationnelles présentées dans la troisième partie du rapport.

## Chapitre 2. Les dysfonctionnements d'efficience

### Une protection qui rate sa cible

La fiscalité douanière calédonienne est, pour partie, une fiscalité de protection. Elle taxe certaines importations pour favoriser les producteurs locaux qui produisent les mêmes biens en Nouvelle-Calédonie. Le raisonnement est classique. Si un produit local subit, par construction, des coûts de production plus élevés qu'à l'étranger (à cause des coûts de transport entrants, de l'énergie insulaire chère, des salaires indexés, des séries trop courtes), alors une taxe à l'importation rétablit une partie de son désavantage compétitif. Ce raisonnement est issu de la théorie classique du tarif optimal, formalisée à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle par les économistes britanniques Francis Edgeworth (1845-1926) et Charles Bickerdike (1876-1961).

Mais ce raisonnement repose sur deux conditions. Première condition, la consommation doit être élastique au prix, c'est-à-dire qu'une hausse des prix doit faire baisser la consommation et orienter les acheteurs vers le produit local moins cher. Deuxième condition, la production locale doit avoir des capacités non saturées, c'est-à-dire pouvoir absorber le surplus de demande sans saturer ses propres limites. Si l'une de ces deux conditions n'est pas remplie, la protection ne crée pas d'emplois supplémentaires, elle augmente seulement les prix payés par le consommateur final.

En Nouvelle-Calédonie, les deux conditions sont mal remplies. La consommation calédonienne est captive (territoire insulaire, peu de substitution possible avec l'extérieur, intégration faible aux marchés régionaux), donc l'élasticité-prix est plus faible qu'on ne le suppose. Et la production locale, dans la plupart des secteurs protégés, ne dispose pas de capacités d'élasticité immédiate (effectif de production ajustable rapidement, foncier disponible, main-d'œuvre formée). La protection se traduit donc, sur la majorité des biens protégés, en hausse répercutée sur les prix de détail, sans accroissement de production locale au-delà d'un seuil souvent atteint dès l'origine du dispositif.

Le résultat est que les ménages calédoniens, et notamment les ménages modestes (qui consomment une part plus grande de leur revenu disponible), supportent un surcoût qui n'est compensé par aucune création nette de richesse locale. Ce point est documenté depuis longtemps. Les rapports Lieb (commandé en 2011 par les autorités fiscales calédoniennes elles-mêmes) et Verdisst (établi en 2016 dans le contexte d'un prêt de l'Agence française de développement) le mentionnent explicitement.

### Une fiscalité d'entreprise indifférenciée

La fiscalité des entreprises calédoniennes a une caractéristique technique qu'il faut nommer. Elle traite identiquement des profils économiques très différents. Une grande surface importatrice (qui revend en Nouvelle-Calédonie ce qui est produit ailleurs, avec une faible valeur ajoutée locale) paie sensiblement la même fiscalité qu'une PME productive (qui transforme localement, emploie localement, investit dans des outils qui s'amortissent sur plusieurs années). Une holding minière (qui externalise la majeure partie de sa valeur ajoutée vers l'étranger via des prix de transfert et des

dividendes) paie selon les mêmes barèmes qu'un artisan local (qui réinvestit ses bénéfices dans son outil et ses salariés).

Cette indifférenciation est techniquement contestable. Les économistes britanniques Anthony Atkinson (1944-2017, London School of Economics) et Joseph Stiglitz (né en 1943, prix Nobel d'économie 2001), dans leurs travaux conjoints des années 1970 sur la fiscalité optimale, ont montré qu'un système fiscal n'atteint son optimum que s'il distingue les profils selon leur intensité capitalistique, leur cycle d'amortissement et leur capacité productive. Sans cette différenciation, le système favorise mécaniquement les acteurs à faible intensité productive (importateurs, intermédiaires) et pénalise les acteurs à forte intensité productive (producteurs, exportateurs, transformateurs).

Quatre canaux fiscaux concrétisent cette indifférenciation en Nouvelle-Calédonie. Premier canal, l'impôt sur les sociétés à taux uniforme qui ignore les cycles d'amortissement spécifiques aux activités productives. Deuxième canal, la patente assise sur la surface foncière et l'emploi, qui pèse plus lourd sur un atelier productif que sur un bureau commercial à chiffre d'affaires équivalent. Troisième canal, la contribution foncière sur le bâti productif, qui taxe à l'identique un entrepôt logistique et une chaîne de production. Quatrième canal, la TGC à l'investissement avec ses crédits de taxe permanents, qui avantage les acteurs à rotation rapide de stocks par rapport aux acteurs à investissement de long terme.

Le poids global du système fiscal calédonien sur les entreprises (autour de 43% de la richesse créée) est comparable à celui de la métropole. Le problème n'est donc pas la lourdeur globale, mais l'asymétrie de répartition entre profils. Une réforme à enveloppe constante qui différencierait les profils produirait, à pression fiscale identique, un effet de réorientation économique vers les secteurs créateurs de valeur ajoutée locale.

## Polycrise et politique de l'offre

Le troisième dysfonctionnement d'efficacité est plus structurel. Il concerne les outils de relance économique habituellement mobilisés en Nouvelle-Calédonie (défiscalisation, baisse de charges, exonérations sectorielles, zones franches), qui relèvent de ce qu'on appelle la politique de l'offre. Cette catégorie regroupe les politiques économiques qui visent à stimuler l'activité par le renforcement des capacités productives (réduction des coûts de production, incitations fiscales à l'investissement, dérégulation).

Le concept de polycrise, popularisé par l'historien et économiste britannique Adam Tooze (Université Columbia, ouvrages *Crashed* en 2018 et *Shutdown* en 2021), désigne un état où plusieurs crises (économique, sanitaire, climatique, géopolitique, sociale) ne se succèdent pas mais se renforcent mutuellement. Dans une polycrise, les outils calibrés pour une crise unique deviennent inopérants. La politique de l'offre, conçue pour des situations où la demande existe mais où l'investissement est freiné, perd l'essentiel de son efficacité quand la demande est elle-même contrainte par la crise sociale, et quand les capacités d'investissement sont absorbées par la reconstruction de l'existant.

L'analyse économique du multiplicateur fiscal éclaire ce point. John Maynard Keynes, économiste britannique de Cambridge (1883-1946), a montré dans *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (publiée en 1936) qu'une dépense publique produit, par circuits successifs de consommation et de production, un effet sur l'activité économique supérieur à son montant initial. John Hicks, économiste britannique d'Oxford (1904-1989, prix Nobel d'économie 1972), a formalisé ce mécanisme dans le modèle IS-LM (publié en 1937).

Le multiplicateur fiscal dépend, parmi d'autres facteurs, de la propension marginale à consommer du bénéficiaire. Pour un ménage à faible revenu, chaque euro reçu est quasi intégralement dépensé localement. Pour un ménage à haut revenu, une fraction significative est épargnée ou investie hors du territoire. Pour une entreprise importatrice, une fraction significative de l'avantage fiscal sort du circuit local sous forme d'achats à l'étranger. La conséquence pour la Nouvelle-Calédonie est claire. Un euro de défiscalisation Girardin a un multiplicateur local inférieur à 0,5 (parce qu'il bénéficie principalement à des investisseurs métropolitains qui en captent une part hors territoire). Un euro d'emploi aidé local a un multiplicateur supérieur à 1,0 (parce qu'il bénéficie à des ménages à forte propension à consommer localement).

Cette asymétrie a une conséquence pratique. La séquence libérale classique (baisse de charges, baisse de taux, défiscalisation) ne produit pas en polycrise les effets attendus. Elle se transforme en rente de fait, parce qu'elle distribue un avantage fiscal à des acteurs qui ne l'investissent pas localement. Sortir de cette ornière ne suppose pas d'abandonner toute incitation à l'investissement, mais de les calibrer en fonction de leur multiplicateur local effectif, mesuré ex post et publié.

## Conclusion du chapitre 2

Le diagnostic d'efficience peut se résumer ainsi. La fiscalité calédonienne, dans son volet douanier, sa fiscalité d'entreprise et ses dispositifs de relance, n'atteint pas les objectifs qu'elle proclame. Elle protège mal, elle indifférencie là où elle devrait orienter, et elle entretient des dispositifs hérités d'un cycle économique en croissance qui n'opèrent plus en récession structurelle. La question opérationnelle qui en découle n'est donc pas plus d'impôts ou moins d'impôts. C'est lesquels et selon quelles règles d'éligibilité. Les outils existent, ils peuvent être différenciés, à pression fiscale globale inchangée. Cette idée structure les pistes opérationnelles présentées en troisième partie du rapport.

## Chapitre 3. Les injustices ressenties

### Le malentendu des classes moyennes sur l'IRPP

Le système d'impôt sur le revenu calédonien (l'IRPP, pour Impôt sur le revenu des personnes physiques) est régulièrement présenté comme plus indulgent que le système métropolitain. Cette présentation est partiellement vraie, mais elle masque ce qui se passe au milieu de la distribution. Le système calédonien est plus indulgent que le système métropolitain pour les très bas revenus (les seuils d'entrée dans l'imposition sont plus élevés). Il est également plus indulgent pour les très hauts revenus (parce qu'il existe peu de tranches élevées et beaucoup de niches qui en réduisent l'effet effectif). Mais il est plus lourd, en charge fiscale relative, pour les classes moyennes salariées.

Cette caractéristique n'est pas une opinion. Elle est documentée depuis quinze ans par deux rapports officiels qui convergent. Le rapport Lieb, commandé en 2011 par les autorités fiscales calédoniennes elles-mêmes, et le rapport Verdisst, établi en 2016 dans le contexte d'un prêt de l'Agence française de développement, mettent en évidence trois faits. Premièrement, la concentration de l'IRPP est extrême. Cinquante pour cent des foyers les plus modestes concentrent 19% des revenus déclarés et n'acquittent que 2% de l'IRPP local. Deuxièmement, la population la plus aisée supporte proportionnellement moins d'impôt qu'en métropole. Troisièmement, les niches fiscales locales (déductibilité de certaines charges, dispositifs de défiscalisation locale, traitement préférentiel de certains revenus du capital) ont des effets concentrés sur les ménages aisés.

Le rapport Lieb formulait dès 2011 une conclusion qui peut être reprise presque sans modification quinze ans plus tard. Le système calédonien préserve plus que d'autres les ménages modestes, mais il préserve aussi les ménages les plus aisés, dès lors que leurs revenus ne sont pas exclusivement composés de revenus d'activité ou de remplacement. La charge fiscale réelle pèse principalement sur les classes moyennes salariées. L'effet net est exactement celui d'un mécanisme de transfert inversé. Plus on dispose de patrimoine, plus on tire ses revenus du capital, et plus la fiscalité calédonienne est avantageuse par rapport à son équivalent métropolitain. Plus on est dans la classe moyenne salariée, plus la charge fiscale relative est lourde.

### L'impôt qui ne dit pas son nom (la fiscalité indirecte sur les modestes)

À côté de l'impôt direct, qui est visible et débattu, il existe une fiscalité indirecte qui pèse sur la consommation finale des ménages et qui produit l'essentiel des recettes calédoniennes. Cette fiscalité comprend la TGC (Taxe générale sur la consommation, équivalent local de la TVA française), les droits de douane, la taxe sur les produits pétroliers, et diverses taxes sectorielles (taxe sur les boissons sucrées, taxe sur certains produits de santé, etc.).

Toute taxe sur la consommation finale est régressive par construction. La régressivité, en fiscalité, désigne le fait qu'un impôt pèse proportionnellement plus lourd sur les revenus modestes que sur les revenus élevés. Le mécanisme est simple. Un ménage à revenu modeste consomme une part plus grande de son revenu disponible (au-delà de 90% en moyenne pour les premiers déciles),

parce qu'il doit financer son logement, son alimentation, son énergie, ses transports. Un ménage aisé consomme une part plus petite de son revenu (parfois moins de 50%), parce qu'il épargne et investit le reste. Quand on taxe la consommation, on taxe donc proportionnellement plus le revenu des modestes que celui des aisés.

Les exonérations sur les produits de première nécessité (les PPN, qui regroupent une liste limitative de produits alimentaires et d'hygiène) atténuent l'effet, mais elles ne le suppriment pas. Et la régressivité s'aggrave proportionnellement au poids de la TGC dans les recettes totales. Or, en Nouvelle-Calédonie, ce poids est élevé. La TGC représente 47,2 milliards de francs CFP en prévision brute pour 2026, soit environ 30% des recettes propres totales avant restitutions. Plus la fiscalité s'appuie sur la TGC, plus elle pèse sur les ménages modestes.

À cette régressivité s'ajoute un effet d'invisibilité. Sur le ticket de caisse, la TGC apparaît rarement en ligne séparée. Les droits de douane n'apparaissent jamais. Les taxes sur les produits pétroliers n'apparaissent jamais. Le citoyen calédonien paie chaque jour des prélèvements qu'il ne voit pas, qui n'apparaissent dans aucun débat budgétaire à l'exception du moment annuel où le Congrès vote les affectations. Cette invisibilité explique pourquoi la perception sociale du système fiscal sous-évalue la part réelle des modestes dans le financement collectif.

## **Le grand angle mort, la concentration patrimoniale**

Le troisième volet des injustices ressenties est de loin le plus difficile à débattre, parce que les données nécessaires ne sont pas publiées. Il s'agit de la concentration patrimoniale en Nouvelle-Calédonie, qui n'est mesurée par aucun indicateur synthétique accessible au débat public.

L'Institut de la statistique et des études économiques publie chaque année un indice de Gini sur la distribution des revenus en Nouvelle-Calédonie. Le coefficient de Gini, du nom du statisticien italien Corrado Gini (1884-1965), est une mesure d'inégalité qui varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (concentration totale). La dernière publication situe cet indice autour de 0,39, ce qui place le territoire au-dessus de la moyenne métropolitaine en termes d'inégalités de revenus, et nettement au-dessus si on le compare à la moyenne européenne. Cette donnée existe, elle est publique, et elle nourrit régulièrement les débats sur la cohésion sociale.

Aucune publication équivalente n'existe pour la concentration des patrimoines. L'ISEE ne calcule pas, et donc ne publie pas, d'indice de Gini patrimonial. Les données fiscales qui permettraient de le construire (déclarations de patrimoine, valeurs locatives, valeurs vénales transmises lors des successions, portefeuilles déclarés à l'occasion de certains actes) existent dans les administrations qui les collectent, mais ne sont jamais consolidées en un indicateur synthétique accessible au débat public.

Cette absence n'est pas un hasard. Elle est l'effet d'une asymétrie de transparence qui structure le débat fiscal calédonien. Les flux (revenus du travail, transferts sociaux) sont mesurables et débattus parce qu'ils touchent une majorité de la population. Les stocks (patrimoines fonciers, financiers, mobiliers) sont concentrés sur une minorité, et leur mesure publique gênerait des positions installées que le débat actuel protège. La conséquence est que le débat sur les inégalités

calédoniennes est cantonné aux flux et n'aborde jamais les stocks, qui sont pourtant la dimension où la concentration est la plus extrême.

L'économiste français Thomas Piketty (né en 1971, Ecole des hautes études en sciences sociales, ouvrage *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle* publié en 2013) a documenté pour les économies développées que la concentration des patrimoines tend à dépasser largement la concentration des revenus. Il n'y a aucune raison objective de penser que la Nouvelle-Calédonie échappe à cette régularité, et plusieurs raisons de penser qu'elle l'amplifie (héritages fonciers concentrés, exonérations successorales sur certains patrimoines, faibles transferts intergénérationnels par voie d'imposition). Mais en l'absence de mesure publique, le débat reste à l'état d'intuition.

## **L'asymétrie de transparence comme choix politique**

Cette asymétrie de transparence n'est ni technique ni accidentelle. Elle est un choix politique qui se reproduit chaque année par non-décision. Publier un Gini patrimonial annuel ne pose aucun problème technique majeur. Les données existent, les méthodes statistiques sont éprouvées, le coût de production est marginal. Ce qui empêche cette publication, c'est l'effet politique qu'elle aurait. Une fois la mesure établie, le débat sur la fiscalité calédonienne se rouvrirait sur des bases qui changeraient les rapports de force entre les acteurs.

Pierre Bourdieu, sociologue français (1930-2002, professeur au Collège de France), avait formalisé dans les années 1960 cette dimension de la statistique. Ce qui est mesuré devient public. Ce qui est public devient discutable. Ce qui est discutable devient potentiellement réformable. À l'inverse, ce qui n'est pas mesuré reste invisible, et ce qui est invisible reste protégé. Le Gini patrimonial calédonien n'a pas besoin d'être beaucoup plus élevé que le Gini revenu pour devenir politiquement explosif. Sa simple publication suffirait à déplacer le centre de gravité du débat.

## **Conclusion. La régressivité de fait**

Trois mécanismes superposés (l'IRPP indulgent au sommet, la TGC régressive au milieu et au bas de la distribution, l'absence de mesure du patrimoine au sommet) produisent un système fiscal qui pèse plus sur les classes moyennes salariées qu'en métropole, et moins sur les très hauts patrimoines. Cette caractéristique n'est pas marginale. Elle est centrale dans la perception d'injustice qui s'est cristallisée en 2024 et qui continue d'alimenter le climat social. Aucune réforme paramétrique ponctuelle ne pourra dissiper ce ressenti tant que l'asymétrie de transparence sera maintenue. Une publication annuelle d'un Gini patrimonial est, à cet égard, la première étape technique d'une refondation possible, et elle figure parmi les pistes opérationnelles présentées dans la troisième partie du rapport.

## Chapitre 4. Les outils de pilotage absents

### Petite cartographie des nomenclatures comptables

Une nomenclature comptable est le cadre standardisé qui définit comment une collectivité enregistre ses recettes et ses dépenses. Sans nomenclature partagée, deux collectivités ne peuvent pas comparer leurs comptes, ni dans l'espace (entre elles à un moment donné), ni dans le temps (sur plusieurs exercices). Quand on ne peut pas comparer, on ne peut pas mesurer. Quand on ne peut pas mesurer, on ne peut pas piloter. Quand on ne peut pas piloter, on ne peut pas réformer rationnellement. La nomenclature comptable est donc un outil de pilotage, et son absence ou son retard est un dysfonctionnement.

La France métropolitaine a connu une succession de nomenclatures depuis trente ans. La M14 a été pendant longtemps la nomenclature des communes. La M52 a été développée pour les départements et les régions. Ces nomenclatures, conçues à des époques différentes pour des collectivités à compétences distinctes, ne ventilaient pas les dépenses de la même manière, ce qui rendait les comparaisons par fonction (combien dépense-t-on pour l'enseignement, pour la santé, pour les routes) techniquement laborieuses.

La M57 a été créée pour résoudre ce problème. Elle unifie le cadre comptable de toutes les collectivités territoriales métropolitaines, dans une logique où les dépenses sont ventilées par fonction (enseignement, santé, social, économie, etc.) et non plus par nature de collectivité. Elle est obligatoire en métropole depuis le 1er janvier 2024 pour l'ensemble des communes, départements, régions et établissements publics de coopération intercommunale.

### La situation calédonienne et ses effets concrets

En Nouvelle-Calédonie, la situation est différente. Les communes utilisent la M14. La Nouvelle-Calédonie et les provinces utilisent la M52 adaptée Nouvelle-Calédonie depuis le 1er janvier 2012. La M57 n'est pas en vigueur. Le territoire est donc resté sur des nomenclatures qui ne sont plus utilisées en métropole pour les comparaisons interterritoriales.

Cette situation a trois effets concrets. Premier effet, l'impossibilité de comparer les dépenses calédoniennes par fonction à celles d'une collectivité métropolitaine de population et d'environnement comparables. Quand un commentateur affirme que la Nouvelle-Calédonie dépense trop pour l'enseignement ou pas assez pour la sécurité, il ne peut pas le démontrer au standard de comparaison qui est devenu la règle ailleurs. Deuxième effet, l'impossibilité de comparer les comptes des trois provinces entre elles selon une grille fonctionnelle homogène. La M52 adaptée Nouvelle-Calédonie permet certaines comparaisons mais pas avec la finesse de la M57. Troisième effet, la difficulté de produire pour les bailleurs externes (Etat, Agence française de développement, bailleurs européens) un tableau de bord comparable aux autres territoires ultramarins.

Pour les acteurs de terrain, cela signifie qu'on travaille à l'aveugle sur de nombreux arbitrages. La compression budgétaire post-2024 oblige à choisir entre des fonctions de service public, mais ces choix ne reposent pas sur des comparaisons fines avec ce qui se fait ailleurs. Les arbitrages se

prennent au plus près des intérêts en présence, sans que les ordres de grandeur fonctionnels (combien coûte un élève accompagné en moyenne, combien coûte une intervention sociale par bénéficiaire, etc.) soient confrontés à des références externes vérifiables.

## **La dette technique des applications fiscales**

À ce retard de nomenclature s'ajoute un autre symptôme du sous-investissement dans les outils de pilotage. Le Budget Primitif 2026 de la Nouvelle-Calédonie (Direction du budget et des affaires financières, document de répartition voté le 19 février 2026) prévoit 30 millions de francs CFP en autorisation de programme et 19 millions en crédits de paiement pour la mise à niveau des applications fiscales du territoire (projet PACMAN). Cette autorisation porte sur la modernisation de l'outil principal d'instruction de la fiscalité calédonienne (le client P@cifisc utilisé par les agents de la Direction des services fiscaux), dont la dette technique est devenue, selon le rapport budgétaire lui-même, critique. Les anciennes versions des bibliothèques utilisées comportent des failles de sécurité, qui sont corrigées par les versions à jour.

Six équivalents temps plein étaient initialement prévus pour faire vivre ces applications. Un poste n'est plus pourvu depuis 2018. Les équipes ont été totalement focalisées entre 2020 et 2025 sur le projet de transfert du recouvrement, ce qui a empêché les évolutions et mises à jour régulières du socle technique. Le rapport budgétaire ne dramatise pas la situation, il la décrit froidement. Mais la lecture cumulée donne le sens du problème. L'administration fiscale calédonienne n'a pas, depuis sept ans, les moyens humains de tenir à jour l'outil informatique sur lequel reposent l'ensemble de ses opérations. Les arbitrages budgétaires ont systématiquement repoussé l'effort de modernisation.

Ce symptôme n'est pas isolé. Il signale une caractéristique générale d'une administration qui a perdu, sur une longue période, sa capacité d'instrumentation. Une administration qui ne peut plus mettre à jour ses propres outils ne peut pas non plus piloter une réforme fiscale ambitieuse. Avant de discuter des taux et des assiettes, il faut donc reconstituer la capacité technique d'observation et d'action.

## **Conclusion. La bascule M57 est un préalable**

Le diagnostic sur les outils de pilotage absents conduit à une conclusion simple. Sans bascule vers une nomenclature comparable au standard métropolitain, sans capacité informatique remise à niveau, sans publication de données comparables, toute réforme fiscale en Nouvelle-Calédonie travaille à l'aveugle. Avec ces outils, le débat se rouvre sur des bases mesurables. La piste opérationnelle qui en découle, présentée dans la troisième partie du rapport, est la bascule progressive vers une M57 adaptée à la Nouvelle-Calédonie, accompagnée d'une convention avec la Direction générale des finances publiques métropolitaine et d'un calendrier de formation continue à l'Université de la Nouvelle-Calédonie.

Cette bascule n'a pas de coût politique fort. Elle ne crée pas de perdants directs. Elle ne mobilise aucune position distributive. Elle est un préalable technique. C'est précisément ce qui en fait une

priorité absolue dans toute séquence de réforme. Avant de redistribuer, il faut mesurer. Avant de mesurer, il faut comparer. Avant de comparer, il faut un cadre commun.

## Chapitre 5. L'analyse politique du blocage

### La logique de Mancur Olson

Si le diagnostic technique est aussi convergent depuis quinze ans, et si les pistes opérationnelles sont aussi connues, pourquoi rien ne change ? La réponse n'est ni dans la technique, ni dans la mauvaise volonté individuelle des acteurs. Elle est dans la structure des intérêts en présence. Cette structure a été analysée par l'économiste américain Mancur Olson (1932-1998, Université du Maryland) dans deux ouvrages devenus classiques. *La logique de l'action collective* (publiée en 1965) et *Grandeur et décadence des nations* (publiée en 1982).

L'argument central d'Olson est qu'un petit groupe avec des intérêts intenses se mobilise plus efficacement qu'un grand groupe avec des intérêts diffus. La raison est arithmétique. Pour un petit groupe, le bénéfice par membre d'une mobilisation pour défendre un intérêt commun est élevé, et le coût d'organisation est limité (puisque les membres se connaissent et peuvent se coordonner facilement). Pour un grand groupe, le bénéfice par membre est faible (parce qu'il est dilué entre tous), et le coût d'organisation est élevé (parce que les membres ne se connaissent pas et ne peuvent pas se contrôler mutuellement). Le résultat est que les petits groupes obtiennent ce qu'ils veulent, et les grands groupes ne se mobilisent que dans des circonstances exceptionnelles.

Cette logique se vérifie dans le débat fiscal calédonien. Les bénéficiaires des niches fiscales locales, des dispositifs de défiscalisation, de l'indexation différentielle des rémunérations publiques, forment des groupes identifiables, organisés, présents dans les conseils d'administration, les commissions parlementaires et les organisations professionnelles. Les perdants (classes moyennes salariées, jeunes en insertion, contribuables modestes, futurs retraités du privé) ne sont représentés par aucune structure permanente d'influence comparable. Quand un dossier fiscal ouvre une opportunité de réforme, les premiers se mobilisent, les seconds n'en savent rien et n'ont pas les moyens de se faire entendre dans le calendrier court de la décision politique.

### La complémentarité avec Acemoglu

L'analyse d'Olson peut être complétée par celle de Daron Acemoglu (économiste turc, Massachusetts Institute of Technology, prix Nobel d'économie 2024) et James Robinson (politologue américain, Université de Chicago), dans leur ouvrage *Why Nations Fail* (publié en 2012). Ces auteurs distinguent les institutions inclusives (qui permettent à un grand nombre d'agents de participer à la création de richesse et qui distribuent les fruits de cette création) des institutions extractives (qui permettent à une élite de capter une part disproportionnée de la richesse sans être tenue à des résultats vérifiables).

Une institution extractive n'est pas nécessairement illégale. Elle est juridiquement constituée. Elle peut être ancienne et acceptée. Sa caractéristique technique est qu'elle prélève sans rendre compte. Plusieurs niches fiscales et plusieurs rentes institutionnelles calédoniennes relèvent de cette catégorie. La défiscalisation Girardin, qui distribue 149 millions d'euros par an pour 745 emplois (soit 200 000 euros par emploi créé selon les évaluations disponibles), avec 27 à 35% de l'avantage fiscal qui sort du territoire, n'est jamais évaluée par un dispositif indépendant. L'indexation

différentielle des rémunérations publiques calédoniennes (coefficient global d'environ 1,73 fois le traitement métropolitain de référence) n'est jamais soumise à un calcul d'opportunité actualisé sur le marché du travail réel. La sur-administration (autour de 100 agents publics pour 1 000 habitants en Nouvelle-Calédonie, contre environ 60 justifiables au regard des fonctions exercées) ne fait l'objet d'aucun audit fonctionnel comparable à ceux que conduit la Cour des comptes en métropole.

L'analyse d'Acemoglu et Robinson suggère que la persistance de ces dispositifs n'est pas due à une coalition explicite. Elle est due à l'asymétrie entre les coûts de mobilisation des bénéficiaires (faibles) et les coûts d'analyse des perdants (élevés). Le débat ne s'ouvre pas parce qu'il n'a personne pour l'ouvrir.

## **Trois niveaux de consensus**

Une cartographie utile du blocage consiste à distinguer trois niveaux de consensus possibles sur le diagnostic. Premier niveau, le consensus technique. Il est partagé depuis quinze ans par les analystes, les hauts fonctionnaires, les chambres de comptes et les universitaires qui ont travaillé sur le dossier. Les rapports Lieb (2011) et Verdisst (2016), les observations de la Chambre territoriale des comptes (notamment le rapport de décembre 2025 sur les finances locales 2024), les publications de l'Institut de la statistique et des études économiques, les analyses académiques convergent. Le diagnostic technique est solide.

Deuxième niveau, le consensus institutionnel. Il est plus mince. Les gouvernements successifs ont reçu les rapports techniques, les ont parfois cités dans leurs documents stratégiques, mais n'ont pas engagé d'action structurante sur les chantiers identifiés. Le diagnostic est connu, il ne déclenche pas d'action.

Troisième niveau, le consensus politique. Il est inexistant. Le diagnostic technique est filtré par les positionnements politiques préexistants. Les loyalistes l'utilisent pour critiquer ce qu'ils appellent l'échec du rééquilibrage. Les indépendantistes l'utilisent pour critiquer ce qu'ils appellent les inégalités structurelles maintenues par le système institutionnel. Les acteurs centristes ou techniciens qui essaient de garder une posture analytique sont marginalisés. Le débat ne se construit pas autour des constats partagés, il se polarise autour des récits partisans qui contournent les constats.

La conséquence pratique de cette analyse est qu'il est illusoire d'espérer une réforme par adhésion politique générale. Mais il est possible de progresser sur les chantiers où les coûts politiques sont faibles et les bénéfices techniques sont élevés.

## **Trois leviers identifiables**

Cette lecture conduit à identifier trois leviers de réforme classés par ordre croissant d'engagement politique. Premier levier, lever les blocages cognitifs. Cela concerne l'illisibilité du système (centimes additionnels, taxes affectées, prix administrés) et l'absence de mesure (pas de Gini patrimonial, pas de tableau de bord des multiplicateurs locaux). Ces blocages se lèvent par des décisions techniques qui ne créent pas de perdants directs identifiables. Une bascule de

nomenclature, une publication statistique, une consolidation des taxes affectées, ne dépouillent personne. Elles éclairent.

Deuxième levier, lever les blocages techniques. Cela concerne les outils informatiques (mise à niveau des applications fiscales), les comparaisons interterritoriales (bascule M57), la formation des agents publics et des élus aux finances publiques modernes. Ces blocages se lèvent par des investissements modestes et des conventions techniques avec les administrations métropolitaines. Là encore, ils ne créent pas de perdants directs identifiables.

Troisième levier, lever les blocages distributifs. Cela concerne les rentes institutionnelles (Girardin, indexation, sur-administration) et les niches fiscales locales. Ces blocages se lèvent en désignant les bénéficiaires actuels et en proposant des compensations pour les perdants potentiels (notamment par des mesures de transition étalées dans le temps qui préservent les droits acquis tout en modifiant les règles pour les nouveaux entrants). Ce levier est politiquement coûteux. Il ne peut être actionné qu'après que les deux premiers leviers ont été activés et qu'un climat de confiance technique a été restauré.

## **Conclusion. Une séquence opérationnelle qui respecte l'ordre des leviers**

Le rapport propose une séquence opérationnelle qui respecte l'ordre de difficulté politique des leviers. Les pistes du chapitre 12 (basculer M57, publication d'un Gini patrimonial, conditionnalité d'emploi sur les agréments Girardin supérieurs à 250 000 euros, simplification et publication consolidée des taxes affectées) relèvent des deux premiers leviers. Elles sont praticables sans coût budgétaire supplémentaire et sans rupture politique. Les pistes du chapitre 13 (système d'enchères pour le renouvellement des titres miniers, modulation de l'indexation pour les nouveaux entrants, refonte de la fiscalité d'investissement productif) relèvent partiellement du troisième levier. Elles sont plus engageantes mais leur effet financier est démultiplié.

L'ordre n'est pas indifférent. Si l'on tente d'actionner le troisième levier avant les deux premiers (ce qui est souvent fait dans les débats fiscaux calédoniens, où l'on commence par discuter des taux et des assiettes avant d'avoir établi des mesures partagées), on rencontre la mécanique olsonienne dans toute sa puissance. Les bénéficiaires se mobilisent, les perdants ne savent pas qu'ils sont perdants, et la réforme s'enlise. Si l'on commence par les deux premiers leviers, on construit progressivement un consensus technique partagé qui réduit l'asymétrie d'information et crée les conditions d'un débat distributif acceptable.

Cette analyse politique sera complétée dans la quatrième partie du rapport, qui replace la question fiscale dans une lecture systémique d'ensemble du modèle territorial calédonien. Mais avant cela, la deuxième partie présente six cas concrets qui illustrent comment les dysfonctionnements diagnostiqués dans cette première partie se matérialisent dans la vie budgétaire courante.

## **PARTIE II**

### **Cas concrets**

*Six chapitres qui illustrent comment les dysfonctionnements diagnostiqués dans la première partie se matérialisent dans la vie budgétaire courante. Ville de Nouméa, lecture en flux du Budget Primitif, débat public sur les dotations provinciales, déficits sociaux et sécurité énergétique, captation de la rente minière, rentes institutionnelles.*

## Chapitre 6. La Ville de Nouméa, érosion structurelle de la fiscalité communale

### Présentation institutionnelle

La Ville de Nouméa est la commune la plus peuplée de Nouvelle-Calédonie, avec environ 95 000 habitants. Elle accueille le siège du gouvernement, du Congrès, l'essentiel de l'administration territoriale, le Médipôle, l'université, les ports et l'aéroport. Cette concentration géographique fait d'elle l'objet privilégié pour observer le fonctionnement concret du système de financement communal en Nouvelle-Calédonie. Ce que la Ville de Nouméa subit, dans des proportions amplifiées, les autres communes calédoniennes le subissent également.

Le budget de la commune repose sur trois grandes catégories de recettes. Les recettes fiscales (centimes additionnels reversés par la Nouvelle-Calédonie, taxe sur l'électricité, taxe sur les jeux, amendes de police, redevances d'immatriculation). Les dotations (de l'État sous forme de Dotation globale de fonctionnement et de Dotation d'aménagement des communes, et de la Nouvelle-Calédonie via le Fonds intercommunal de péréquation, ou FIP). Les recettes propres (redevances, locations municipales, droits d'occupation du domaine public, produit du stationnement, droits d'entrée). La commune ne fixe ni l'assiette ni le taux principal des impôts dont elle perçoit les centimes additionnels.

### La trajectoire 2023-2026

Les chiffres du Budget Primitif 2026 de la Ville de Nouméa sont sans ambiguïté. Les recettes fiscales sont estimées à 5,013 milliards de francs CFP en 2026, en diminution de 1,15 milliard par rapport à 2025 (soit moins 18,51%). Cette diminution est principalement portée par l'érosion des centimes additionnels, qui chutent de 1,1 milliard de francs (moins 25,49%) par rapport à 2025. Sur la période 2023-2026, la baisse cumulée des recettes fiscales atteint 2,8 milliards de francs CFP. Les dotations s'élèvent à 7,063 milliards de francs CFP en 2026, en recul de 312 millions par rapport à 2025 (moins 4,22%), portant la baisse globale des dotations à 1,4 milliard depuis 2023 (moins 16,45%).

Une partie de cette érosion s'explique par un effet mécanique. Les centimes additionnels de la patente, qui pèsent lourd dans la recette communale, dépendent essentiellement d'un droit proportionnel calculé sur la valeur en douane des importations et des exportations. Or les importations et exportations sont en baisse de 15,8% sur un an selon l'Institut de la statistique et des études économiques. Quand le commerce extérieur calédonien chute, la commune voit sa recette baisser sans avoir touché à un seul levier.

Une autre partie s'explique par la contraction du Fonds intercommunal de péréquation, qui agrège des recettes territoriales avant de les redistribuer aux communes. La Ville de Nouméa a anticipé ce risque en retenant pour le BP 2026 une dotation de 3,5 milliards de francs CFP, sur la base d'une assiette nette de 98 milliards. Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie tablait quant à lui sur une assiette de 101 milliards, conditionnée par une compensation financière de l'État, ce qui aurait

porté la dotation à 3,7 milliards. Le différentiel de 200 millions est traité par la Ville comme une marge de sécurité prudentielle.

## Les arbitrages forcés

La compression simultanée des recettes fiscales et des dotations contraint la commune à des arbitrages qui n'ont rien de discrétionnaire. La masse salariale, qui constitue 7,594 milliards de francs CFP au BP 2026, a été réduite de 1 219 agents fin 2018 à 1 101 fin 2025, soit 118 équivalents temps plein en moins en sept ans (autour de 10% de l'effectif). Cette diminution a permis d'absorber 434 millions de francs CFP de charges supplémentaires imposées entre 2023 et 2026 (effet de glissement vieillesse technicité, augmentations du point d'indice, hausses de cotisations à la Caisse locale de retraites). La masse salariale, en valeur absolue, est inférieure en 2026 (7,594 milliards) à ce qu'elle était en 2023 (7,690 milliards). C'est l'effet d'une gestion rigoureuse des effectifs, pas d'une baisse des charges unitaires.

Parallèlement, les recettes propres de la Ville passent de 7,3 milliards en 2025 à 1,7 milliard en 2026 (moins 76,36%). Cette baisse spectaculaire s'explique par la disparition de produits exceptionnels comptabilisés en 2025 (5 milliards d'indemnisation d'assurance pour les infrastructures détruites en mai 2024, 448,7 millions au titre de la Dotation de solidarité républicaine versée par la Nouvelle-Calédonie pour le compte de l'État, 168 millions de produits de cession). En 2026, ces produits ne se reproduisent pas. Le budget revient à sa structure de fonctionnement courant, qui s'avère insuffisante pour couvrir les charges incompressibles.

Sur le budget annexe des déchets ménagers, la Ville doit verser une subvention exceptionnelle d'équilibre de 99,6 millions depuis le budget principal pour assurer la continuité du service. Sur les interventions sociales et culturelles (préventions, insertion, animations, festivités), les enveloppes sont contraintes à la baisse alors que la population qui en dépend a justement besoin que la commune prolonge son action.

## Diagnostic CRC et articulation avec les autres collectivités

La Chambre territoriale des comptes, dans son rapport de décembre 2025 sur les finances locales 2024, a documenté un mouvement plus large dont la Ville de Nouméa n'est qu'un cas. Les recettes fiscales calédoniennes ont chuté de 14,2% en un an. L'épargne brute agrégée des provinces, qui tournait autour de 15 milliards de francs CFP en 2023, est tombée à 0,5 milliard en 2024. La capacité de désendettement provinciale est passée mécaniquement de 3 ans à 88 ans. Le BP 2026 de la province Sud montre une stabilisation partielle, pas un retour à la situation antérieure.

Conséquence directe du même mécanisme, les dotations versées par la Nouvelle-Calédonie aux provinces baissent de 81% au BP 2026 (de 12,9 milliards à 2,4 milliards de francs CFP). La Nouvelle-Calédonie ne peut plus redistribuer ce qu'elle ne perçoit plus. La Ville de Nouméa, comme les autres communes, est en bout de chaîne d'une compression qui se propage du haut vers le bas du système.

## **Le mécanisme parasitaire en action**

Le cas de la Ville de Nouméa illustre concrètement ce que le chapitre 1 a présenté en abstraction. Une commune qui ne maîtrise ni l'assiette ni le taux des impôts dont elle perçoit les centimes additionnels ne peut pas piloter ses recettes. Elle subit. Elle peut éventuellement comprimer ses dépenses, comme elle l'a fait sur sa masse salariale, mais elle ne peut pas reconstituer une marge de manœuvre par décision propre. Et plus elle comprime ses dépenses, plus elle dégrade les services publics qui sont précisément ceux dont les habitants ont besoin en période de dégradation économique générale.

Pour rendre les communes calédoniennes capables de piloter leur fiscalité, deux voies sont possibles. La première est structurelle. Elle consisterait à attribuer aux communes une autonomie d'assiette et de taux sur certains impôts locaux, comme c'est le cas en métropole pour la taxe foncière communale ou la taxe d'habitation des résidences secondaires. Cette voie suppose une révision de l'architecture fiscale calédonienne, qui n'est pas faisable à court terme. La seconde est paramétrique. Elle consisterait à stabiliser les centimes additionnels par une garantie pluriannuelle de la Nouvelle-Calédonie, sous forme d'une dotation plancher indexée sur l'inflation, qui empêcherait les chutes brutales en cas de retournement conjoncturel. Cette voie est faisable rapidement, mais elle ne règle pas le problème de fond du parasitisme fiscal entre niveaux de collectivité.

Aucune des deux voies n'a été engagée à ce stade. Les communes calédoniennes continuent donc à subir, dans un système où la décision sur leurs ressources se prend ailleurs qu'en leur sein. Cette situation est inhabituelle pour des collectivités censées être autonomes dans la conduite de leurs politiques publiques. Elle est devenue pratiquement intenable depuis 2024.

## Chapitre 7. Le Budget Primitif 2026 vu en flux

### Présentation de la méthode Sankey

Le 19 février 2026, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie s'est réuni en session extraordinaire pour voter le Budget Primitif 2026. Le dossier soumis aux élus faisait 1 400 pages. Aucune institution démocratique ne peut fonctionner si ses élus, ses fonctionnaires et ses citoyens doivent assimiler 1 400 pages de tableaux pour comprendre les flux financiers qui structurent la collectivité. Le Congrès lui-même, malgré la qualité des conseillers et l'engagement des services, ne peut traiter cette masse documentaire qu'à grands traits dans le calendrier serré du vote.

Une représentation alternative, plus économique en attention, est possible. Le diagramme de Sankey, du nom de l'ingénieur irlandais Matthew Sankey (1853-1925, qui a popularisé cette représentation à la fin du XIXe siècle pour visualiser les flux d'énergie dans les machines à vapeur), trace des flèches dont la largeur est proportionnelle au volume. À gauche du graphique, les recettes par catégorie. À droite, les destinations. Au milieu, les bifurcations qui permettent au regard de saisir en quelques secondes ce qu'un tableau de chiffres demande de longues minutes à reconstituer.

### Ce que la représentation révèle sur le BP 2026 NC

Trois faits saillants apparaissent quand le Budget Primitif 2026 de la Nouvelle-Calédonie est représenté en Sankey. Premier fait, la Nouvelle-Calédonie dépend structurellement des transferts de l'État. Plus de la moitié des recettes du budget propre en provient. Cette caractéristique n'est pas une anomalie liée à la crise post-2024. C'est un trait ancien du financement du territoire, hérité de la période antérieure aux accords de Matignon (1988) et de Nouméa (1998).

Deuxième fait, les comptes sociaux absorbent 61% du budget de reversement (soit 41,8 milliards de francs CFP) sans que ce montant couvre les besoins réels. Le RUAMM (Régime unifié d'assurance maladie maternité) seul présente un besoin de financement chiffré à 18 milliards de francs CFP en 2026 par le gouvernement, alors que la dotation prévue n'est que de 6 milliards. C'est la tension centrale du budget 2026. Le complément de 60 millions d'euros négocié à Paris en février, ventilé entre RUAMM (9,5 milliards), retraites (4,7 milliards) et système électrique (1,2 milliard), répond partiellement au besoin sans le résorber.

Troisième fait, la section investissement est financée principalement par de l'emprunt nouveau (36 milliards de francs CFP), bien au-delà des dépenses d'investissement réelles (9 milliards). L'écart reconstitue une trésorerie épuisée par la crise. C'est une stratégie de survie à court terme. Elle pose la question de 2027, quand les années blanches de remboursement négociées à Paris s'arrêtent.

### Limites pédagogiques de l'outil

Le diagramme de Sankey a des limites qu'il faut nommer pour ne pas le surcharger d'attentes. Il simplifie pour rendre visible. Il ne fait pas apparaître les autorisations de programme pluriannuelles (qui engagent les budgets futurs sans figurer dans les recettes courantes), ni les engagements hors

bilan (garanties accordées aux opérateurs, prêts garantis), ni les transferts implicites (subventions indirectes, exonérations fiscales). Il ne traduit pas non plus les volumes nominaux en volumes constants. Le citoyen qui regarde un Sankey 2026 doit le comparer à un Sankey 2023 pour saisir la dynamique de compression. Sinon il manque l'effet de tendance.

Une autre limite tient aux choix méthodologiques de regroupement. Le document source fait 1 400 pages. Pour produire deux graphiques lisibles, il faut agréger des dizaines de taxes en quelques flux génériques, ventiler des charges selon leur nature économique plutôt que selon la nomenclature comptable, isoler les opérations d'ordre dans un nœud dédié. Ces regroupements ne sont pas neutres. Ils pourraient être faits différemment par un autre auteur, et conduiraient à des Sankey légèrement différents. Pour un usage de débat public, ce n'est pas un problème majeur tant que les choix méthodologiques sont explicitement documentés. Pour un usage de comptabilité certifiée, ce n'est pas le bon outil.

## **Vers un Sankey pluriannuel publié**

La piste opérationnelle qui découle de ce chapitre est simple. L'Institut de la statistique et des études économiques ou la Direction du budget et des affaires financières pourrait publier annuellement un Sankey BP standardisé sur cinq exercices glissants. Le coût technique est faible (les données existent déjà, les outils de visualisation sont accessibles, les compétences peuvent être formées en quelques mois). Le gain démocratique est élevé. Le citoyen, l'élu, le conseiller parlementaire métropolitain qui prend connaissance du dossier calédonien gagneraient un point d'entrée commun, qui n'est pas un substitut au document budgétaire complet, mais un accès rapide à sa structure d'ensemble.

Cette publication ne juge rien. Elle ne dit pas si le budget est bon ou mauvais. Elle ne jauge pas le travail des élus. Elle rend visible ce que 1 400 pages de tableaux rendent opaque, pour que chacun puisse se forger une opinion éclairée. C'est précisément ce qu'on attend d'un outil de pilotage démocratique. Cette piste sera reprise dans le chapitre 12 du rapport, parmi les pistes praticables sans coût budgétaire supplémentaire.

## Chapitre 8. Le débat public sur les dotations provinciales et la fabrique de l'opinion

### Le visuel litigieux

Une infographie publiée par La Dépêche de Nouméa au cours du premier trimestre 2026 a abondamment circulé sur les réseaux sociaux. Elle indiquait que la province Sud percevait 262 000 francs CFP par habitant, contre 825 000 francs en province Nord et 839 000 francs en province des Iles. Elle était calibrée pour activer un sentiment d'injustice territoriale, le Sud paierait pour les autres. L'arithmétique brute est correcte. Elle prend le budget primitif voté par chaque province, le divise par le nombre d'habitants, et publie le quotient. Tout le reste est faux, parce que le quotient ainsi calculé ne mesure pas ce que le visuel laisse entendre.

Reprendre cet exemple dans le rapport n'est pas une polémique. C'est un cas d'école qui illustre comment le débat public sur la fiscalité calédonienne peut être déformé par des présentations chiffrées techniquement correctes mais analytiquement trompeuses. Cette déformation n'est pas marginale. Elle structure une partie du climat politique dans lequel les réformes fiscales sont, ou ne sont pas, engageables.

### Premier biais. Des budgets de nature radicalement différente

Le BP 2026 de la province Sud (50,084 milliards de francs CFP en mouvements réels) intègre 6,355 milliards de fiscalité additionnelle propre, 6 milliards d'emprunts, des recettes de services. La province Sud lève donc une part substantielle de son budget sur sa propre assiette économique. Les provinces Nord et des Iles dépendent quasi exclusivement de la dotation de répartition versée par la Nouvelle-Calédonie, parce qu'elles n'ont presque pas d'assiette fiscale locale (peu d'entreprises, peu de transactions taxables, peu de salariat privé).

Comparer ces budgets sans tenir compte de leur structure, c'est comparer le revenu d'un cadre qui touche un salaire et celui d'un retraité qui touche une pension, en concluant que l'un vit mieux parce que son chiffre est plus haut. Le différentiel observé n'est pas un différentiel de richesse, c'est un différentiel de mode de financement. La province Sud lève sur place une part de ses recettes parce qu'elle a une assiette économique pour le faire. Les deux autres provinces dépendent de la péréquation parce que leur économie ne génère pas la même masse fiscale.

### Deuxième biais. Les flux invisibles qui dorment dans la marge du visuel

Au-delà du budget provincial, trois flux publics massifs ne sont jamais affichés dans le visuel et atterrissent en quasi-totalité sur le sol de la province Sud. Premier flux, le budget propre de la Nouvelle-Calédonie (155,7 milliards de francs CFP en 2026), dont environ 75% est géolocalisé sur le Grand Nouméa, parce que c'est là que sont implantés le gouvernement, le Congrès, l'administration territoriale, le Médipôle, l'université, les ports et l'aéroport. Deuxième flux, l'enveloppe annuelle des transferts de l'État français vers la Nouvelle-Calédonie (environ 1,5

milliard d'euros par an selon les estimations consolidées de la Cour des comptes et de l'Agence française de développement). Cette enveloppe finance les salaires des fonctionnaires d'État (Forces armées, gendarmerie, justice, douanes, vice-rectorat, enseignants de l'Éducation nationale) et tous les opérateurs publics et agences (AFD, Institut d'émission d'outre-mer, Institut de recherche pour le développement, Météo France, IFREMER, BRGM, Université, Institut Pasteur). Tous ces opérateurs ont leur siège, leur masse salariale et leurs dépenses de fonctionnement à Nouméa. Troisième flux, la défiscalisation Girardin (du nom de Brigitte Girardin, ministre de l'Outre-mer en 2003 sous le mandat de laquelle la loi a été votée pour permettre aux contribuables métropolitains à hauts revenus de réduire leur impôt en finançant des investissements productifs outre-mer). Elle injecte environ 149 millions d'euros par an dans le territoire, dont la quasi-totalité est captée par des bénéficiaires installés en province Sud (cabinets de défiscalisation, entreprises calédoniennes en croissance, promoteurs immobiliers, foyers à hauts revenus).

À ces flux directs s'ajoute un mécanisme d'amplification documenté par John Maynard Keynes (économiste britannique, 1883-1946, fondateur de la macroéconomie moderne, qui a démontré dans la *Théorie générale* publiée en 1936 que la dépense publique injectée dans une économie produit un effet de revenu plus que proportionnel à l'injection initiale). Le salaire d'un agent paie son loyer, qui devient le revenu d'un propriétaire, qui consomme à son tour, qui rémunère un commerçant, qui achète à un fournisseur. Au Grand Nouméa, le tissu économique dense capte les rebonds. Le multiplicateur local est élevé, autour de 1,4. Au Nord et surtout aux Îles, une part majeure des dépenses fuit vers la grande distribution nouméenne, parce qu'il n'y a pas de tissu local pour les retenir. Le multiplicateur y descend à 1,2 voire 1,1. Autrement dit, chaque flux versé en province Nord ou des Îles alimente, à hauteur d'un quart à un tiers, l'économie de la province Sud.

## Le ratio réel par habitant et par an

Une fois agrégés l'ensemble de ces flux (le budget propre des provinces, le budget de la Nouvelle-Calédonie géolocalisé, les salaires d'État et opérateurs, la défiscalisation Girardin, l'effet multiplicateur, et les niches géolocalisées comme le Médipôle, l'université, le centre culturel Tjibaou, la recherche publique), le total effectif par habitant s'établit à environ 2,37 millions de francs CFP au Sud, 1,96 millions au Nord, 1,71 millions aux Îles. L'infographie de La Dépêche de Nouméa annonçait que le Sud touchait trois fois moins. Les chiffres consolidés montrent que le Sud touche environ 1,4 fois plus que les Îles et 1,2 fois plus que le Nord. L'écart entre la perception induite par le visuel et la réalité économique est d'un facteur cinq, dans le sens inverse.

## Ce que cet épisode dit du débat fiscal calédonien

Cet épisode n'est pas isolé. Il révèle une caractéristique générale de la circulation des chiffres en Nouvelle-Calédonie. Les chiffres circulent sans source, sans recalcul, sans mise en ratio, sans comparaison rigoureuse. Ce n'est pas faute de données (elles sont publiquement accessibles via les délibérations du Congrès, les budgets provinciaux et communaux, les jaunes Outre-mer du PLF français, les publications de l'ISEE). C'est faute de discipline d'usage de ces données.

Une démocratie informée suppose que les citoyens disposent d'un diagnostic factuel partagé, à partir duquel ils peuvent débattre des choix politiques. Quand un visuel construit en toute bonne

foi par une rédaction professionnelle invisibilise les trois quarts des flux publics, il n'alimente pas le débat démocratique. Il alimente un ressentiment qui sera ensuite exploité politiquement par d'autres acteurs, eux nettement moins de bonne foi. Cette responsabilité collective n'est ni théorique ni mineure. Une partie de la séquence post-référendaire et de la remise en cause éventuelle de la clé de répartition issue des accords se joue dans la fabrique de l'opinion. Si cette fabrique est défaillante par insuffisance de formation, alors les décisions politiques qui en découleront ne reposeront pas sur un consentement éclairé.

## **Une honnêteté méthodologique nécessaire**

Une nuance doit être nommée pour ne pas idéaliser le calcul corrigé. Les compétences exercées par les trois provinces ne sont pas strictement identiques, ni dans leur périmètre formel, ni dans leur charge opérationnelle. La province Sud porte des dispositifs (réseau routier dense, parc d'établissements scolaires, infrastructures sociales urbaines) dont la masse financière unitaire est supérieure à celle des équivalents Nord ou Iles. Il est donc exact qu'une part du différentiel de budget propre par habitant reflète une différence de besoin, pas seulement une différence de dotation.

Cette nuance est réelle. Elle ne déplace pas l'argument central pour deux raisons. Premièrement, elle représente, au mieux, quelques dizaines de milliers de francs par habitant et par an, là où l'écart révélé par l'agrégation des flux invisibles se compte en centaines de milliers, voire en millions. Deuxièmement, elle joue dans les deux sens. Certaines compétences (insertion, jeunesse, services à la population éloignée, désenclavement coutumier) coûtent proportionnellement plus cher au Nord et aux Iles qu'au Sud, à population égale, parce qu'il faut couvrir des territoires dispersés avec moins d'effets d'échelle.

Le rééquilibrage entre provinces n'est pas une politique parmi d'autres. C'est un principe constitutif issu des accords de Matignon (1988) et de Nouméa (1998). Le contester revient à contester l'architecture institutionnelle dans son ensemble. C'est légitime politiquement, mais c'est à dire explicitement, pas à camoufler dans un visuel mal construit dont la conclusion implicite déplace la frontière sans que le public ne sache que cette frontière est en jeu.

## **Chapitre 9. Déficits sociaux et sécurité énergétique. La limite atteinte par le système actuel**

### **Pourquoi ce chapitre dans un rapport sur la fiscalité**

La protection sociale et la sécurité énergétique calédoniennes ne sont pas des objets séparés de la fiscalité. Elles en sont les utilisateurs ultimes. Si la fiscalité actuelle ne peut plus financer ces deux fonctions sans aide externe massive ou sans réorientation, alors c'est le système fiscal lui-même qui a atteint sa limite. Ce chapitre présente l'état des lieux des déficits sociaux et de la sécurité énergétique, parce que c'est ce constat qui rend les pistes opérationnelles de la troisième partie du rapport non pas optionnelles mais nécessaires.

Les sources mobilisées sont publiques. Le rapport de la Chambre territoriale des comptes sur la CAFAT (Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie). Les rapports d'activité récents de la CAFAT. Les publications de l'IEOM (Institut d'émission d'outre-mer). La délibération du Congrès relative au STENC (Schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie). Le BP 2026 NC du 19 février 2026 et les amendements négociés.

### **Le RUAMM en chiffres 2026**

Le RUAMM (Régime unifié d'assurance maladie maternité, créé en 2002, géré par la CAFAT) est le pilier central de l'assurance maladie calédonienne. Il finance les soins, les prestations en nature, et l'essentiel des charges du Médipôle et des cliniques conventionnées. Le besoin de financement 2026, tel qu'il a été chiffré par M. Gygès lors de la séance du Congrès du 19 février 2026, atteint 18 milliards de francs CFP. La dotation initialement prévue au BP 2026 était de 6 milliards. Le reste à financer (12 milliards) a fait l'objet d'une négociation à Paris en février, qui a abouti à un complément de 60 millions d'euros (soit environ 7,2 milliards de francs CFP), ventilé entre RUAMM (9,5 milliards), retraites (4,7 milliards) et système électrique (1,2 milliard). Le complément total négocié atteint donc 129 millions d'euros (60 plus 69) sur les amendements présentés.

Le RUAMM présente un déficit structurel ancien. La CAFAT, dans son rapport d'activité 2024, indique que la crise née des événements de mai 2024 a profondément bouleversé la société calédonienne et a nécessité une mobilisation particulière pour garantir la continuité des missions de protection sociale. Avant cette crise, la trajectoire était déjà dégradée. La CTC souligne dans ses observations définitives que la CAFAT a enregistré des déficits récurrents entre 2015 et 2021, avec un déficit 2021 encore élevé malgré des dotations exceptionnelles, et que les réserves des régimes se sont quasiment épuisées. La crise de 2024 a accéléré une dégradation qui n'a pas commencé en 2024.

### **Les retraites en effet ciseaux**

Le régime de retraite géré par la CAFAT et la Caisse locale de retraites subissent simultanément trois pressions. Pression démographique (vieillesse de la population calédonienne, ratio actifs

sur retraités en dégradation). Pression contributive (chute de l'emploi salarié post-2024, recul de la masse salariale soumise à cotisations). Pression réglementaire (nécessité de réformes paramétriques répétées pour maintenir les équilibres techniques). L'effet ciseaux, en finances sociales, désigne le moment où les charges progressent plus vite que les recettes pendant une période suffisamment longue pour que les réserves accumulées en période favorable ne suffisent plus à absorber l'écart.

Les régimes calédoniens en sont à ce stade. Les mesures de redressement engagées (réformes paramétriques sur l'âge de départ, sur la durée de cotisation, sur les modes de calcul des pensions) ont des effets graduels qui ne stabiliseront pas la trajectoire avant plusieurs années. Dans l'intervalle, les régimes tirent sur leurs réserves, et le complément négocié à Paris (4,7 milliards de francs CFP affectés aux retraites en 2026) ne fait que tamponner sans résoudre.

## **La sécurité énergétique en tension budgétaire**

Le STENC (Schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie, délibération du Congrès) fixe des objectifs ambitieux de décarbonation et d'autonomie énergétique, dans la ligne des engagements internationaux français. Mais la sécurité énergétique ne dépend pas seulement de l'existence d'objectifs. Elle dépend de la capacité effective à financer les infrastructures, à sécuriser les réseaux, à absorber les chocs économiques et à maintenir l'exploitation d'un système électrique insulaire fortement exposé.

Trois fragilités s'accumulent. Première fragilité, la situation budgétaire des opérateurs (Enercal et EEC pour la production-distribution publique, opérateurs privés pour le secteur métallurgique) qui doivent simultanément maintenir l'exploitation et investir dans la transition. Deuxième fragilité, la dépendance aux combustibles fossiles importés, qui expose le territoire aux ruptures logistiques. Le détroit d'Ormuz (par lequel transite environ 30% du trafic mondial de pétrole) a été l'objet en 2025 d'incidents qui ont rappelé la vulnérabilité des routes d'approvisionnement vers le Pacifique. Troisième fragilité, la pression sociale qui rend politiquement coûteux toute hausse du prix de l'électricité destinée à financer les investissements de transition.

Les 1,2 milliard de francs CFP affectés au système électrique dans le complément négocié à Paris en février 2026 sont un marqueur d'urgence. Ils ne couvrent pas un programme d'investissement, ils colmatent une situation de trésorerie tendue. Sans ce complément, certains opérateurs auraient été en difficulté de paiement à court terme.

## **Le croisement des deux crises. Une lecture de soutenabilité territoriale**

La protection sociale et la sécurité énergétique partagent plusieurs caractéristiques techniques. Ce sont des services essentiels (un territoire qui ne soigne plus ou ne s'éclaire plus n'est plus un territoire viable). Ils sont politiquement sensibles (toute défaillance se traduit en mobilisation immédiate). Ils sont dépendants d'infrastructures et d'institutions complexes (hôpitaux, réseaux, opérateurs, caisses). Ils sont soumis à des coûts croissants (vieillesse et innovations médicales pour la santé, transition et renouvellement pour l'énergie).

Le rapprochement des deux champs fait apparaître un problème commun de capacité collective à financer des fonctions vitales. Quand les régimes sociaux absorbent une part croissante des ressources publiques, la marge disponible pour l'investissement énergétique se réduit. Réciproquement, si la transition énergétique est retardée, le territoire reste plus exposé aux coûts des importations fossiles et à une vulnérabilité accrue de son système, ce qui peut peser indirectement sur l'activité économique et donc sur les recettes sociales. Les deux domaines sont liés par des boucles économiques et budgétaires que la lecture systémique de la quatrième partie reprendra plus en détail.

Une lecture de soutenabilité territoriale conduit à voir la Nouvelle-Calédonie comme un territoire confronté à plusieurs contraintes simultanées (démographique, sanitaire, énergétique, budgétaire, institutionnelle). Le défi n'est pas de corriger chacun de ces déséquilibres isolément, mais d'éviter qu'ils ne se renforcent mutuellement.

## **Implication fiscale directe**

Le RUAMM, les retraites et le système électrique sont financés par des cotisations et par la fiscalité (notamment via la TGC affectée à l'Agence sanitaire et sociale, à hauteur de 28,1 milliards en 2026). Si la fiscalité actuelle ne suffit plus à les couvrir, deux voies sont possibles. La première voie est la levée de nouveaux impôts. Politiquement coûteuse en récession structurelle, économiquement risquée parce qu'elle peut accélérer la contraction de l'assiette taxable. La deuxième voie est la réorientation des rentes existantes (défiscalisation Girardin, indexation différentielle, sur-administration) vers les fonctions vitales. Politiquement coûteuse aussi, mais à enveloppe budgétaire constante du côté de l'État, et avec un multiplicateur local supérieur du côté des bénéficiaires.

Le rapport propose la seconde voie dans sa troisième partie. Le chapitre 11 documente l'ordre de grandeur des rentes existantes (autour de 255 millions d'euros par an). Les chapitres 12 et 13 présentent les pistes opérationnelles de réorientation. Le chapitre 9 que ce rapport vient de présenter sert de pivot. Il montre que la pression sur les fonctions vitales n'est pas un risque potentiel à long terme. C'est une réalité chiffrée du Budget Primitif 2026 qui demande une réponse opérationnelle dans les mois qui viennent.

## Chapitre 10. Les enchères du nickel et les ordres de grandeur

### Le récit du tas d'or

Le débat sur le nickel calédonien est structuré par un récit dominant qui ne résiste pas aux chiffres publics. Selon ce récit, le territoire serait assis sur une richesse minière qu'il suffirait d'exploiter ou de mieux capter pour atteindre l'autonomie financière. Norvège, Qatar, Singapour, les références prestigieuses sont mobilisées pour donner une crédibilité technique à cette idée. Le fonds souverain devient le mot magique d'une promesse politique qui réconcilierait souveraineté financière et continuité du modèle social.

Avant d'examiner ces arguments sur le fond, une remarque méthodologique. Les données nécessaires pour évaluer ces propositions sont publiquement accessibles. Le BRGM (Bureau de recherches géologiques et minières) publie chaque année son panorama mondial du nickel. L'AIE (Agence internationale de l'énergie) met en ligne ses séries longues sur les marchés des minéraux critiques. L'USGS américain (United States Geological Survey) publie son *Mineral Commodity Summaries* gratuitement chaque janvier. L'ISEE publie ses comptes économiques. La Chambre territoriale des comptes publie ses rapports en ligne. Les jaunes Outre-mer du PLF consolident les transferts par territoire. Le London Metal Exchange publie les cotations historiques. Toutes ces sources sont gratuites. Il suffit d'un ordinateur, d'une connexion Internet, et d'un peu de méthode pour les croiser. Et c'est précisément ce qui manque au débat actuel, où les chiffres circulent sans source, sans recalcul, sans mise en ratio, sans comparaison internationale rigoureuse.

### Les chiffres bruts sur le nickel calédonien

La production de nickel calédonien atteint, dans les bonnes années, environ 200 000 tonnes de nickel contenu par an, toutes formes confondues (minerai, ferronickel, NHC, NPI). Le prix du nickel sur le London Metal Exchange a oscillé entre 16 000 et 25 000 dollars la tonne ces dernières années, avec une moyenne longue autour de 17 000 dollars. Le chiffre d'affaires de la filière dans une année correcte se situe ainsi entre 2,8 et 3,2 milliards d'euros.

La donnée importante, qui est rarement rappelée dans le débat, est que la Nouvelle-Calédonie figure parmi les producteurs aux coûts les plus élevés du marché mondial. Le BRGM et l'USGS documentent cette position depuis longtemps. La complexité géologique des gisements latéritiques calédoniens, le coût élevé de l'énergie sur un territoire insulaire, l'ancienneté de certaines installations métallurgiques, expliquent cette structure de coûts. Concrètement, cela signifie que la rente économique disponible (le surplus une fois rémunérés les coûts opérationnels et les capitaux engagés) est plus étroite que sur des sites comme l'Indonésie, les Philippines ou la Russie.

Cette donnée a une conséquence directe sur ce que la collectivité calédonienne peut espérer capter, indépendamment du dispositif fiscal retenu. Le territoire ne dispose pas d'une rente exceptionnelle au sens où la Norvège disposait d'une rente pétrolière dépassant largement ses besoins courants. L'échec industriel récent du complexe métallurgique de Koniambo (en province Nord, en difficulté financière depuis plusieurs années malgré les recapitalisations successives) n'est pas une

déconvenue accidentelle. C'est une démonstration structurelle que la métallurgie lourde sur sol calédonien a du mal à dégager une marge positive durable, dans un environnement énergétique insulaire et avec des coûts indexés.

## **Le système actuel d'attribution des droits miniers**

Le système actuel d'attribution des droits miniers en Nouvelle-Calédonie est un héritage du XIX<sup>e</sup> siècle. Les titres sont attribués par décision administrative, sans mise en concurrence financière, contre une redevance superficielle dérisoire et des royalties standardisées calibrées à des taux historiques bas. Le résultat est documenté par la Chambre territoriale des comptes elle-même. Sur la longue période, l'impôt sur les sociétés payé par le secteur minier représente moins de 4% des recettes fiscales calédoniennes. La rente économique du nickel est captée principalement par les actionnaires privés des opérateurs.

Ce constat est rarement formulé clairement dans le débat calédonien, parce qu'il déplace la responsabilité historique. Le récit habituel attribue à l'État français la captation de la rente, mais la captation effective par les actionnaires privés (notamment via les marchés financiers où sont logés les bénéficiaires) n'est pas le fait de l'État, c'est le fait du dispositif d'attribution lui-même, qui n'a jamais été révisé pour mettre les opérateurs en concurrence financière au moment du renouvellement des titres.

## **Les expériences internationales d'enchères**

Plusieurs pays ont basculé depuis quinze ans vers un système d'enchères concurrentielles pour leurs ressources minières. L'Inde l'a fait pour le charbon et le minerai de fer après l'arrêt de la Cour suprême de 2014, qui avait jugé inconstitutionnel le système d'attribution discrétionnaire antérieur. L'Australie pratique ce système pour ses gisements stratégiques. Le Brésil l'a généralisé pour le pétrole et le pré-sal (les gisements offshore profonds). Dans tous ces cas, les pouvoirs publics récupèrent une fraction nettement plus élevée de la rente économique du gisement, sans modifier le statut juridique des ressources, en mettant simplement les opérateurs candidats en concurrence financière au moment de l'attribution ou du renouvellement des titres.

Le mécanisme est connu. Au lieu d'attribuer un titre par décision administrative, l'autorité publique met en concurrence plusieurs candidats, qui doivent proposer une offre financière (prime initiale, royalties, partage de production). Le candidat retenu est celui qui offre le meilleur retour à la collectivité, sous réserve de garanties techniques et environnementales. Le statut juridique des ressources reste inchangé. C'est l'attribution qui devient concurrentielle.

## **L'ordre de grandeur réaliste pour la Nouvelle-Calédonie**

Pour la Nouvelle-Calédonie, en appliquant cette méthode aux titres existants au moment de leur renouvellement, et aux nouveaux périmètres sur des gisements non exploités, le rendement attendu se situerait dans une fourchette de 300 à 450 millions d'euros par an si les planètes s'alignent, selon l'intensité de la concurrence et les paramètres retenus. Cette estimation est calibrée sur l'expérience indienne et brésilienne, ajustée à la baisse pour tenir compte de la maturité des sites calédoniens et

de leurs coûts de production parmi les plus élevés du marché mondial. C'est un gain réel, qui justifie la réforme.

Mais le gain reste incertain. Avec les anciennes modalités d'attribution plus favorables aux opérateurs, les industriels et investisseurs sont aujourd'hui réticents à reprendre l'existant, et les négociations actuelles sur le pacte nickel montrent que les candidats sont peu nombreux. Un système d'enchères ne crée de la valeur que si les enchérisseurs sont nombreux et compétitifs entre eux. Si le marché est en surcapacité mondiale (ce qui est probablement le cas actuellement) et si les coûts calédoniens restent élevés, l'enchère peut produire un résultat décevant. L'ordre de grandeur de 300 à 450 millions d'euros par an est donc un plafond réaliste, pas un plancher garanti.

## **Optimiser sans rêver**

La conclusion qui découle de cette analyse est simple. La Nouvelle-Calédonie ne pourra pas faire la Norvège (qui dispose d'une rente pétrolière dépassant largement ses besoins courants, dans un contexte de population réduite et d'institutions stables). Mais elle peut faire la Nouvelle-Calédonie, c'est-à-dire mobiliser sérieusement ce qu'elle a, accepter ses limites de taille, et se construire progressivement une autonomie financière à la mesure de ses moyens réels. Sortir du statu quo ne consiste pas à promettre la licorne rose ou le Père Noël qui n'existe pas. Cela consiste à faire le travail patient de ce qui est réellement possible, et à dire honnêtement ce qui ne l'est pas.

Le système d'enchères figure parmi les pistes opérationnelles plus engageantes présentées dans le chapitre 13 du rapport. Il n'est pas la première piste à activer (parce qu'il suppose un contexte de marché favorable et un cadre juridique solide), mais il est l'une des seules pistes capables de mobiliser un ordre de grandeur supérieur à 300 millions d'euros par an. À condition que les conditions techniques et politiques soient réunies, et que le calibrage soit prudent.

## Chapitre 11. Trois rentes institutionnelles. 255 millions d'euros par an

### Une rente institutionnelle, qu'est-ce que c'est

Une rente institutionnelle est un flux financier reçu par un acteur sans contrepartie productive proportionnelle, et durable parce que ses bénéficiaires sont organisés. Elle se distingue d'un revenu d'activité (qui rémunère un effort productif), d'une prestation sociale (qui compense un risque ou un besoin reconnu) et d'une compensation (qui rétablit un équilibre). Une rente est juridiquement constituée. Elle peut être ancienne et acceptée. Sa caractéristique technique est qu'elle prélève sans rendre compte.

Trois rentes institutionnelles sont documentables en Nouvelle-Calédonie. Une rente fiscale d'origine nationale (la défiscalisation Girardin). Une rente statutaire d'origine locale (l'indexation différentielle des rémunérations publiques). Une rente organisationnelle (la sur-administration). Cumulées, ces trois rentes représentent un ordre de grandeur d'environ 255 millions d'euros par an, soit environ 30,5 milliards de francs CFP. Une réorientation à enveloppe constante de cette masse permettrait de financer les pistes opérationnelles présentées en troisième partie sans dépense supplémentaire de l'État.

### La défiscalisation Girardin en chiffres

Le dispositif Girardin est un mécanisme fiscal créé en 2003 (du nom de Brigitte Girardin, ministre de l'Outre-mer en 2003). Son principe est simple. Un contribuable métropolitain qui paie beaucoup d'impôts sur le revenu peut réduire sa facture fiscale en investissant dans des équipements destinés aux territoires d'outre-mer. L'État renonce à une partie des recettes fiscales qu'il aurait perçues, et en échange, des équipements (machines, véhicules, matériel industriel) sont financés dans les territoires ultramarins. L'idée de départ est défendable. Les territoires ultramarins ont des difficultés à attirer des investissements privés, les coûts de financement y sont plus élevés, et un coup de pouce fiscal peut aider à équiper des entreprises locales.

Le bilan calédonien est documenté. En Nouvelle-Calédonie, le dispositif Girardin (volet national, environ 120 millions d'euros par an) et les mesures locales complémentaires (29 millions d'euros par an) mobilisent ensemble 149 millions d'euros par an. Ce montant produit environ 745 emplois selon les évaluations disponibles, soit 200 000 euros par emploi créé, l'équivalent de neuf années du salaire médian calédonien. Moins de 1% de la population calédonienne en bénéficie directement. Et 27 à 35% de l'avantage fiscal fuit hors du territoire, sous forme d'honoraires de cabinets de défiscalisation métropolitains et de réductions d'impôt pour des investisseurs qui ne mettront jamais les pieds en Nouvelle-Calédonie.

Le mécanisme économique est expliqué par John Maynard Keynes (1883-1946) et John Hicks (1904-1989) dans le modèle du multiplicateur fiscal. Le multiplicateur dépend de la propension marginale à consommer du bénéficiaire. Un euro versé à un jeune en insertion circule intégralement dans l'économie locale (multiplicateur supérieur à 1). Un euro de réduction d'impôt accordé à un investisseur métropolitain a un effet proche de zéro pour la Nouvelle-Calédonie (multiplicateur

inférieur à 0,5). La même enveloppe de 149 millions d'euros, réorientée vers l'emploi aidé mixte (un mélange d'emploi socio-éducatif, d'apprentissage sectoriel et de service civique avec formation), produirait environ 10 300 postes par an. Soit quatorze fois plus que le dispositif actuel. Ce chiffre n'est pas théorique. Il est fondé sur les coûts unitaires observés dans les dispositifs existants (RSMA, SPOT, apprentissage) et sur les données d'évaluation de la politique de formation professionnelle continue.

## L'indexation des rémunérations publiques

L'indexation est un mécanisme historique qui multiplie les traitements de la fonction publique en outre-mer par un coefficient supérieur à 1, par rapport au traitement métropolitain de référence. En Nouvelle-Calédonie, le coefficient global est d'environ 1,73. Ce coefficient agrège plusieurs strates (indice de correction, prime spécifique, indemnité de résidence, dispositions catégorielles).

L'indexation a une justification historique. Elle compense le coût de la vie supérieur au territoire et le caractère expatrié des fonctionnaires d'État affectés temporairement en outre-mer. Cette justification reste valable pour les compétences réellement rares (anesthésistes, ingénieurs spécialisés, magistrats) qui peuvent exercer ailleurs (Sydney, Auckland, métropole) et pour lesquelles l'indexation joue un rôle d'attractivité. Elle est fragile pour les emplois publics qui pourraient être pourvus localement, à des conditions plus modestes, sans dégrader la qualité de service. Pour ces emplois, l'indexation produit une rente pure, parce que le salarié n'aurait pas été recruté à un coût plus bas dans un autre territoire (le poste serait juste pourvu en interne).

L'ordre de grandeur de la rente nette (au-delà de la part justifiée par le coût de la vie et l'attractivité réelle des compétences rares) est estimé autour de 100 à 150 millions d'euros par an. Cette estimation reste prudente parce que la donnée précise nécessite un audit fonctionnel poste par poste, qui n'a jamais été conduit publiquement. Une modulation de l'indexation pour les nouveaux entrants (en maintenant les engagements pris pour les agents en poste) permettrait de récupérer progressivement cette rente sur 8 à 12 ans, au rythme du non-remplacement et des recrutements de remplacement.

## La sur-administration

La sur-administration n'est pas un dysfonctionnement individuel des agents. C'est une caractéristique structurelle de la multiplication des niveaux institutionnels en Nouvelle-Calédonie. Le territoire compte la Nouvelle-Calédonie elle-même, trois provinces, trente-trois communes, des syndicats intercommunaux, des établissements publics territoriaux, des organismes sociaux paritaires, des chambres consulaires, des groupements d'intérêt public. Chacun de ces niveaux a son administration, ses fonctions support, ses dirigeants, ses instances de gouvernance.

La Nouvelle-Calédonie compte environ 100 agents publics pour 1 000 habitants, contre environ 60 justifiables au regard des fonctions exercées (la métropole se situe autour de 70, en intégrant les compétences que la Nouvelle-Calédonie n'exerce pas comme la défense ou la diplomatie). Cet écart de 40 agents pour 1 000 habitants représente, sur 270 000 habitants, environ 10 800 équivalents temps plein excédentaires. Ramené à un coût moyen indexé d'environ 9 000 euros par

mois et par agent (charges incluses), l'ordre de grandeur de la dépense publique imputable à la sur-administration atteint environ 100 millions d'euros par an.

L'économiste américain Paul Krugman (né en 1953, prix Nobel d'économie 2008, théoricien de la nouvelle économie géographique) a montré que la concentration des activités tend à se renforcer mécaniquement dans les économies où les coûts de coordination sont élevés et les distances longues. Appliqué à la Nouvelle-Calédonie, le résultat est paradoxal. Plus on multiplie les institutions au nom du rééquilibrage territorial, plus on aggrave la concentration administrative à Nouméa, parce que chaque niveau institutionnel a besoin de fonctions support, qui se situent presque toutes au chef-lieu. La sur-administration ne corrige pas l'inégalité spatiale entre Sud, Nord et Iles. Elle l'aggrave, à enveloppe globale égale.

## **Le total et sa contre-utilisation possible**

Cumulées, les trois rentes documentées atteignent un ordre de grandeur de 255 millions d'euros par an. Cet ordre de grandeur n'est pas une comptabilité certifiée. Il agrège des estimations dont les fourchettes individuelles sont publiques. Il a une vocation pédagogique. Il dit qu'avant de demander à l'État un plan de relance massif, la Nouvelle-Calédonie devrait engager le débat sur la réorientation des flux qu'elle reçoit déjà.

Une réorientation prudente, à enveloppe constante du côté de l'État, peut mobiliser environ 100 à 150 millions d'euros par an supplémentaires sans dépense nouvelle. L'hypothèse est la suivante. Une réorientation de 30% du Girardin (45 millions d'euros) vers des dispositifs à multiplicateur local élevé. Une modulation de l'indexation pour les nouveaux entrants, qui récupère 50 millions d'euros par an au bout de 5 ans. Une compression progressive de la sur-administration sur les seuls retours naturels (sans plan social), qui récupère 100 millions d'euros sur 5 à 7 ans. Ces trois leviers, combinés, ne dépouillent personne brutalement. Ils modifient l'allocation marginale des flux. Mais leur effet cumulé sur l'horizon 2026-2030 atteint plus de 100 millions d'euros par an récurrents.

## **Une réforme à enveloppe constante**

Le rapport ne demande pas plus d'argent à Paris. Il demande une réorientation des flux existants, dont l'inefficacité est documentée par les sources publiques. Cette posture est cohérente avec la trajectoire budgétaire française (dette à 118% du PIB, charge de la dette devenue le premier poste budgétaire du budget de l'État, dépassant le budget de la Défense). Cette trajectoire rend illusoire toute attente d'un plan de relance massif spécifiquement calédonien.

L'argument est cohérent dans les deux sens. Pour les défenseurs des transferts existants, il dit que la trajectoire actuelle n'est pas garantie, et que la meilleure manière de défendre les transferts est de démontrer leur usage utile. Pour les partisans d'une rupture institutionnelle, il dit que les ressources réelles ne sont pas dans la rente minière inexploitée mais dans la réallocation des flux institutionnels existants. Pour les acteurs centristes, il dit que la voie raisonnable de réforme passe par une discipline d'allocation, pas par un grand soir fiscal. Cette analyse politique précise sera reprise et complétée dans la quatrième partie du rapport.

## **PARTIE III**

### ***Pistes opérationnelles***

*Trois chapitres pour traduire les diagnostics des deux premières parties en sept pistes praticables, classées par ordre croissant d'engagement politique.*

*Quatre pistes sans coût budgétaire supplémentaire, trois pistes complémentaires plus engageantes, un calendrier d'instrumentation sur 2026-2030.*

## Chapitre 12. Quatre pistes praticables sans coût budgétaire supplémentaire

Les quatre pistes présentées dans ce chapitre ont une caractéristique commune. Elles peuvent être engagées dans les six à dix-huit prochains mois sans dépense additionnelle de l'État ni de la Nouvelle-Calédonie, par simple décision normative ou organisationnelle. Elles ne créent pas de perdants directs identifiables. Elles ne mobilisent pas de positions distributives explicites. Elles relèvent des deux premiers leviers identifiés au chapitre 5 (lever les blocages cognitifs, lever les blocages techniques). Elles sont rangées par ordre croissant d'engagement politique, ce qui correspond aussi à l'ordre logique de leur instrumentation. La quatrième n'est pleinement utile que si les trois premières ont été engagées.

### Piste 1. Bascule progressive vers la nomenclature M57 adaptée à la Nouvelle-Calédonie

Le mécanisme. Adaptation de la nomenclature M57 métropolitaine au cadre statutaire calédonien, pour la Nouvelle-Calédonie elle-même, pour les trois provinces, et pour les trente-trois communes. La M52 adaptée Nouvelle-Calédonie actuellement en vigueur reste comme passerelle pendant trois ans, le temps de la bascule. La M14 communale est progressivement remplacée par la M57.

Le calendrier. Six à dix-huit mois pour la rédaction du cadre adapté à la Nouvelle-Calédonie (avec une convention de coopération technique avec la Direction générale des finances publiques métropolitaine). Dix-huit à trente-six mois pour le déploiement complet sur l'ensemble des collectivités calédoniennes.

Le coût total de la bascule est estimé à 200-500 millions de francs CFP répartis sur 24 à 36 mois, soit 70 à 250 millions par exercice budgétaire pendant la phase de bascule. Cette fourchette agrège quatre postes principaux. La refonte des systèmes d'information comptables (120 à 300 millions de francs CFP) couvre la migration des applications M52 vers M57 sur les 37 sites comptables calédoniens (Nouvelle-Calédonie, trois provinces, trente-trois communes), à des coûts unitaires comparables à ceux pratiqués en métropole pour la bascule 2017-2024 par les éditeurs sectoriels (Berger-Levrault, JVS, Cegid). La formation des agents publics et des élus (40 à 100 millions de francs CFP) mobilise les équipes financières des collectivités sur quatre à sept jours de formation par agent, complétée par un accompagnement opérationnel de proximité pendant la phase de bascule. L'accompagnement par la Direction générale des finances publiques métropolitaine (30 à 70 millions de francs CFP) intègre la mise à disposition d'agents-experts, les frais de mission, et la hotline technique pendant la période de bascule. La refonte des nomenclatures locales et des arrêtés d'application (10 à 30 millions de francs CFP) couvre le travail juridique de mise à jour des arrêtés et délibérations.

Cet ordre de grandeur reste un investissement marginal au regard du Budget Primitif annuel calédonien (155,7 milliards de francs CFP en 2026) et il s'inscrit dans la continuité de l'autorisation de programme PACMAN déjà inscrite au BP 2026 (30 millions de francs CFP pour la mise à niveau des applications fiscales). La fourchette présentée intègre une marge d'incertitude significative, parce que le coût réel dépendra du périmètre exact retenu pour la bascule (M57

généralisée à toutes les collectivités, ou M57 progressive avec maintien temporaire de la M52 adaptée pour certaines fonctions), du calendrier final, et de l'intensité de l'accompagnement métropolitain négocié par convention. Les destinataires du présent rapport peuvent considérer cette fourchette comme un repère pour les arbitrages budgétaires de début de mandature, en sachant que la révision technique du chiffrage est attendue dès la phase de cadrage opérationnel.

Le gain. Lisibilité comparative immédiate dès la première année de mise en œuvre partielle. Restauration de la capacité à produire un tableau de bord par fonction (enseignement, santé, social, économie, sécurité, équipement) comparable aux autres collectivités françaises. Capacité à répondre dans le format standard aux bailleurs externes (Etat, Agence française de développement, Union européenne via le statut PTOM).

Les conditions de réussite. Accompagnement effectif par la DGFIP métropolitaine (qui a piloté la bascule M57 en métropole entre 2017 et 2024). Engagement de l'Université de la Nouvelle-Calédonie sur la formation continue des agents publics et des élus. Calendrier de bascule arrêté en début de mandature 2026 pour pouvoir engager le chantier sur l'ensemble du mandat.

## **Piste 2. Publication annuelle par l'Institut de la statistique d'un coefficient de Gini patrimonial**

Le mécanisme. Croisement des bases de données fiscales, hypothécaires et successorales déjà collectées par les administrations calédoniennes (Direction des services fiscaux, conservation des hypothèques, services notariaux). Production d'un coefficient de Gini sur la concentration des patrimoines (par décile, par centile pour les patrimoines élevés), dans la même logique que le Gini sur les revenus déjà publié par l'ISEE.

Le calendrier. Douze mois pour la première publication. Annuel ensuite, en parallèle de la publication actuelle du Gini revenu.

Le coût. Quasi nul. Les données existent déjà dans les administrations qui les collectent. La méthodologie est éprouvée (utilisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques métropolitain pour des publications équivalentes). Le coût de production est principalement un coût de mobilisation des agents qui consolideront les bases.

Le gain. Démocratique. Le débat sur les inégalités calédoniennes s'élargit aux stocks de patrimoines, qui sont la dimension où la concentration est la plus extrême. La position relative des classes moyennes salariées (qui paient en stock comme en flux) devient mesurable. Le débat fiscal sort du registre exclusif des revenus pour intégrer les patrimoines, ce qui modifie les rapports de force argumentatifs sans modifier directement les flux financiers.

Les conditions de réussite. Saisine officielle de l'ISEE par le gouvernement calédonien ou par le Congrès. Publication agrégée par décile (et par centile pour le sommet de la distribution) sans nominations individuelles, pour anticiper les objections de confidentialité. Engagement de la Chambre territoriale des comptes à reprendre cet indicateur dans ses observations de finances locales.

### **Piste 3. Conditionnalité d'emploi sur les agréments Girardin supérieurs à 250 000 euros**

Le mécanisme. Modification du dispositif national Girardin via amendement à la loi de finances initiale (PLF 2027 ou PLF 2028), complétée par une délibération calédonienne sur la part locale du dispositif. Tout agrément (national ou local) au-delà du seuil de 250 000 euros est assorti d'un objectif contractuel d'emploi local créé et maintenu pendant trois ans. La non-atteinte de l'objectif déclenche un reversement partiel ou total de l'avantage fiscal.

Le calendrier. Six mois pour la rédaction du dispositif (volet national en concertation avec la Direction générale du Trésor et la Direction générale des outre-mer, volet local par loi de pays). Douze mois pour la mise en œuvre opérationnelle.

Le gain estimé. Trente à soixante millions d'euros par an de réorientation effective vers des dispositifs à multiplicateur local plus élevé, à partir de la troisième année de mise en œuvre. Cette estimation est fondée sur l'hypothèse qu'environ 30% des dossiers Girardin supérieurs à 250 000 euros ne pourraient pas démontrer une création d'emploi local (parce qu'ils sont des montages d'optimisation fiscale sans création d'activité productive nette). Sur la base d'environ 3 000 postes d'insertion mobilisables à enveloppe constante, le ratio coût-emploi des dispositifs réorientés (15 000 à 25 000 euros par an) permet une démultiplication par dix à quatorze.

Les conditions de réussite. Accord politique avec les rapporteurs spéciaux PLF outre-mer à l'Assemblée nationale et au Sénat. Définition rigoureuse de la notion d'emploi local créé (résident calédonien depuis au moins trois ans, contrat à durée indéterminée, salaire au moins égal à un seuil de référence). Mécanisme de contrôle confié à la Direction des services fiscaux locale, sur la base d'attestations annuelles vérifiables.

Une précision sur le seuil de 250 000 euros. Ce seuil est calibré pour cibler les opérations de défiscalisation lourdes (équipements industriels, programmes immobiliers, montages structurés) sans gêner les agréments correspondant à des outils ordinaires des artisans et des PME locales. Il est cohérent avec les seuils déclaratifs déjà utilisés dans le dispositif national. Il pourrait être indexé sur l'inflation pour préserver son périmètre cible dans le temps.

### **Piste 4. Simplification et publication consolidée des taxes affectées**

Le mécanisme. Délibération annuelle du Congrès récapitulant l'ensemble des affectations de TGC et autres taxes pré-fléchées, avec leurs bénéficiaires, leurs assiettes, leurs taux, leurs résultats mesurés. La pratique en vigueur consiste à voter chaque taxe affectée séparément, ce qui empêche la lecture d'ensemble. La pratique cible consiste à voter les taxes individuelles puis à arrêter une délibération-récapitulative qui présente l'ensemble dans un format standardisé.

Le calendrier. Douze mois pour la rédaction du format-type et l'adoption de la première délibération. Annuel ensuite, en concomitance du vote du Budget Primitif.

Le coût. Quasi nul. Les données existent déjà dans les rapports budgétaires du gouvernement et dans les délibérations de chaque taxe. Il s'agit de les agréger, pas de les produire.

Le gain. Restauration de la lisibilité du débat budgétaire. Le Congrès reprend prise sur ce qu'il vote. Les taxes affectées dont la justification s'est érodée au fil du temps deviennent identifiables (par décrochage entre l'objectif initial et l'usage effectif). Les bénéficiaires des taxes affectées sont mis en condition de rendre des comptes annuels publics, ce qui n'est pas systématique aujourd'hui.

## **Combinaison des quatre pistes**

Aucune des quatre pistes n'est suffisante isolément. Combinées, elles produisent un effet de bascule sur deux plans. Sur la lisibilité (M57 et publication consolidée des taxes affectées). Sur la mesurabilité (Gini patrimonial et conditionnalité Girardin). Cet effet de bascule prépare techniquement les pistes plus engageantes du chapitre 13, qui supposent une capacité d'analyse comparative dont la NC ne dispose pas aujourd'hui.

L'ordre d'instrumentation peut être engagé en parallèle pour les pistes 1, 2 et 4 (qui ne dépendent pas les unes des autres). La piste 3 demande un alignement avec le calendrier législatif national, qui n'est pas entièrement maîtrisable depuis Nouméa. Mais elle peut être préparée sans attendre le PLF, par anticipation du dispositif local et par négociation préalable avec les rapporteurs.

## **Risques et précautions**

Quatre risques principaux ont été identifiés. Pour chacun, une parade simple existe.

Risque sur la M57. Échec d'instrumentation faute d'accompagnement métropolitain. Parade. Convention DGFIP-DBAF avec moyens humains explicites (mise à disposition d'agents-experts, formation continue, hotline technique pendant la période de bascule).

Risque sur le Gini patrimonial. Refus politique au prétexte de la confidentialité. Parade. Publication agrégée par décile sans noms ni adresses, en respect strict du secret fiscal. La méthodologie est utilisée sans difficulté en métropole et dans la quasi-totalité des pays développés.

Risque sur la conditionnalité Girardin. Contournement par éclatement des dossiers en sous-seuils. Parade. Agrégation des dossiers par bénéficiaire ultime (et non par projet) sur trois années glissantes, comme cela se pratique déjà dans le contrôle fiscal métropolitain pour d'autres dispositifs.

Risque sur la publication consolidée des taxes affectées. Opposition des bénéficiaires actuels (qui pourraient voir une légitimité fragilisée). Parade. La publication ne modifie pas l'affectation, elle l'éclaire. La modification éventuelle des affectations reste une décision politique distincte, prise en connaissance de cause.

## Chapitre 13. Pistes complémentaires plus engageantes

Trois pistes complémentaires nécessitent un engagement politique plus fort que celles du chapitre 12. Elles ne sont pas indispensables à l'amorçage d'une réforme. Elles en démultiplient l'effet financier. Elles supposent que les pistes du chapitre 12 aient déjà restauré la capacité d'analyse et de débat (sans cette restauration, elles tomberaient sur la mécanique olsonienne décrite au chapitre 5).

### **Piste 5. Système d'enchères pour le renouvellement des titres miniers**

**Le mécanisme.** Mise en concurrence financière des opérateurs candidats au renouvellement d'un titre minier, sans modification du statut juridique des ressources. Application aux titres existants au moment de leur renouvellement, et aux nouveaux périmètres sur des gisements non exploités. Le titre est attribué au candidat qui propose le meilleur retour à la collectivité (prime initiale, royalties, partage de production), sous réserve de garanties techniques, environnementales et sociales.

**Le calendrier.** Vingt-quatre à trente-six mois pour le cadre juridique (révision du code minier calédonien), l'appel d'offres et l'attribution. La première recette substantielle ne pourrait pas être encaissée avant la troisième année de mise en œuvre.

**Le gain estimé.** Trois cents à quatre cent cinquante millions d'euros par an en hypothèse haute, à partir de la troisième année. Cette estimation est calibrée sur les expériences indienne (charbon et minerai de fer après 2014), brésilienne (pétrole et pré-sal) et australienne (gisements stratégiques), ajustée à la baisse pour tenir compte de la maturité des sites calédoniens et de leurs coûts de production parmi les plus élevés du marché mondial. C'est un plafond réaliste, pas un plancher garanti.

**Les précautions.** Le marché mondial du nickel doit être en phase favorable au moment de l'enchère. Les candidats doivent être nombreux pour que la concurrence joue. Les paramètres d'enchère doivent éviter de bloquer l'investissement productif (un opérateur qui surenchérit pour obtenir le titre puis n'investit pas est aussi mauvais que le système actuel). Une commission technique indépendante doit être constituée pour valider les cahiers des charges.

### **Piste 6. Modulation de l'indexation des rémunérations publiques pour les nouveaux entrants**

**Le mécanisme.** Maintien intégral du coefficient d'indexation actuel (autour de 1,73 fois le traitement métropolitain de référence) pour les agents en poste, en respect des engagements contractuels et statutaires. Instauration d'un coefficient révisé pour les nouvelles embauches, à calibrer en fonction du coût de la vie réel et de la rareté des compétences concernées. Une fourchette indicative se situe entre 1,30 et 1,50 selon les catégories, avec maintien du coefficient

supérieur pour les compétences réellement rares (anesthésistes, ingénieurs spécialisés, magistrats, etc.).

Le calendrier. Douze mois pour le cadre juridique et la négociation paritaire avec les organisations syndicales. Application immédiate aux nouveaux contrats à compter de la date de mise en vigueur.

Le gain estimé. Trente à cinquante millions d'euros par an au bout de cinq ans, dégressivement croissants à mesure que les nouvelles embauches remplacent les départs naturels.

Les précautions. Négociation impérative avec les organisations syndicales et les chambres consulaires concernées. Garantie de maintien des droits acquis pour les agents en poste. Calibrage prudent du coefficient révisé pour ne pas casser l'attractivité du territoire pour les compétences réellement rares (un anesthésiste talentueux qui peut exercer à Sydney, Auckland ou en métropole ne se décidera pas sur 73% de prime, mais peut-être sur 30 à 50%). Différenciation par catégorie pour éviter les effets de seuil indésirables.

Une précision politique. La mesure n'est pas une mesure d'austérité. C'est une mesure de réallocation. Les économies réalisées doivent être affectées, par décision concomitante du Congrès, à un fonds dédié à l'insertion jeunesse calédonienne. Ce ciblage rend la mesure défendable politiquement parce qu'elle remplace un coût administratif par un investissement productif local.

## **Piste 7. Refonte de la fiscalité d'investissement productif**

Le mécanisme. Refonte du barème de l'impôt sur les sociétés calédonien et de la patente pour différencier les profils d'entreprises selon leur intensité productive. Trois axes complémentaires. Premier axe, modulation de l'IS selon les cycles d'amortissement (réduction pour les activités à fort investissement productif et amortissement long, alourdissement pour les activités à rotation rapide à faible valeur ajoutée locale). Deuxième axe, crédit d'impôt à l'investissement productif (équipement, formation, recherche-développement) calibré sur les pratiques métropolitaines. Troisième axe, élargissement et différenciation de l'assiette de la patente pour éviter qu'elle ne pénalise les ateliers productifs au profit des bureaux commerciaux à chiffre d'affaires équivalent.

Le calendrier. Dix-huit à vingt-quatre mois pour le cadre juridique (loi de pays). Application avec montée en charge progressive sur les exercices suivants.

L'effet attendu. Redéploiement du tissu productif vers des secteurs à multiplicateur local élevé. La mesure ne modifie pas substantiellement le poids global du système fiscal sur les entreprises (qui reste autour de 43% de la richesse créée, comparable à la métropole). Elle modifie l'asymétrie de répartition entre profils, en cohérence avec le diagnostic du chapitre 2.

Les précautions. Concertation avec les organisations patronales (Medef-NC, U2P, MEDEF Solidaire, Chambre de commerce et d'industrie, Chambre de métiers et de l'artisanat). Stabilisation pluriannuelle des paramètres pour permettre aux entreprises d'anticiper leurs investissements. Éviter les effets de seuil ou les dispositifs trop fragmentés qui complexifieraient à nouveau le système (l'objectif est de différencier, pas de complexifier).

## Pistes annexes mentionnées en alerte

Trois pistes ne sont pas détaillées dans le présent rapport parce que leurs conditions politiques d'instrumentation restent à expertiser. Elles sont mentionnées pour mémoire, à des fins de balisage du champ des possibles.

La réforme de l'IRPP, notamment sur les tranches élevées et les niches qui réduisent leur effet effectif. Cette piste suppose une refonte plus large que la seule réforme paramétrique, parce qu'elle touche aux équilibres de la fiscalité directe que les rapports Lieb (2011) et Verdisst (2016) avaient déjà documentés sans qu'aucune suite n'ait été donnée.

La refonte de la TGC avec taux différenciés selon des critères de bien-être. Cette piste se heurte à la régressivité structurelle de toute taxe sur la consommation, et nécessite une articulation fine avec les exonérations PPN existantes pour ne pas produire d'effets contre-productifs.

La fiscalité environnementale (carbone, eau, biodiversité). Cette piste est cohérente avec les objectifs du STENC et avec les engagements internationaux français. Sa mise en œuvre suppose un climat de confiance fiscale que les pistes 1 à 4 contribuent à restaurer, mais qui n'est pas réuni aujourd'hui.

## Une séquence complète sur cinq ans

Combinées aux quatre pistes du chapitre 12, les trois pistes du présent chapitre produisent une réforme cohérente sur la période 2026-2030. La séquence respecte trois temporalités. La temporalité politique calédonienne (provinciales en juin 2026, mandature 2026-2031). La temporalité législative française (PLF annuels, échéance Girardin 2029). La temporalité technique (bascule comptable, négociation syndicale, refonte des barèmes).

L'effet financier cumulé attendu, à enveloppe budgétaire constante du côté de l'État, se situe dans une fourchette de 400 à 700 millions d'euros par an récurrents à l'horizon 2030. Cet ordre de grandeur n'est pas une comptabilité certifiée. Il agrège des estimations dont les fourchettes individuelles sont publiques. Il a une vocation pédagogique et opérationnelle. Il dit que la marge de manœuvre existe sans dépense supplémentaire de l'État, à condition de réorienter les flux existants. Le chapitre 14 présente le calendrier d'instrumentation et les conditions politiques de cette réforme.

## Chapitre 14. Calendrier d'instrumentation et conditions politiques

Une réforme fiscale ne réussit pas seulement parce qu'elle est techniquement bien calibrée. Elle réussit parce que son instrumentation respecte trois conditions cumulatives. Première condition, une séquence techniquement faisable, dans laquelle chaque étape s'appuie sur les précédentes sans nécessiter de saut qualitatif que les administrations ne pourraient pas absorber. Deuxième condition, un coût politique acceptable à chaque étape, qui n'oblige pas le gouvernement de la mandature à dépenser tout son capital politique sur un seul dossier. Troisième condition, une méthode de gouvernance qui empêche les blocages partisans en mobilisant les leviers techniques les moins controversés en premier.

### Phasage zéro à six mois. Décisions immédiates

Cinq décisions peuvent être prises dans les six premiers mois de la mandature 2026-2031, ou immédiatement par le gouvernement actuel si le calendrier électoral le permet. Aucune ne nécessite de modification de la loi organique du 19 mars 1999.

Saisine officielle de l'ISEE pour la production d'un Gini patrimonial annuel, avec première publication à douze mois.

Lancement de la mission d'instrumentation M57, par convention DBAF-DGFIP avec moyens humains explicites.

Rédaction de l'amendement Girardin pour le PLF 2027 ou 2028 (conditionnalité d'emploi sur les agréments supérieurs à 250 000 euros), en concertation avec les rapporteurs spéciaux outre-mer à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Première délibération consolidée des taxes affectées, à l'occasion du vote du Budget Primitif suivant.

Mise en place d'une commission technique indépendante sur le système d'enchères minier, avec représentation de la Direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie, du Bureau de recherches géologiques et minières, de l'Université de la Nouvelle-Calédonie, et de personnalités qualifiées.

### Phasage six à dix-huit mois. Mise en œuvre

Quatre actions opérationnelles structurent la deuxième phase.

Premier rapport ISEE avec Gini patrimonial intégré aux publications annuelles, et reprise de cet indicateur dans les observations de la Chambre territoriale des comptes sur les finances locales.

Bascule M57 sur les administrations pilotes (la Nouvelle-Calédonie elle-même, une province pilote, une commune pilote), pour stabiliser la méthode avant généralisation.

Vote de la loi de pays sur la conditionnalité Girardin (volet local), en complémentarité avec le volet national qui aura été inscrit au PLF.

Consultation publique sur le système d'enchères pour le renouvellement minier, sur la base du rapport remis par la commission technique indépendante.

## **Phasage dix-huit à trente-six mois. Consolidation**

Quatre actions structurent la phase de consolidation, qui s'étend jusqu'à l'horizon de mi-mandature.

Bascule M57 généralisée à toutes les administrations calédoniennes (Nouvelle-Calédonie, trois provinces, trente-trois communes), avec accompagnement DGFIP et formation continue à l'Université de la Nouvelle-Calédonie.

Premier appel d'offres pour le renouvellement minier, sur les titres dont l'échéance arrive dans la période, et premiers retours financiers attendus dans les exercices suivants.

Modulation de l'indexation pour les nouveaux entrants dans la fonction publique calédonienne, après négociation paritaire avec les organisations syndicales.

Refonte de la fiscalité d'investissement productif (IS différencié, crédit d'impôt à l'investissement productif, refonte de la patente).

## **Trois conditions politiques cumulatives**

Les sept pistes ne réussissent que si trois conditions politiques sont réunies simultanément.

Première condition. Un engagement bipartisan minimal sur la lisibilité (M57, publication consolidée des taxes affectées, Gini patrimonial). Cet engagement est techniquement non distributif. Il ne crée pas de perdants directs. Il devrait pouvoir être obtenu transversalement, indépendamment des positionnements politiques sur la question institutionnelle. C'est ce qui en fait l'amorçage logique de la séquence.

Deuxième condition. Une négociation paritaire syndicale sur l'indexation, conduite par les institutions calédoniennes elles-mêmes et non imposée par l'État. La maîtrise locale du calendrier est essentielle pour que la mesure ne soit pas perçue comme une rétrogradation imposée. Les organisations syndicales calédoniennes ont la capacité technique et l'autorité politique pour négocier un dispositif équilibré, à condition que le mandat soit clair.

Troisième condition. Un accord politique au moins tacite avec la mission parlementaire sénatoriale sur la conditionnalité Girardin, pour qu'elle bascule au PLF 2027 ou 2028. Cet accord ne nécessite pas une adhésion explicite. Il suppose simplement que la mesure soit suffisamment bien préparée et soutenue localement pour qu'elle ne soit pas amendée à la marge dans le débat parlementaire national.

## **Trois risques majeurs et leurs parades**

Trois risques principaux peuvent compromettre la séquence. Pour chacun, une parade cohérente avec la posture analytique du rapport est identifiable.

Risque numéro un. Abandon de la bascule M57 faute d'accompagnement métropolitain. Parade. Convention DGFIP-DBAF avec moyens humains explicites (mise à disposition d'agents-experts, formation continue, hotline technique pendant la période de bascule), formalisée par échange de courriers ministériels avant le démarrage des travaux.

Risque numéro deux. Dilution de la conditionnalité Girardin par éclatement des dossiers en sous-seuils, qui contournerait la logique du dispositif. Parade. Agrégation par bénéficiaire ultime sur trois années glissantes, avec déclaration consolidée vérifiable par la Direction des services fiscaux locale, comme cela se pratique déjà dans le contrôle fiscal métropolitain pour d'autres dispositifs.

Risque numéro trois. Résistance politique au Gini patrimonial au prétexte de la confidentialité fiscale. Parade. Publication agrégée par décile et par centile pour le sommet de la distribution, sans nominations individuelles, en respect strict du secret fiscal. La méthodologie est utilisée sans difficulté en métropole et dans la quasi-totalité des pays développés.

## **Articulation avec les provinciales 2026**

Les huit questions techniques calibrées présentées dans l'encart médias du présent rapport sont conçues pour permettre aux candidats des provinciales de juin 2026 de se positionner sur la séquence proposée. Ce positionnement, même partiel, donne un mandat de négociation aux institutions issues du scrutin. Il permet à la mandature 2026-2031 d'engager la séquence sur la base d'un débat préalable, plutôt que de la subir comme une demande externe.

Le rapport ne prend pas position pour ou contre tel ou tel programme. Il propose un format technique de débat, qui peut être adopté par tous les courants politiques calédoniens, parce qu'il porte sur des outils de mesure et de pilotage qui ne préjugent pas des choix distributifs ultérieurs.

## **Articulation avec la mission parlementaire sénatoriale**

La mission parlementaire sénatoriale en cours sur la situation calédonienne dispose, avec ce rapport, d'une base technique sourcée et calibrée. Le rapport est conçu pour résister à la transmission par relais. Les chiffres sont sourcés sur des références publiques accessibles aux conseillers parlementaires (BP 2026 NC, BP des collectivités, rapports CTC, ISEE, BRGM, jaunes Outre-mer du PLF).

Les pistes opérationnelles sont rangées par ordre croissant d'engagement, pour que la mission puisse adopter ce qui lui paraît faisable politiquement à l'échéance retenue. Les pistes 1 à 4 (chapitre 12) ne mobilisent pas la loi organique. Elles peuvent être engagées par décision normative du gouvernement et du Congrès, et par convention administrative avec l'État. Les pistes 5 à 7 (chapitre 13) supposent un cadre législatif plus complet, mais respectent l'architecture constitutionnelle existante. Aucune ne nécessite de modification du statut.

Le rapport souligne enfin un point qui dépasse la fiscalité au sens strict mais qui structure la trajectoire d'ensemble. La trajectoire budgétaire française rend illusoire toute attente d'un plan de relance massif spécifiquement calédonien (dette publique à 118% du PIB, charge de la dette devenue le premier poste budgétaire du budget de l'État, dépassant le budget de la Défense). La voie raisonnable n'est pas dans la demande de transferts supplémentaires. Elle est dans la

réallocation des flux existants, qui démontre une capacité d'auto-pilotage et constitue, à ce titre, le meilleur argument pour préserver les transferts actuels.

## **PARTIE IV**

### ***Lecture systémique d'ensemble***

*Deux chapitres pour replacer la question fiscale dans une lecture systémique du modèle territorial calédonien. Les boucles de rétroaction et les angles morts qui structurent le blocage actuel. Les leçons générales qui en découlent et leur articulation avec la trajectoire budgétaire française.*

## Chapitre 15. Les boucles et les angles morts

Les trois premières parties du rapport ont posé un diagnostic technique de la fiscalité calédonienne, présenté six cas concrets, puis proposé sept pistes opérationnelles avec un calendrier d'instrumentation. La quatrième partie élargit la focale. Elle replace la fiscalité dans une lecture systémique du modèle territorial calédonien. Cette montée en généralité est nécessaire parce que les pistes opérationnelles n'auront un effet durable que si l'on comprend pourquoi le système calédonien produit, par lui-même, les blocages que ces pistes visent à lever.

### Une présentation pédagogique de la pensée systémique

La pensée systémique étudie les ensembles d'éléments en interaction. Un système est plus que la somme de ses parties parce que les interactions entre les parties produisent des comportements émergents que l'analyse partie par partie ne peut pas anticiper. Cette discipline a été développée par plusieurs auteurs au cours du XXe siècle. Jay Forrester (1918-2016, ingénieur américain, professeur au Massachusetts Institute of Technology) en a fondé la modélisation informatique dans les années 1960 avec sa dynamique des systèmes. Stafford Beer (1926-2002, cybernéticien britannique) a développé le modèle du système viable (Viable System Model), qui décrit les fonctions cognitives nécessaires à la survie d'une organisation. Donella Meadows (1941-2001, scientifique américaine) a popularisé ces concepts avec le rapport au Club de Rome *Limits to Growth* publié en 1972, qui montrait par modélisation informatique qu'une croissance économique exponentielle dans un monde fini conduit à des dépassements de seuils.

Deux notions de cette discipline éclairent la situation calédonienne. La première notion est la distinction entre flux et stocks. Les flux sont les variations rapides en réponse aux événements (les recettes annuelles, les chocs conjoncturels, les mobilisations sociales). Les stocks sont les accumulations lentes qui résistent aux modifications rapides (le capital institutionnel, la confiance, le niveau d'équipement, la formation des agents). Une politique publique qui agit sur les flux sans toucher aux stocks ne produit que des effets transitoires. Une politique publique qui modifie les stocks produit des effets durables, mais avec une inertie temporelle propre.

La deuxième notion est celle de boucle de rétroaction. Une boucle de rétroaction est un mécanisme par lequel un effet du système devient une cause supplémentaire pour le système lui-même. Quand cette boucle est positive (au sens technique de l'amplification, et non au sens courant de la positivité morale), le système s'emballe. Quand cette boucle est négative (au sens technique de la régulation), le système se stabilise. L'identification des boucles dominantes d'un système permet de comprendre pourquoi il évolue dans un sens ou dans un autre.

### La Nouvelle-Calédonie comme système contraint

La Nouvelle-Calédonie peut être lue comme un système composé de cinq sous-systèmes interdépendants. Le sous-système institutionnel (Etat, Nouvelle-Calédonie, provinces, communes, organismes paritaires). Le sous-système économique (filiale minière, services, secteur public, économie informelle). Le sous-système social (rapports communautaires, démographie,

dynamiques d'insertion). Le sous-système énergétique (importations fossiles, transition vers les renouvelables). Le sous-système fiscal (recettes, dépenses, transferts).

La fiscalité, dans ce schéma, n'est pas un sous-système autonome. C'est l'interface monétaire qui relie les autres. Quand on agit sur la fiscalité sans tenir compte des autres sous-systèmes, on rencontre des effets de retour qui surprennent. Quand on lit la fiscalité comme une interface, on comprend pourquoi certaines réformes paramétriques bien calibrées techniquement échouent à produire les effets attendus, et pourquoi certaines autres modifications, plus modestes en apparence, produisent des effets durables.

## **Cinq boucles de rétroaction documentées**

Cinq boucles de rétroaction structurent la situation calédonienne. Elles sont documentées par les chiffres présentés dans les parties précédentes. Elles ne s'opposent pas, elles se renforcent mutuellement. C'est leur conjonction qui rend la situation post-2024 plus difficile à traiter qu'aucune crise antérieure depuis les accords de Matignon (1988) et de Nouméa (1998).

Première boucle. L'érosion fiscale post-2024. La crise de mai 2024 a réduit les recettes fiscales de 14,2% en un an (Chambre territoriale des comptes, rapport sur les finances locales 2024). Cette chute a comprimé les dépenses publiques (-81% sur les dotations NC aux provinces au BP 2026, -25,49% sur les centimes additionnels reversés à la Ville de Nouméa). La compression a dégradé certains services publics, ce qui a renforcé la défiance institutionnelle et alimenté la fuite des contributeurs (départs métropolitains, fermetures d'entreprises). La nouvelle baisse d'assiette qui en résulte alimente une nouvelle compression des recettes. La boucle s'auto-entretient.

Deuxième boucle. L'exclusion-incrédulité-déstabilisation chez les jeunes. Plusieurs milliers de jeunes calédoniens (les évaluations situent l'effectif des NEET, ni en emploi ni en formation, autour de 10 000 à 12 000 selon les hypothèses) sont sortis durablement des dispositifs d'éducation et d'insertion. Leur exclusion produit une incrédulité sur la capacité du système à répondre. Cette incrédulité alimente les comportements de retrait ou de mobilisation extrême, qui à leur tour déstabilisent les dispositifs de prise en charge restants. Cette boucle est analysable avec les outils que l'économiste indien Kaushik Basu (né en 1952, Université Cornell) a développés dans la théorie des équilibres multiples. Un système peut se stabiliser sur un équilibre bas (où l'absence de perspectives nourrit l'absence d'engagement, qui nourrit l'absence de perspectives) et il faut un choc coordonné pour le faire basculer vers un équilibre haut.

Troisième boucle. La concentration gravitationnelle vers Nouméa. Plus on multiplie les niveaux institutionnels au nom du rééquilibrage territorial, plus on aggrave la concentration administrative à Nouméa, parce que chaque niveau institutionnel a besoin de fonctions support qui se situent presque toutes au chef-lieu. L'économiste américain Paul Krugman (né en 1953, prix Nobel d'économie 2008, théoricien de la nouvelle économie géographique) a montré que la concentration des activités tend à se renforcer mécaniquement dans les économies où les coûts de coordination sont élevés et les distances longues. Cette boucle gravitationnelle, à enveloppe globale égale, joue contre l'objectif officiel de rééquilibrage qui justifie la multiplication institutionnelle initiale.

Quatrième boucle. La capture institutionnelle par les rentes. Les bénéficiaires des trois rentes documentées au chapitre 11 (défiscalisation Girardin, indexation différentielle, sur-administration) sont organisés et présents dans les conseils d'administration et les commissions parlementaires. Leur présence leur permet de défendre les dispositifs qui les avantagent. Cette défense rend politiquement coûteux toute remise en cause, ce qui consolide leur position. La consolidation de leur position renforce leur capacité de défense lors des cycles politiques suivants. Cette boucle est analysable avec la logique de Mancur Olson (économiste américain, 1932-1998), présentée au chapitre 5.

Cinquième boucle. La dépendance énergétique et la transition retardée. La dépendance aux combustibles fossiles importés impose à la Nouvelle-Calédonie un coût d'importation élevé, qui pèse sur le budget des opérateurs et sur le pouvoir d'achat des ménages. Cette pression budgétaire retarde les investissements de transition, parce que les opérateurs et les collectivités doivent d'abord couvrir les charges courantes. Le retard de transition prolonge la dépendance, qui maintient les coûts d'importation élevés. Cette boucle est aggravée depuis 2025 par les tensions géopolitiques sur les routes d'approvisionnement (Ormuz, mer de Chine méridionale), dont la note technique du chapitre 9 a indiqué la portée.

## Trois angles morts du diagnostic fiscal classique

Trois angles morts caractérisent le diagnostic fiscal classique tel qu'il est habituellement formulé en Nouvelle-Calédonie. Ces angles morts ne sont pas accidentels. Ils protègent les positions installées en rendant invisibles les dimensions où les rapports de force pourraient être contestés.

Premier angle mort. L'absence de coefficient de Gini patrimonial empêche de mesurer la concentration des stocks. Le débat sur les inégalités calédoniennes se cantonne aux flux de revenus (mesurés et publiés par l'ISEE). Les patrimoines, qui sont la dimension où la concentration est probablement la plus extrême, ne sont pas mesurés publiquement. Comme l'a documenté l'économiste français Thomas Piketty (né en 1971, Ecole des hautes études en sciences sociales, ouvrage *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle* publié en 2013), la concentration des patrimoines tend à dépasser largement la concentration des revenus dans les économies développées. Il n'y a aucune raison objective de penser que la Nouvelle-Calédonie échappe à cette régularité, et plusieurs raisons de penser qu'elle l'amplifie. Mais en l'absence de mesure publique, le débat ne peut pas s'ouvrir sur cette dimension.

Deuxième angle mort. L'absence de comparabilité comptable entre les collectivités calédoniennes (M14, M52, pas de M57) empêche de mesurer la performance par fonction. Il devient impossible de répondre à des questions élémentaires comme combien dépense chaque commune par élève accompagné, combien chaque province par bénéficiaire de l'insertion, combien chaque niveau pour les fonctions support. Sans cette mesure, les arbitrages budgétaires se prennent au plus près des intérêts en présence, et non sur la base de comparaisons fonctionnelles.

Troisième angle mort. L'absence d'évaluation systématique des dispositifs de défiscalisation et de soutien à l'activité empêche de mesurer leurs multiplicateurs locaux effectifs. La défiscalisation Girardin distribue 149 millions d'euros par an pour 745 emplois, soit 200 000 euros par emploi créé. Mais aucun dispositif d'évaluation indépendant ne publie annuellement le ratio coût-emploi,

le taux de fuite hors territoire, le multiplicateur local mesuré ex post. Cette absence d'évaluation rend impossible la comparaison entre instruments, et donc l'optimisation à enveloppe constante.

## **Pourquoi une réforme à la marge ne suffira pas**

Cette lecture systémique éclaire la distinction entre réforme paramétrique et réforme structurelle. Une réforme paramétrique modifie les valeurs (taux, assiettes, plafonds) sans changer la structure du système. Elle agit sur les flux. Elle ne modifie pas les boucles. Elle produit des effets transitoires que la dynamique du système absorbe au bout de quelques exercices, parce que les acteurs s'adaptent, contournent ou diluent.

Une réforme structurelle modifie les règles ou les outils qui gouvernent le système (la nomenclature comptable, la mesure publique du Gini patrimonial, la conditionnalité des agréments, la publication consolidée des taxes affectées). Elle agit sur les stocks. Elle modifie les boucles en restaurant la mesurabilité du système et donc sa capacité à se piloter.

Cette distinction explique pourquoi les quatre pistes du chapitre 12 sont structurellement plus puissantes que les trois pistes du chapitre 13, contrairement à ce que leur ordre d'engagement politique pourrait laisser penser. Les pistes 1 à 4 modifient la mesurabilité du système. Les pistes 5 à 7 modifient des paramètres importants mais à structure identique. Les premières sont des modifications de stocks. Les secondes sont des modifications de flux importants. Pour qu'une réforme produise des effets durables sur la trajectoire calédonienne, l'ordre logique est de commencer par les premières.

C'est aussi pourquoi le rapport ne propose pas de grand soir fiscal. Un grand soir, par définition, agit sur les flux d'une seule fois. Il ne modifie pas les outils de pilotage, il les met seulement à l'épreuve d'un choc. Si les outils sont défailants (et ils le sont en Nouvelle-Calédonie), le grand soir produit des effets imprévisibles que le système absorbe en se reconstituant autour de ses anciennes positions. Restaurer d'abord les outils, c'est l'investissement préalable à toute réforme distributive ultérieure.

## Chapitre 16. Les leçons générales et le pont vers une lecture plus large

### Le pont vers la protection sociale et l'énergie

Le chapitre 9 a présenté les déficits sociaux et la sécurité énergétique comme la limite atteinte par le système actuel. La lecture systémique du chapitre 15 permet de comprendre pourquoi cette limite est arrivée maintenant et pas plus tôt, et pourquoi elle ne se résorbera pas par les seuls moyens habituels.

Le RUAMM, les retraites et le système électrique sont les trois fonctions vitales que la fiscalité actuelle n'arrive plus à couvrir sans aide externe. Le besoin de financement RUAMM 2026 chiffré à 18 milliards de francs CFP par le gouvernement calédonien, le complément de 60 millions d'euros négocié à Paris, l'effet ciseaux sur les retraites, l'affectation de 1,2 milliard de francs CFP en urgence au système électrique, ne sont pas des accidents conjoncturels. Ils sont les manifestations financières d'une boucle plus large dans laquelle l'érosion fiscale post-2024 et la dépendance structurelle aux importations se renforcent mutuellement.

Une fiscalité qui ne finance plus les fonctions vitales doit être réorientée, pas augmentée. La voie de l'augmentation se heurte à la contraction de l'assiette taxable et à la fragilité économique post-2024. La voie de la réorientation est cohérente avec la lecture systémique parce qu'elle modifie l'allocation des flux à structure inchangée, ce qui réduit le risque de réactions adaptatives massives. C'est précisément ce que proposent les sept pistes des chapitres 12 et 13. Réorienter d'abord les rentes documentées (Girardin, indexation, sur-administration) vers les fonctions vitales (santé, retraites, énergie, insertion). Cette réorientation n'est pas une mesure d'austérité. C'est une mesure de soutenabilité du modèle territorial.

### L'articulation avec la trajectoire budgétaire française

La trajectoire budgétaire française est devenue un facteur exogène majeur pour la soutenabilité calédonienne. Quelques chiffres récents fixent l'ordre de grandeur. La dette publique française atteint 3 500 milliards d'euros (118% du PIB), un niveau sans précédent en temps de paix. La dette nouvelle 2026 s'élève à 310 milliards d'euros (record absolu). La charge de la dette atteint 74 milliards d'euros par an, devenue le premier poste budgétaire de l'État, devant le budget de la Défense. Les projections de la Cour des comptes (rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques) projettent une charge de la dette supérieure à 100 milliards d'euros par an en 2029.

Cette trajectoire impose à l'État français une tension durable entre projection extérieure (défense, présence ultramarine, action diplomatique) et solidarité ultramarine (transferts vers les territoires d'outre-mer). Tant que la charge de la dette croît plus vite que les recettes nouvelles, l'État doit faire des choix. Et ces choix, s'ils ne sont pas explicités, se traduisent par une compression silencieuse des marges sur les transferts ultramarins, déjà observable dans les exercices récents.

La conséquence pratique pour la Nouvelle-Calédonie est claire. Toute attente d'un plan de relance massif spécifiquement calédonien, à la hauteur des besoins reconstruction post-2024 et des

fonctions vitales en tension, est illusoire. Les compléments négociés à Paris en février 2026 (60 plus 69 millions d'euros) sont des tampons. Ils ne constituent pas un plan structurant. Ils ne se reproduiront pas durablement à cette échelle.

La voie raisonnable pour la Nouvelle-Calédonie n'est donc pas dans la demande de transferts supplémentaires, mais dans la démonstration d'une capacité d'auto-pilotage. Cette démonstration est paradoxalement le meilleur argument pour préserver les transferts existants. Un territoire qui réoriente sérieusement ses rentes documentées et qui finance ses fonctions vitales par redéploiement interne devient un argument politique défendable pour le maintien de la solidarité nationale. Un territoire qui ne le fait pas devient, au contraire, un argument pour les coupes budgétaires que la trajectoire française rendra inévitables si les marges ne sont pas dégagées par d'autres voies.

## **Le pont vers une lecture plus large du modèle territorial**

Le présent rapport est délibérément centré sur la fiscalité au sens technique, parce que c'est l'objet sur lequel des mesures opérationnelles peuvent être engagées dans les six à trente-six prochains mois sans modification de la loi organique. Mais la fiscalité n'épuise pas la question de la soutenabilité calédonienne. Plusieurs dimensions essentielles dépassent le périmètre de ce rapport et méritent un traitement séparé.

L'ouvrage à paraître *Habiter un archipel fragile*, aborde ces dimensions plus larges. Il traite des rapports interethniques en Nouvelle-Calédonie, des traumatismes choisis dans la formation des identités collectives, du pari de l'attente comme posture politique, et des conditions d'une autonomie alimentaire ouverte. Il mobilise un cadre théorique transversal qui relie la dynamique des systèmes, la psychologie sociale, l'économie politique et la prospective géopolitique. Le présent rapport n'en est pas un résumé. Il en est une déclinaison opérationnelle ciblée sur la fiscalité, qui peut être lue indépendamment.

Trois dimensions méritent en particulier d'être mentionnées sans être traitées ici. La dimension institutionnelle (l'architecture issue des accords de Matignon et de Nouméa et ses limites en polycrise). La dimension sociale (les rapports communautaires, les traumatismes accumulés, les mémoires concurrentes). La dimension prospective (l'horizon Indo-Pacifique et la place de la Nouvelle-Calédonie dans les recompositions stratégiques en cours). Ces dimensions sont interdépendantes avec la fiscalité. Une réforme fiscale réussie facilite leur traitement ultérieur. Une réforme fiscale échouée les rend plus difficiles à aborder. Elles ne sont pas séparables sur le fond, elles sont seulement séparées par la division méthodologique du travail intellectuel.

## **Trois leçons générales**

Trois leçons générales se dégagent de l'ensemble du rapport. Elles sont formulées sobrement parce qu'elles ne sont ni nouvelles ni controversées dans la littérature spécialisée. Elles sont rarement mises en application dans le débat calédonien.

Première leçon. Ne pas confondre lisibilité et simplification. Un système peut rester complexe tout en étant lisible si ses interfaces sont standardisées. La M57, le Gini patrimonial, la publication

consolidée des taxes affectées, ne simplifient pas la fiscalité calédonienne. Ils la rendent lisible. Cette distinction est essentielle pour répondre aux objections qui assimilent toute proposition de standardisation à une perte de spécificité. La M57 ne dépouille pas la Nouvelle-Calédonie de son adaptation comptable, elle l'inscrit dans un cadre comparable. Le Gini patrimonial ne déshabille pas les patrimoines, il les rend mesurables au standard usuel.

Deuxième leçon. Ne pas confondre réforme et rupture. Une bascule technique bien instrumentée a un effet plus durable qu'une rupture politique mal préparée. Les pistes opérationnelles du rapport ne proposent pas un changement de modèle. Elles proposent les outils techniques sans lesquels aucun débat sérieux sur le modèle ne pourrait être conduit. La réforme commence par la mesure. La rupture, sans mesure préalable, se traduit par des effets imprévisibles que le système absorbe en se reconstituant autour de ses anciennes positions.

Troisième leçon. Ne pas confondre injustice et inégalité. Le système calédonien n'est pas seulement inégalitaire en stocks. Il est régressif en flux, ce qui est techniquement plus grave. La régressivité signifie que la charge fiscale relative augmente quand le revenu diminue. C'est la combinaison de la régressivité de la TGC, de l'indulgence comparée de l'IRPP au sommet, et de l'invisibilité statistique du patrimoine, qui produit cet effet. Une réforme fiscale qui prendrait au sérieux la justice fiscale (au sens technique de la conformité au principe de capacité contributive) doit traiter ces trois dimensions ensemble. C'est ce que les pistes 2, 3 et 7 préparent, à des degrés divers.

## **Conclusion générale du rapport**

Refonder ne signifie pas table rase. Cela signifie restaurer la lisibilité, la mesurabilité et la cohérence d'un système qui ne les a plus. Les sept pistes opérationnelles présentées dans les chapitres 12 et 13 produisent cet effet sans coût budgétaire supplémentaire de l'État, sur un horizon de cinq ans (2026-2030), dans le respect des temporalités politiques calédoniennes (provinciales 2026, mandature 2026-2031) et des contraintes budgétaires nationales (PLF annuels, échéance Girardin 2029).

L'effet financier cumulé attendu se situe dans une fourchette de 400 à 700 millions d'euros par an récurrents à l'horizon 2030, à enveloppe constante du côté de l'État. Cet ordre de grandeur n'est pas une comptabilité certifiée. Il agrège des estimations dont les fourchettes individuelles sont publiques. Il a une vocation pédagogique et opérationnelle. Il dit que la marge de manœuvre existe sans dépense supplémentaire de l'État, à condition de réorienter les flux existants.

La fenêtre d'opportunité est étroite mais ouverte. Étroite parce que les échéances politiques (provinciales 2026) et techniques (cycle de renouvellement des titres miniers, échéance Girardin 2029) ne se reproduiront pas avant plusieurs années. Ouverte parce que le diagnostic technique est partagé depuis quinze ans dans la littérature spécialisée, parce que les outils techniques de réforme existent et sont éprouvés dans d'autres territoires, et parce que la pression budgétaire actuelle rend désormais coûteux le maintien du statu quo.

Le rapport ne prend pas position pour ou contre tel ou tel programme politique. Il propose un format technique de débat, qui peut être adopté par tous les courants politiques calédoniens parce qu'il porte sur des outils de mesure et de pilotage qui ne préjugent pas des choix distributifs

ultérieurs. La mission parlementaire sénatoriale en cours dispose, avec ce document, d'une base sourcée et calibrée. Les décideurs locaux disposent d'une feuille de route opérationnelle. Les citoyens disposent, par l'encart médias et par les huit questions techniques aux candidats, d'une grille de lecture commune pour le débat des provinciales.

Ce que le rapport ne fait pas, en revanche, est essentiel à mentionner pour ne pas surcharger l'instrument d'attentes qu'il ne peut pas satisfaire. Le rapport ne traite pas du choix institutionnel (maintien dans la République, indépendance, statut intermédiaire). Il ne traite pas de la justice transitionnelle ni de la mémoire des événements de 1984-1988 et de mai 2024. Il ne propose pas de récit politique alternatif. Il fournit les outils techniques sans lesquels aucun de ces débats ne peut être conduit dans des conditions matérielles acceptables. C'est tout, et c'est déjà beaucoup.

Pour les questions plus larges, l'ouvrage à paraître *Habiter un archipel fragile* et les travaux du LARJE (Laboratoire de recherches juridique et économique de l'Université de la Nouvelle-Calédonie) offrent des cadres complémentaires. Ce rapport en est une déclinaison ciblée, qui peut être adoptée à enveloppe budgétaire constante, dans le calendrier politique court qui s'ouvre en juin 2026, et dans le respect de l'architecture institutionnelle existante. C'est une contribution. Ce n'est pas le dernier mot.

## Conclusion

### Ce que le rapport établit

Le rapport établit, sur la base de sources publiques exclusivement, que la fiscalité calédonienne n'assure plus en 2026 les fonctions qu'on attend d'un système fiscal moderne. Cette défaillance n'est ni récente ni conjoncturelle. Elle a été documentée par trois rapports officiels antérieurs (Lieb 2011, Verdisst 2016, observations de la Chambre territoriale des comptes) sans qu'aucune action structurante n'ait été engagée. Le mai 2024 et la dégradation budgétaire qui a suivi ont rendu la situation pratiquement intenable. Les compléments négociés à Paris en février 2026 (60 plus 69 millions d'euros) tamponnent une partie de la dégradation. Ils ne constituent pas un plan structurant.

Le rapport établit également que des marges de manœuvre existent sans dépense supplémentaire de l'État. La défiscalisation Girardin distribue 149 millions d'euros par an pour produire 745 emplois, soit 200 000 euros par emploi créé. L'indexation différentielle des rémunérations publiques produit une rente nette estimée entre 100 et 150 millions d'euros par an au-delà de ce qui se justifie par le coût de la vie et par l'attractivité des compétences réellement rares. La sur-administration mobilise environ 100 millions d'euros par an au-delà de ce qui se justifie au regard des fonctions exercées. Cumulés, ces trois flux représentent un ordre de grandeur de 255 millions d'euros par an que le territoire reçoit ou dépense déjà, mais qui produit un multiplicateur local faible.

Le rapport établit enfin que les outils techniques de réforme existent, sont éprouvés dans d'autres territoires, et peuvent être instrumentés sans modification de la loi organique. La nomenclature comptable M57 est en vigueur en métropole depuis 2024. Les coefficients de Gini patrimoniaux

sont publiés sans difficulté dans la quasi-totalité des pays développés. Les systèmes d'enchères concurrentielles pour les ressources minières sont éprouvés en Inde, en Australie et au Brésil. La conditionnalité des agréments de défiscalisation à des objectifs d'emploi est techniquement instrumentable par amendement à la loi de finances et par délibération calédonienne complémentaire. Aucune des pistes du rapport ne suppose d'innovation théorique majeure. Toutes supposent une décision politique de mise en œuvre.

## **Ce que le rapport ne prétend pas**

Le rapport ne propose pas un programme politique. Il ne prend pas position sur le choix institutionnel (maintien dans la République, indépendance, statut intermédiaire). Il ne traite pas de la justice transitionnelle ni de la mémoire des événements de 1984-1988 et de mai 2024. Il ne propose pas de récit politique alternatif aux récits existants. Il ne se substitue pas aux travaux universitaires ou prospectifs en cours sur la question calédonienne.

Ces limites sont assumées. Elles tiennent à la nature même de l'objet traité, qui est la fiscalité au sens technique. La fiscalité ne peut pas porter à elle seule l'ensemble des questions auxquelles la Nouvelle-Calédonie est confrontée. Elle est l'interface monétaire entre les autres dimensions du système territorial (institutionnelle, économique, sociale, énergétique). Elle peut être réformée à structure inchangée. Elle ne peut pas, à elle seule, refonder le modèle territorial. Cette limite est explicitement formulée dans la quatrième partie du rapport, qui pose les ponts vers une lecture plus large.

## **La fenêtre d'opportunité**

Trois échéances rapprochées rendent la mise en œuvre des pistes opérationnelles possible dans un calendrier court. Les élections provinciales de juin 2026 désigneront les institutions calédoniennes pour la mandature 2026-2031. La mission parlementaire sénatoriale en cours rendra ses conclusions dans les mois qui viennent et pourra orienter le projet de loi de finances 2027 ou 2028. L'échéance 2029 du dispositif Girardin ouvre une fenêtre de renégociation sur l'un des principaux instruments fiscaux à effet calédonien.

Cette fenêtre est étroite. Les trois échéances ne se reproduiront pas avant plusieurs années. Si elles ne sont pas saisies, le statu quo se prolongera, et avec lui la dégradation des fonctions vitales (RUAMM, retraites, système électrique) que la fiscalité actuelle ne couvre plus sans aide externe.

Cette fenêtre est aussi ouverte. Le diagnostic technique est partagé depuis quinze ans. Les outils techniques existent. La pression budgétaire post-2024 rend désormais coûteux le maintien du statu quo. La trajectoire budgétaire française (dette à 118% du PIB, charge de la dette devenue le premier poste budgétaire de l'État, dépassant le budget de la Défense) rend illusoire toute attente d'un plan de relance massif spécifiquement calédonien. La voie raisonnable est la réallocation des flux existants. Cette voie est désormais assumée par la plupart des analystes, indépendamment de leurs orientations politiques.

## Trois adresses finales

Aux décideurs institutionnels calédoniens, le rapport propose une feuille de route opérationnelle calibrée pour la mandature 2026-2031. Les quatre premières pistes peuvent être engagées en début de mandature sans coût budgétaire supplémentaire et sans rupture politique. Elles préparent techniquement les trois pistes complémentaires, dont l'effet financier cumulé est plus important mais dont l'engagement politique est plus exigeant.

Aux parlementaires nationaux et à leurs conseillers, le rapport propose une base technique sourcée et calibrée pour la mission sénatoriale en cours. Les chiffres et les sources sont vérifiables. Les pistes sont rangées par ordre croissant d'engagement, pour que la mission puisse retenir ce qui lui paraît faisable politiquement. La conditionnalité d'emploi sur les agréments Girardin supérieurs à 250 000 euros est en particulier instrumentable par amendement au prochain projet de loi de finances.

Aux journalistes, aux associations de citoyens et aux acteurs économiques, le rapport propose une grille de lecture commune dans son encart médias et grand public extractible. Les dix chiffres à retenir et les huit questions techniques aux candidats peuvent structurer la séquence électorale de juin 2026 et le débat public qui suit. Le rapport est un outil. Il n'est pas le dernier mot. Il propose ce qui est techniquement disponible, à un moment où la pression du temps politique rend cette mise à disposition utile. Ce qui en sera fait dépend des destinataires, et plus largement de la volonté collective de saisir une fenêtre d'opportunité étroite mais ouverte.

## Clause de revoyure. Une lucidité sur les effets pervers possibles

Le rapport propose des pistes opérationnelles calibrées sur la base des données publiques disponibles et de la littérature économique comparée. Cette calibration est sérieuse mais elle n'est pas omnisciente. Aucune réforme fiscale, même bien préparée, ne produit exactement les effets attendus. Toute mise en œuvre rencontre des effets pervers que les concepteurs n'ont pas anticipés, des réactions adaptatives que les modèles ne capturent pas, des évolutions de contexte qui modifient l'équation initiale. Cette caractéristique des politiques publiques n'est ni un défaut spécifique du présent rapport, ni une raison de l'écarter. Elle appelle une discipline d'évaluation continue et une capacité de révision en cours d'exécution.

Les pistes proposées intègrent cette lucidité dès leur conception. Elles sont calibrées sur des trajectoires lissées dans le temps, pas sur des coups de boutoir. Elles sont assorties de fourchettes de rendement plutôt que de chiffres ponctuels. Elles préservent les droits acquis pour les acteurs en place et n'engagent que les nouveaux entrants ou les nouveaux contrats sur les dispositions modifiées. Elles supposent une concertation préalable avec les organisations professionnelles et syndicales concernées. Cette discipline n'est pas une concession à la prudence excessive. C'est la condition technique d'une réforme qui produit ses effets sur la durée, sans déclencher des réactions adaptatives massives qui en absorberaient les bénéfices.

La raison est connue de tous les praticiens des politiques publiques. Les décideurs socio-économiques, qu'il s'agisse des chefs d'entreprise, des opérateurs publics ou des ménages, ont

besoin d'un horizon de prévisibilité de cinq à dix ans pour engager leurs investissements, planifier leurs adaptations, ou simplement organiser leur trajectoire personnelle. Une réforme qui change brutalement de calibre produit une contraction des décisions de long terme, parce qu'aucun acteur ne s'engage sur un cadre qu'il ne maîtrise pas. Une mauvaise surprise par manque d'anticipation peut avoir un effet dévastateur sur la confiance institutionnelle, et donc sur l'investissement productif, l'emploi et la cohésion sociale. Le coût d'un calibre mal préparé n'est pas seulement budgétaire. Il est politique et économique au sens large.

Le rapport recommande donc explicitement une clause de revoyure formalisée, à intégrer dans la délibération-cadre que le Congrès adoptera pour engager la séquence de réforme. Cette clause doit prévoir trois éléments. Premier élément, une évaluation annuelle publique des indicateurs de mise en œuvre (rendement des taxes, nombre d'emplois créés par les dispositifs réorientés, effets observables sur les comportements des acteurs économiques). Deuxième élément, une évaluation de mi-parcours formalisée à 24 mois, qui examine les effets cumulés et les éventuels effets pervers, avec une capacité explicite de révision technique des paramètres. Troisième élément, une évaluation finale de mandature avec recommandations pour la séquence suivante.

Cette discipline d'évaluation continue n'est pas un ajout extérieur aux pistes du rapport. Elle est précisément ce que la piste 1 (basculé M57) rend techniquement possible. La nomenclature M57 introduit une dimension pluriannuelle dans la programmation budgétaire calédonienne. Elle permet de comparer les dépenses par fonction sur plusieurs exercices, d'identifier les écarts par rapport aux trajectoires prévues, et de réviser les paramètres en connaissance de cause. Sans M57, la clause de revoyure resterait formelle. Avec M57, elle devient un outil opérationnel.

L'humilité assumée du rapport, sur les ordres de grandeur des estimations comme sur les conditions politiques de mise en œuvre, n'est pas une faiblesse. C'est la posture qui permet à un document technique d'être utilisé sérieusement par les destinataires. Un rapport qui prétendrait à la certitude serait suspect d'avoir négligé les difficultés. Un rapport qui assume ses incertitudes et qui prévoit explicitement les conditions de sa propre révision donne aux destinataires les moyens de l'adopter sans y engager une crédibilité qu'ils ne pourraient pas défendre en cas de surprise. C'est dans cet esprit que les pistes opérationnelles, l'analyse politique et les éléments d'anticipation des objections sont mis à disposition. Ce qui en sera fait, dans le calendrier court qui s'ouvre, dépend des décideurs eux-mêmes et de leur capacité à transformer l'opportunité fiscale ouverte par la crise post-2024 en un mouvement de réforme durable, lissé dans le temps, et ouvert à la révision continue.

## **Anticipation des objections politiques fortes**

**Pourquoi cette pièce.** Tout rapport opérationnel rencontre des objections. Les ignorer fragilise le rapport et le rend vulnérable au filtre des relais médiatiques et politiques. Cette pièce anticipe les six contre-arguments les plus forts qui peuvent être adressés aux pistes opérationnelles, et y répond techniquement. Chaque contre-argument est présenté dans sa formulation la plus défendable. Chaque réponse reste technique avant d'être politique. Les éléments de réponse peuvent être

mobilisés tels quels par les destinataires du rapport, dans le débat public, dans les négociations interinstitutionnelles, ou dans le travail parlementaire.

## **Contre-argument 1. Syndical, sur la modulation de l'indexation**

### ***Le contre-argument dans sa formulation la plus forte***

La modulation de l'indexation pour les nouveaux entrants dans la fonction publique calédonienne rompt le pacte républicain qui fonde l'égalité de traitement entre fonctionnaires. Deux agents qui exercent les mêmes fonctions, dans les mêmes conditions, dans la même administration, recevraient demain des rémunérations différentes selon leur date d'embauche. Cette différenciation crée une fonction publique à deux vitesses, où les nouveaux entrants seraient durablement pénalisés sans avoir consenti à ce différentiel. Elle déstabilise le contrat statutaire qui fonde l'attractivité de l'emploi public en outre-mer, et elle fragilise particulièrement les jeunes Calédoniens qui aspirent à une carrière dans la fonction publique sur leur territoire.

### ***La réponse technique***

Trois éléments techniques doivent être posés avant la réponse politique. Premier élément, la modulation proposée distingue les droits acquis (qui demeurent intégralement) et les conditions d'engagement futures (qui peuvent être révisées par décision de l'autorité compétente). Cette distinction n'est pas une rupture du pacte républicain. Elle est la pratique constante du droit de la fonction publique métropolitain, qui a vu se succéder depuis vingt ans plusieurs régimes indemnitaires différenciés selon les dates d'entrée dans l'administration (régime indemnitaire des fonctionnaires d'État, RIFSEEP introduit en 2014, complément indemnitaire annuel, prime informatique). À chaque réforme, les agents en poste ont conservé leurs droits acquis, et les nouveaux entrants ont été soumis aux nouvelles règles.

Deuxième élément, le différentiel proposé n'est pas arbitraire. Il vise à distinguer la part justifiée par le coût de la vie réel et par l'attractivité des compétences réellement rares (anesthésistes, ingénieurs spécialisés, magistrats, qui peuvent exercer à Sydney, Auckland ou en métropole) de la part qui produit une rente pure pour des emplois qui auraient été pourvus localement à un coût plus modeste. Le coefficient révisé proposé (entre 1,30 et 1,50 selon les catégories, contre 1,73 actuel global) reste largement supérieur à zéro et préserve l'attractivité du territoire. Il n'aligne pas le statut calédonien sur le statut métropolitain. Il en réduit l'écart pour les emplois où cet écart n'est pas justifié.

Troisième élément, et c'est probablement le plus important, les économies réalisées seraient affectées par décision concomitante du Congrès à un fonds dédié à l'insertion jeunesse calédonienne. Ce ciblage transforme la mesure d'une économie en un investissement productif local, dont les bénéficiaires sont précisément les jeunes calédoniens en panne d'avenir, dont le nombre est documenté entre 10 000 et 12 000 selon les hypothèses retenues sur la cohorte NEET. Une réforme qui prend à la rente publique pour donner aux jeunes en insertion n'est pas une mesure d'austérité. Elle est une mesure de redéploiement intergénérationnel.

La réponse aux organisations syndicales peut donc se formuler ainsi. La modulation proposée est conforme aux pratiques courantes du droit de la fonction publique. Elle préserve intégralement les

droits acquis. Elle finance directement les politiques d'insertion qui bénéficient aux jeunes calédoniens. Et elle est négociable paritairement dans son calibrage précis (coefficient révisé par catégorie, calendrier d'application, mécanismes de garantie). Le rapport propose un cadre technique, pas un dispositif imposé. Sa mise en œuvre concrète relève de la négociation paritaire, qui est précisément le terrain où les organisations syndicales calédoniennes ont la légitimité pour défendre une mise en œuvre acceptable.

## **Contre-argument 2. Élus locaux, sur la fragilisation des collectivités**

### ***Le contre-argument dans sa formulation la plus forte***

Les collectivités calédoniennes (Nouvelle-Calédonie, provinces, communes) sont déjà sous tension extrême depuis 2024. Leurs recettes fiscales ont chuté de 14,2% en un an. Leur capacité de désendettement est passée de 3 à 88 ans. Les dotations versées par la Nouvelle-Calédonie aux provinces ont baissé de 81% au Budget Primitif 2026. La Ville de Nouméa a perdu 2,8 milliards de francs CFP de recettes fiscales en quatre ans. Engager maintenant une réforme structurelle, même technique, ajoute une charge d'instrumentation à des administrations qui peinent déjà à assurer la continuité du service public. C'est le mauvais moment. Il faut d'abord stabiliser la situation, puis envisager les réformes lorsque la conjoncture le permettra.

### ***La réponse technique***

L'argument de la mauvaise temporalité doit être pris au sérieux, parce que la charge administrative supplémentaire est réelle. Mais il appelle deux nuances techniques importantes.

Premier élément, les pistes opérationnelles 1 à 4 du chapitre 12 ne touchent pas aux flux financiers. Elles touchent à leur lisibilité (M57, publication consolidée des taxes affectées) et à leur mesurabilité (Gini patrimonial, conditionnalité Girardin). Leur engagement n'oblige pas les collectivités à mobiliser des ressources financières supplémentaires. Il les oblige à mobiliser une capacité d'instrumentation, ce qui est différent. La bascule M57 peut être instrumentée par convention avec la DGFIP métropolitaine, qui dispose d'un retour d'expérience de plus de cinq années sur cette bascule en métropole. Les coûts d'instrumentation sont absorbables dans le cadre des autorisations de programme déjà inscrites au BP 2026 NC (notamment l'autorisation PACMAN de 30 millions de francs CFP pour la mise à niveau des applications fiscales).

Deuxième élément, et c'est ce qui retourne l'argument, le report de la réforme aggrave la situation au lieu de la stabiliser. La trajectoire budgétaire actuelle conduit à une compression continue des dotations aux collectivités si rien ne change. Le complément négocié à Paris en février 2026 (60 plus 69 millions d'euros) est un tampon non récurrent. Sans réorientation des flux existants (Girardin, indexation, sur-administration), les collectivités seront soumises l'année prochaine et l'année suivante à la même compression, sans avoir construit les outils qui leur permettraient de la documenter et de la contester. Engager les pistes 1 à 4 maintenant, c'est précisément protéger les collectivités à moyen terme, en restaurant leur capacité de pilotage.

Une mesure complémentaire mérite d'être nommée. Le rapport propose au chapitre 6 une stabilisation pluriannuelle des centimes additionnels par garantie de la Nouvelle-Calédonie, sous forme d'une dotation plancher indexée sur l'inflation. Cette mesure protège les communes contre les chutes brutales liées aux retournements conjoncturels (comme la chute de 25,49% des centimes additionnels de la Ville de Nouméa entre 2025 et 2026). Elle peut être engagée en parallèle des pistes 1 à 4 et elle constitue précisément le filet de sécurité que les communes attendent.

La réponse aux élus locaux peut donc se formuler ainsi. Les pistes 1 à 4 ne créent pas de charges financières pour les collectivités, elles restaurent leur capacité de pilotage. La stabilisation

pluriannuelle des centimes additionnels protège les communes contre les chocs. Et le report de la réforme prolonge la compression au lieu de la résoudre. La temporalité actuelle n'est pas un mauvais moment pour engager les pistes techniques. C'est précisément le moment où elles deviennent indispensables à la soutenabilité des collectivités elles-mêmes.

## **Contre-argument 3. Cabinets de défiscalisation et investisseurs**

### ***Le contre-argument dans sa formulation la plus forte***

La conditionnalité d'emploi sur les agréments Girardin supérieurs à 250 000 euros va décourager les investisseurs métropolitains qui financent l'investissement productif en Nouvelle-Calédonie. Le dispositif Girardin est l'un des rares mécanismes qui permettent à des PME calédoniennes d'accéder à des financements à des taux abordables, dans un contexte où les coûts du crédit sont structurellement plus élevés en outre-mer. Imposer une conditionnalité d'emploi vérifiable sur trois ans ajoute une incertitude juridique qui sera reportée sur les emprunteurs, soit par un renchérissement du coût du capital, soit par un retrait pur et simple des opérateurs. Le résultat sera une contraction de l'investissement productif local, exactement le contraire de l'effet recherché. Et les jeunes calédoniens en insertion, supposés être les bénéficiaires de la mesure, perdront sur les deux tableaux.

### ***La réponse technique***

Trois éléments techniques répondent à ce contre-argument.

Premier élément, le seuil de 250 000 euros est calibré pour préserver intégralement les agréments correspondant aux outils ordinaires des artisans et des PME locales calédoniennes. Un agrément Girardin pour un investissement productif en Nouvelle-Calédonie de moins de 250 000 euros n'est pas concerné par la conditionnalité. Cela représente, selon les données disponibles sur la structure des dossiers, plus de 80% des agréments en nombre. La conditionnalité cible les opérations lourdes (équipements industriels structurants, programmes immobiliers, montages financiers complexes) qui mobilisent l'essentiel du volume financier mais qui ont aussi le plus fort potentiel de fuite hors territoire et le plus faible multiplicateur local. Le calibrage du seuil n'est donc pas hostile à l'investissement productif. Il est hostile aux montages d'optimisation fiscale qui n'ont pas d'effet économique réel pour la Nouvelle-Calédonie.

Deuxième élément, la conditionnalité d'emploi est une pratique éprouvée du droit fiscal français pour d'autres dispositifs. Le crédit d'impôt recherche, le crédit d'impôt apprentissage, certaines exonérations zonées (zones de revitalisation rurale, zones franches urbaines) sont conditionnés à des objectifs d'emploi vérifiables. La technique juridique est rodée. Les procédures de contrôle existent, les obligations déclaratives sont standardisées, les mécanismes de reversement en cas de non-atteinte sont opérationnels. La conditionnalité Girardin proposée n'invente rien. Elle applique au dispositif outre-mer une logique déjà acceptée par les opérateurs et les investisseurs sur d'autres dispositifs métropolitains.

Troisième élément, et c'est probablement le plus important, le coût de la conditionnalité pour les investisseurs sérieux est négligeable. Un investisseur qui finance une PME calédonienne réelle, qui crée effectivement des emplois locaux, n'a aucune difficulté à produire l'attestation annuelle vérifiable qui valide la conditionnalité. Le surcoût administratif est marginal au regard des montants en jeu. La conditionnalité ne pénalise donc pas l'investissement productif réel. Elle pénalise seulement les montages où aucun emploi local n'est réellement créé, ce qui est précisément l'objectif. Si certains opérateurs se retirent suite à la mise en place de la conditionnalité, c'est un

signal que leur business model reposait essentiellement sur l'optimisation fiscale et non sur la création d'activité productive en Nouvelle-Calédonie.

La réponse aux cabinets de défiscalisation et aux investisseurs peut donc se formuler ainsi. La conditionnalité préserve les agréments des PME calédoniennes par le seuil de 250 000 euros. Elle applique au dispositif outre-mer une logique éprouvée du droit fiscal français. Elle est non contraignante pour les investisseurs sérieux qui créent effectivement des emplois locaux. Et elle écarte précisément les montages qui captent l'avantage fiscal sans créer d'activité productive. Le rapport propose un calibrage technique sur le seuil et sur les modalités de contrôle. Les organisations professionnelles concernées peuvent contribuer utilement à ce calibrage en concertation avec les services fiscaux locaux et avec la Direction générale des outre-mer.

## **Contre-argument 4. Organisations patronales, sur la fiscalité d'entreprise différenciée**

### ***Le contre-argument dans sa formulation la plus forte***

La refonte de la fiscalité d'entreprise pour différencier les profils selon leur intensité productive ajoute de la complexité à un système déjà jugé trop complexe par les entreprises calédoniennes elles-mêmes. La promesse d'une fiscalité plus juste se traduira en pratique par une multiplication des barèmes, des règles d'éligibilité, des contrôles et des contentieux. Les TPE et PME calédoniennes, qui ne disposent pas des services juridiques et fiscaux des grands groupes, seront les premières pénalisées par cette complexification. Le rapport critique à juste titre l'illisibilité du système fiscal actuel. Mais sa proposition de différenciation va aggraver cette illisibilité, pas la résorber. Mieux vaut un système simple avec un taux unique qu'un système différencié dont la complexité absorbera les gains attendus en coûts de conformité.

### ***La réponse technique***

Cet argument repose sur une confusion entre deux notions distinctes qu'il faut séparer techniquement. La complexification et la différenciation ne sont pas la même chose.

La complexification est l'empilement de règles, de seuils, de niches et d'exceptions sans cohérence d'ensemble. C'est ce que produit le système fiscal calédonien actuel, qui combine une centaine d'impôts, taxes et redevances, des dizaines d'exonérations, des règles d'éligibilité disparates, et une nomenclature comptable obsolète. Cette complexification est dénoncée par les organisations patronales depuis des années, à juste titre. Elle pèse principalement sur les TPE et PME qui n'ont pas les moyens de la maîtriser.

La différenciation est autre chose. Elle consiste à appliquer des règles distinctes à des situations distinctes, en respectant un principe simple. Une grande surface importatrice (qui revend en Nouvelle-Calédonie ce qui est produit ailleurs, avec une faible valeur ajoutée locale) n'a pas la même structure économique qu'une PME productive (qui transforme localement, emploie localement, investit dans des outils qui s'amortissent sur plusieurs années). Les traiter identiquement n'est pas neutre. C'est précisément ce qui pénalise aujourd'hui les PME productives et avantage les acteurs à faible intensité productive. La différenciation rétablit l'équité, elle ne complexifie pas.

Les économistes britanniques Anthony Atkinson (1944-2017, London School of Economics) et Joseph Stiglitz (né en 1943, prix Nobel d'économie 2001) ont démontré dans leurs travaux des années 1970 sur la fiscalité optimale qu'un système fiscal n'atteint son optimum que s'il distingue les profils selon leur intensité capitalistique, leur cycle d'amortissement et leur capacité productive. Sans cette différenciation, le système favorise mécaniquement les acteurs à faible intensité productive et pénalise les acteurs à forte intensité productive. C'est exactement ce qui se passe aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie.

L'objection sur les coûts de conformité doit aussi être prise au sérieux. Mais elle se résout techniquement par le calibrage du dispositif. La piste 7 du rapport propose une refonte qui privilégie un nombre limité de critères distinctifs (intensité capitalistique, cycle d'amortissement,

exposition à la concurrence importée), pas un foisonnement de catégories. Le résultat attendu est un système avec deux ou trois régimes distincts d'IS et de patente, identifiables par tout chef d'entreprise sans expertise fiscale spécialisée, et stabilisés sur plusieurs exercices pour permettre l'anticipation des investissements. Ce n'est pas une multiplication des barèmes, c'est une rationalisation par profil.

La réponse aux organisations patronales peut donc se formuler ainsi. La différenciation n'est pas la complexification. Le système actuel n'est pas simple, il est aveugle, et il pénalise précisément les PME productives qui sont représentées par les organisations patronales. La refonte proposée privilégie un nombre limité de critères stables, et son calibrage précis relève de la concertation avec les organisations professionnelles concernées (Medef-NC, U2P, Chambre de commerce et d'industrie, Chambre de métiers et de l'artisanat). Le rapport propose un cadre technique. La mise en œuvre opérationnelle suppose précisément la concertation avec les acteurs patronaux qui connaissent les réalités du terrain.

## **Contre-argument 5. Indépendantistes, sur les enchères minières**

### ***Le contre-argument dans sa formulation la plus forte***

Le système d'enchères pour le renouvellement des titres miniers proposé dans le rapport capte la rente du nickel pour la Nouvelle-Calédonie dans son architecture institutionnelle actuelle. Cette captation peut sembler favorable à court terme, mais elle inscrit durablement la rente minière dans le cadre fiscal de la République. En cas de basculement institutionnel, le futur état souverain hériterait d'un dispositif construit sous la République, dont les paramètres pourraient ne pas être négociables sans conséquences sur la stabilité juridique des contrats déjà attribués. Mieux vaut donc préserver les marges de manœuvre futures en n'engageant pas maintenant un mécanisme dont les bénéficiaires iraient aux institutions actuelles, et qui réduirait les degrés de liberté des institutions futures.

### ***La réponse technique***

Cet argument mérite une réponse précise parce qu'il porte sur la séquence temporelle entre réforme fiscale et trajectoire institutionnelle.

Premier élément, le mécanisme d'enchères pour le renouvellement des titres miniers est un mécanisme universel, mobilisable par tout acteur souverain, indépendamment de son architecture institutionnelle. L'Inde l'utilise depuis 2014 pour son charbon et son minerai de fer (suite à un arrêt de la Cour suprême indienne qui a invalidé le système d'attribution discrétionnaire antérieur). Le Brésil l'utilise pour son pétrole et son pré-sal depuis 2010. L'Australie l'utilise pour ses gisements stratégiques. Aucun de ces pays n'a vu son architecture institutionnelle déstabilisée par l'adoption d'enchères. Au contraire, le mécanisme renforce la souveraineté économique en captant pour la collectivité une part de la rente que le système précédent laissait aux opérateurs privés.

Deuxième élément, et c'est ce qui retourne l'argument, ne pas engager le mécanisme maintenant n'est pas une préservation des marges futures. C'est un transfert structurel de la rente vers les actionnaires privés des opérateurs miniers actuels, jusqu'à ce que les titres en cours arrivent à échéance et soient à nouveau attribués selon les anciennes modalités. Sur la longue période, comme la Chambre territoriale des comptes l'a documenté, l'impôt sur les sociétés payé par le secteur minier représente moins de 4% des recettes fiscales calédoniennes. La rente du nickel est donc captée principalement par les actionnaires privés (cotés sur les marchés financiers internationaux), pas par la Nouvelle-Calédonie ni par l'État français. Toute année supplémentaire sans enchères est une année supplémentaire pendant laquelle cette captation se poursuit.

Troisième élément, la stabilité juridique des contrats déjà attribués est précisément un des bénéfices du mécanisme d'enchères, pas une contrainte qu'il imposerait. Les contrats issus d'une procédure d'attribution concurrentielle sont juridiquement plus solides que les contrats issus d'une attribution administrative discrétionnaire, parce qu'ils peuvent être défendus devant tout for judiciaire sur la base de l'objectivité de la procédure. En cas de basculement institutionnel ultérieur, des contrats issus d'enchères transparentes seraient plus difficiles à contester par les opérateurs ou par leurs actionnaires que des contrats issus de l'attribution actuelle. Le mécanisme d'enchères protège donc, et n'entrave pas, la marge de manœuvre du futur acteur souverain.

Quatrième élément, le calibrage proposé dans le rapport (300 à 450 millions d'euros par an en hypothèse haute) est un ordre de grandeur prudent, ajusté à la baisse pour tenir compte des coûts de production calédoniens parmi les plus élevés du marché mondial. Cet ordre de grandeur ne prétend pas refonder le modèle fiscal calédonien à lui seul. Il complète la réorientation des rentes institutionnelles documentées dans le chapitre 11 (255 millions d'euros par an cumulés). Il n'est donc pas une stratégie globale, c'est un levier parmi d'autres, qui peut être actionné à l'échéance des renouvellements de titres dans un calendrier qui n'engage pas l'avenir institutionnel.

La réponse aux courants indépendantistes peut donc se formuler ainsi. Le mécanisme d'enchères est un instrument souverain par nature, mobilisable par tout acteur quelle que soit son architecture institutionnelle. Son non-engagement actuel est un transfert structurel à des acteurs privés, pas une préservation des marges futures. Sa mise en œuvre maintenant capte une rente qui, sinon, continuera à être captée par les actionnaires des opérateurs. Le rapport propose un instrument technique qui ne préjuge pas du choix institutionnel ultérieur. C'est précisément cette neutralité qui en fait un instrument adopté dans des architectures institutionnelles très différentes les unes des autres.

## Contre-argument 6. Loyalistes, sur la posture de l'auteur

### **Le contre-argument dans sa formulation la plus forte**

L'auteur du rapport est un universitaire métropolitain en contrat à durée déterminée, qui ne vote pas aux élections provinciales et qui repartira en métropole à l'échéance de son contrat. Cette position d'extériorité, présentée par l'auteur comme une vertu analytique, peut aussi être lue comme une fragilité. Comprendre la spécificité calédonienne suppose une connaissance du terrain qui ne se construit pas en quelques années d'enseignement à l'Université de la Nouvelle-Calédonie. Les rapports interethniques, les héritages institutionnels, les rapports de force économiques locaux, les dynamiques démographiques et culturelles sont des dimensions complexes qu'un observateur extérieur ne peut pas maîtriser entièrement. Un rapport produit dans ces conditions, même techniquement bien argumenté, manque de l'ancrage territorial qui en garantit la pertinence opérationnelle.

### **La réponse technique**

Cet argument doit être pris au sérieux dans ce qu'il a de fondé, et écarté dans ce qu'il a de disqualifiant.

Premier élément, le rapport ne prétend pas à une connaissance exhaustive de la spécificité calédonienne. Il assume explicitement, dans son avant-propos et dans sa quatrième partie, que plusieurs dimensions essentielles du modèle territorial (rapports interethniques, justice transitionnelle, mémoire des événements, choix institutionnel) dépassent son périmètre. Pour ces dimensions, il renvoie à l'ouvrage à paraître *Habiter un archipel fragile* et aux travaux du LARJE (Laboratoire de recherches juridique et économique de l'Université de la Nouvelle-Calédonie). Le rapport est une déclinaison ciblée sur la fiscalité, pas un traité général. Cette restriction de périmètre est précisément ce qui en garantit la rigueur. Un auteur qui prétendrait à une connaissance complète serait suspect de superficialité. Un auteur qui circonscrit son objet à ce qu'il maîtrise est crédible sur ce qu'il dit.

Deuxième élément, la position d'extériorité revendiquée par l'auteur n'est pas une prétention d'objectivité absolue. Elle est une hygiène analytique qui tient à distance les positions distributives explicites du débat calédonien. L'auteur ne défend ni le maintien dans la République ni l'indépendance, ne soutient ni les loyalistes ni les indépendantistes, ne représente aucune organisation patronale ou syndicale, ne reçoit de financement d'aucun acteur calédonien. Cette extériorité ne le rend pas omniscient. Elle réduit les biais d'intérêt qui pèsent sur les analystes engagés. Cette posture est défendue depuis longtemps dans la littérature en sciences sociales (Max Weber, sociologue allemand, 1864-1920, distinction entre jugements de fait et jugements de valeur, conférence *Le savant et le politique* prononcée en 1919). Elle ne garantit pas la justesse des conclusions. Elle garantit seulement que la méthode n'est pas captée par un intérêt distributif explicite.

Troisième élément, la convergence du diagnostic technique du rapport avec les rapports calédoniens antérieurs est une vérification de cohérence importante. Le rapport Lieb (commandé en 2011 par les autorités fiscales calédoniennes elles-mêmes), le rapport Verdisst (établi en 2016 dans le contexte d'un prêt de l'Agence française de développement), les observations successives

de la Chambre territoriale des comptes (notamment le rapport de décembre 2025 sur les finances locales 2024), parviennent à des conclusions techniques convergentes avec celles du présent rapport. Ces rapports ont été produits par des auteurs calédoniens ou par des auteurs ayant une connaissance approfondie du terrain calédonien. Le présent rapport ne dit pas autre chose qu'eux sur les diagnostics techniques. Il propose seulement une mise en cohérence opérationnelle dans un calendrier court. Le diagnostic n'est pas un diagnostic d'extérieur projeté sur le terrain. C'est un diagnostic interne qui n'a jamais été pleinement instrumenté.

Quatrième élément, et c'est ce qui qualifie le rapport sans le sanctifier, la co-signature en cours de sollicitation avec deux collègues du LARJE. Ces collègues exercent en Nouvelle-Calédonie depuis longtemps, disposent d'une expertise approfondie sur les institutions et sur la fiscalité calédoniennes, et accepteront de cosigner sur la base d'une relecture rigoureuse. Si la co-signature est obtenue, le rapport associera la position de tiers de l'auteur principal et l'ancrage territorial des co-signataires. Si elle n'est pas obtenue, le rapport reste signé individuellement, en assumant ses limites de périmètre.

La réponse aux courants loyalistes peut donc se formuler ainsi. La position d'extériorité est une méthode, pas une prétention. Elle est limitée à la fiscalité au sens technique, et le rapport renvoie explicitement aux travaux ancrés territorialement pour les dimensions plus larges. Le diagnostic du rapport converge avec les rapports calédoniens antérieurs. Et la co-signature en cours associe explicitement l'extériorité analytique et l'ancrage territorial. Le débat sur la fiscalité calédonienne n'a pas besoin d'auteurs uniformes. Il a besoin de matériaux techniques produits selon des méthodes vérifiables, sur des sources publiques, avec des conclusions cohérentes. C'est ce que le rapport propose, dans la limite de ce qu'il prétend faire.

## Synthèse. Une grammaire commune de la réponse

Les six contre-arguments traités dans cette pièce ont des contenus distincts mais partagent une grammaire commune. Ils opposent au rapport une légitimité (syndicale, territoriale, économique, professionnelle, identitaire, locale) qui prétend disqualifier la proposition technique sans avoir à entrer dans son détail. Cette grammaire est familière dans tout débat de réforme fiscale. Elle n'est pas spécifique à la Nouvelle-Calédonie.

La réponse à cette grammaire ne consiste pas à contester les légitimités évoquées. Elle consiste à ramener systématiquement le débat sur le contenu technique de la proposition. Quels droits acquis sont préservés. Quel calibrage est proposé. Quelles pratiques sont déjà éprouvées ailleurs. Quelles concertations sont prévues. Quelles fourchettes encadrent les estimations. Cette ramène ne désarme pas l'opposition politique, qui peut subsister sur des fondements valides. Elle élimine les objections qui ne tiennent pas techniquement et qui mobilisent une énergie collective inutile.

Le rapport n'a pas vocation à convaincre tous ses destinataires. Il a vocation à offrir une base technique vérifiable à partir de laquelle les courants politiques calédoniens et les institutions nationales peuvent construire leurs positions. Les six réponses présentées ici sont mises à disposition des destinataires du rapport, qui peuvent les mobiliser dans leurs propres argumentations, les amender, ou les contester. Elles ne ferment pas le débat. Elles le déplacent du registre des disqualifications vers le registre des arbitrages techniques, qui est précisément le registre où des décisions opérationnelles peuvent être prises dans le calendrier court qui s'ouvre avec les élections provinciales de juin 2026 et la mission parlementaire sénatoriale en cours.

## Fiscalité environnementale et sanitaire. Une dimension complémentaire

**Préambule.** Cette pièce traite d'une dimension qui n'est pas le cœur du présent rapport mais qui mérite d'être nommée explicitement, parce que l'ouverture d'une fenêtre de réforme fiscale est aussi l'occasion de poser la question des outils environnementaux et sanitaires que la fiscalité calédonienne pourrait mobiliser. Elle ne se substitue pas aux sept pistes principales présentées dans la troisième partie. Elle les complète sur un horizon plus long, et elle propose un cadre technique pour un débat qui n'a pas vraiment été ouvert en Nouvelle-Calédonie depuis l'introduction de la TGC en 2018.

### Ce que la fiscalité peut faire en matière environnementale et sanitaire

L'idée selon laquelle la fiscalité peut orienter les comportements n'est pas nouvelle. L'économiste britannique Arthur Cecil Pigou (1877-1959, Université de Cambridge), dans *The Economics of Welfare* (publié en 1920), a formalisé la notion d'externalité. Une externalité est un effet produit par une activité économique qui n'est pas pris en compte dans le prix de marché. La pollution émise par une usine est une externalité négative (elle nuit à des tiers sans qu'ils soient indemnisés). La pollinisation produite par une exploitation apicole est une externalité positive (elle bénéficie à des

cultures voisines sans contrepartie marchande). Un système de prix qui ignore les externalités produit des décisions économiques sous-optimales, parce que les agents ne paient pas (ou ne reçoivent pas) la juste mesure de leurs effets sur les autres.

Pigou a proposé une solution simple. Taxer les externalités négatives au niveau de leur coût social marginal, et subventionner les externalités positives au même niveau. La taxe pigouvienne ne vise pas à interdire le comportement nuisible. Elle vise à intégrer dans le prix le coût qu'il fait peser sur la collectivité. L'agent économique reste libre d'arbitrer, mais il arbitre sur la base d'un signal-prix corrigé qui reflète la réalité sociale. Sur cent ans, ce raisonnement s'est étendu à plusieurs domaines (pollution atmosphérique, effets sanitaires de certains produits, congestion urbaine, externalités de réseau).

Quatre fonctions économiques distinctes peuvent être attendues d'une fiscalité environnementale et sanitaire bien calibrée. Première fonction, le signal-prix qui oriente les comportements à la marge (un litre d'essence plus cher modifie progressivement les choix de mobilité). Deuxième fonction, la recette publique qui peut être recyclée vers des dispositifs ciblés (compensation pour les ménages modestes, investissements de transition, soutien aux alternatives). Troisième fonction, la lisibilité collective des coûts cachés (un produit dont le prix intègre son coût environnemental ou sanitaire est plus comparable à ses alternatives). Quatrième fonction, l'effet de précaution qui protège la collectivité contre les évolutions de prix mondiaux brutales (un territoire moins dépendant des combustibles fossiles est moins exposé aux ruptures d'approvisionnement comme celles documentées dans le chapitre 9 sur la sécurité énergétique).

Les économistes contemporains ont prolongé cette analyse. Lans Bovenberg (économiste néerlandais, Université de Tilburg), dans ses travaux des années 1990 sur le double dividende, a montré qu'une fiscalité environnementale bien construite peut produire deux bénéfices simultanés. Le bénéfice environnemental (réduction de l'externalité). Et le bénéfice fiscal (substitution à des impôts plus distorsifs comme l'impôt sur le travail, ce qui peut améliorer l'efficacité globale du système fiscal). William Nordhaus (économiste américain, Université Yale, prix Nobel d'économie 2018), avec ses modèles DICE et RICE, a chiffré sur le long terme le coût d'inaction climatique et plaidé pour une tarification progressive du carbone. Joseph Stiglitz (économiste américain, prix Nobel 2001) et Nicolas Stern (économiste britannique, ancien chef économiste de la Banque mondiale) ont coprésidé en 2017 la commission internationale sur le prix du carbone, qui recommande une fourchette de 40 à 80 dollars par tonne d'équivalent CO<sub>2</sub> à l'horizon 2030 pour atteindre les objectifs de l'accord de Paris.

## Ce qui existe déjà en Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie n'est pas un terrain vierge en matière de fiscalité environnementale et sanitaire. Plusieurs dispositifs existent déjà, pour partie depuis longtemps, qui relèvent de cette catégorie même s'ils ne sont pas toujours présentés ainsi.

**Sur le volet sanitaire.** La taxe sur les boissons sucrées et la taxe sur le sucre, créées par la loi de pays sur la nutrition, taxent à l'importation les produits transformés à teneur élevée en sucre. La taxe sur les tabacs est l'une des plus anciennes du système fiscal calédonien. Une taxe sur les alcools complète le dispositif. Ces dispositifs ont une logique sanitaire explicite (réduire la consommation

de produits dont le coût pour le système de santé excède la valeur économique nette pour la collectivité). Leur calibrage est régulièrement révisé.

**Sur le volet énergétique.** La taxe sur les produits pétroliers, l'une des cinq couches du prix de l'essence présentées dans le chapitre 1, joue de fait un rôle de fiscalité énergétique. Mais son calibrage n'a pas été conçu dans une logique environnementale explicite. C'est une recette publique parmi d'autres, dont l'effet environnemental est un sous-produit non revendiqué. Le tarif progressif de l'électricité (qui module le prix unitaire selon le volume consommé) introduit un élément d'incitation à la sobriété, mais son effet est limité par la structure de la consommation calédonienne.

**Sur le volet environnemental au sens strict.** Plusieurs taxes existent ponctuellement (redevance sur les déchets, taxe sur certains produits importés à fort impact environnemental, dispositifs spécifiques aux exploitations minières). Mais il n'existe pas de tarification du carbone au sens où la Suède (qui a introduit sa carbon tax dès 1991, avec un niveau actuel autour de 130 dollars par tonne d'équivalent CO<sub>2</sub> selon les données de la Banque mondiale), le Royaume-Uni, le Canada ou plusieurs pays européens l'ont fait. La Nouvelle-Calédonie reste sur ce point en retrait par rapport aux engagements internationaux français.

## Trois axes praticables sur l'horizon 2026-2030

Trois axes peuvent être engagés sans bouleversement institutionnel, dans le calendrier de la mandature 2026-2031. Ils sont rangés par ordre croissant de complexité technique et politique. Aucun ne prétend résoudre à lui seul la question écologique calédonienne. Tous contribuent à orienter les comportements à enveloppe constante du côté de l'État.

**Axe 1. Tarification progressive du carbone sur les combustibles fossiles importés.** Le mécanisme consiste à instaurer une composante carbone dans la taxe sur les produits pétroliers et dans certaines taxes énergétiques, calibrée à un niveau initial modeste (par exemple 20 à 30 dollars par tonne d'équivalent CO<sub>2</sub>) puis croissant progressivement sur cinq à dix ans pour rejoindre la fourchette internationale recommandée. Le calendrier annoncé ex ante est essentiel, parce qu'il permet aux ménages et aux entreprises d'anticiper leurs investissements (rénovation, équipement, choix de mobilité). La trajectoire prévisible est plus efficace économiquement qu'une hausse brutale qui produirait un choc sans bénéfice durable.

Le calibrage proposé tient compte de la spécificité calédonienne. Une économie insulaire avec une dépendance énergétique élevée et un coût de la vie déjà supérieur à la métropole ne peut pas absorber un signal-prix aligné d'emblée sur les économies les plus avancées. La trajectoire progressive est donc indispensable. Le rendement attendu, en hypothèse moyenne, se situe entre 30 et 60 millions d'euros par an à la cinquième année, en croissance ensuite.

**Axe 2. Renforcement de la fiscalité sanitaire avec recyclage explicite des recettes.** Le mécanisme consiste à durcir progressivement le calibrage des taxes sucre, tabac, alcool et boissons sucrées, en augmentant régulièrement le différentiel de prix avec les produits substituables moins nocifs. Sur le volet alimentaire, des taxes ciblées sur les produits ultra-transformés à forte densité énergétique pourraient compléter le dispositif existant.

L'élément clé du dispositif est le recyclage explicite des recettes. Les recettes des taxes sanitaires sont affectées (par délibération du Congrès, dans la continuité de la pratique calédonienne des taxes affectées) à des dispositifs de prévention, à l'éducation nutritionnelle, à la subvention des produits frais locaux et à la prise en charge des pathologies chroniques liées aux comportements ciblés. Cette affectation explicite répond à l'objection sociale principale (la régressivité, qui pèse sur les ménages modestes), parce qu'elle redistribue le rendement de la taxe vers des dispositifs qui bénéficient majoritairement aux mêmes populations. Le rendement annuel cumulé peut se situer entre 20 et 40 millions d'euros par an, avec une montée en charge progressive.

**Axe 3. Tarification environnementale ciblée sur l'eau, les déchets et la biodiversité.** Le mécanisme consiste à instaurer ou à renforcer trois dispositifs distincts. Une tarification progressive de l'eau pour les usages au-delà des seuils domestiques (qui complète les exonérations actuelles sur les premiers mètres cubes). Une refonte de la redevance sur les déchets pour internaliser les coûts de traitement et inciter à la réduction à la source. Une fiscalité sur les atteintes à la biodiversité (artificialisation des sols, destruction d'espèces, prélèvements halieutiques) calibrée à des niveaux qui rendent visibles les coûts collectifs de ces atteintes.

Cet axe est plus complexe parce qu'il suppose des dispositifs administratifs adaptés (mesure des prélèvements, contrôle des artificialisations, suivi des espèces). Sa montée en charge sera plus lente.

Mais il est cohérent avec les engagements internationaux français en matière de biodiversité (convention sur la diversité biologique, objectifs Aichi, cadre mondial de Kunming-Montréal adopté en 2022) et avec les enjeux spécifiques calédoniens (lagon classé au patrimoine mondial de l'UNESCO, biodiversité endémique exceptionnelle, pression croissante sur les ressources halieutiques).

## Le cas du nickel comme angle mort principal

Toute discussion sérieuse sur la fiscalité environnementale calédonienne doit nommer un paradoxe que les développements précédents ont contourné. Le secteur métallurgique du nickel représente vraisemblablement la part dominante des émissions territoriales de gaz à effet de serre. Les usines de traitement (la SLN à Doniambo en province Sud, le complexe KNS à Vavouto en province Nord, Prony Resources dans le Sud) consomment des combustibles fossiles importés (charbon, fioul lourd) à très grande échelle, à la fois pour leurs procédés métallurgiques propres et pour leur alimentation électrique dédiée. À l'échelle de la Nouvelle-Calédonie, le secteur représente vraisemblablement 50 à 70% des émissions territoriales de gaz à effet de serre (chiffre à recouper avec les données de l'Observatoire de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie, mais l'ordre de grandeur est défendable).

Dans le même temps, le secteur est en fragilité économique structurelle. KNS est en arrêt de production depuis 2024 après plusieurs recapitalisations infructueuses. La SLN est sous perfusion depuis plusieurs années avec des prêts d'État renouvelés. Prony Resources a été reprise en 2021 par un consortium dont la rentabilité n'est pas garantie. Toute taxation supplémentaire du secteur dans son état actuel pourrait précipiter des fermetures, avec des conséquences sociales massives (emplois directs, emplois indirects, valeur ajoutée locale, recettes fiscales). C'est précisément cette tension qui rend la question difficile à traiter techniquement, et qui explique pourquoi elle est si peu abordée dans le débat public calédonien.

Le secteur le plus polluant est aussi le plus économiquement fragile. Une taxation alignée sur le coût social du carbone détruirait probablement le secteur avant qu'il ait pu se transformer. Une absence de signal-prix carbone laisse la transition à la seule volonté des opérateurs, qui n'en ont ni les moyens financiers ni les contraintes réglementaires immédiates. Ce paradoxe ne peut pas être résolu par une option simple. Quatre options techniques peuvent être distinguées et présentées au débat sans qu'aucune ne soit pleinement satisfaisante en isolation.

**Option 1. Exemption explicite mais conditionnelle.** La fiscalité carbone proposée pour les ménages et pour les entreprises non-métallurgiques exclurait le secteur métallurgique pendant la période 2026-2030. En contrepartie, les opérateurs s'engageraient contractuellement sur une trajectoire de réduction d'émissions audité annuellement par un organisme indépendant. Au-delà de 2030, intégration progressive avec un mécanisme de protection (price floor en cas de prix mondial du nickel défavorable). Cette option protège l'emploi et la production à court terme, mais elle reporte le signal-prix carbone sur le secteur émetteur principal, ce qui réduit l'efficacité environnementale globale du dispositif.

**Option 2. Mécanisme d'ajustement aux frontières.** Plutôt qu'une taxe interne pesant sur les opérateurs locaux, instauration d'un mécanisme qui taxe les importations métallurgiques concurrentes selon leur intensité carbone, sur le modèle du mécanisme européen MACF (mécanisme d'ajustement carbone aux frontières), en cours de déploiement depuis 2026. Cette option protège les opérateurs locaux contre une concurrence subventionnée par l'absence de signal carbone dans les pays exportateurs (Indonésie en particulier, qui produit du nickel à coûts unitaires inférieurs grâce à des standards environnementaux moins exigeants). Elle suppose une coordination avec le cadre douanier français et européen.

**Option 3. Quotas à coût zéro avec contrainte progressive.** Allocation de quotas d'émissions gratuits aux opérateurs métallurgiques, dégressifs sur dix à quinze ans selon une trajectoire annoncée ex ante. Pas de coût budgétaire à court terme pour les opérateurs (les quotas reçus couvrent leurs émissions actuelles). Contrainte progressive qui force la transition à un horizon visible et qui crée un marché d'échange interne incitant à l'efficacité. Cette option est techniquement complexe à instrumenter à l'échelle calédonienne, où le nombre d'opérateurs concernés est faible et où le marché d'échange ne disposerait pas d'une liquidité suffisante.

**Option 4. Prix carbone interne avec recyclage intégral.** Tarification carbone alignée sur le coût social, mais avec recyclage intégral des recettes vers le soutien à la transition du secteur lui-même (investissements bas carbone, fonds de transition pour les salariés, soutien à la décarbonation des procédés). Le prix carbone devient un instrument de mobilisation du secteur, pas une ponction. Cette option est cohérente avec les recommandations de la commission Stiglitz-Stern, mais elle suppose une capacité institutionnelle de gestion du fonds qui reste à construire et un climat de confiance entre les opérateurs et la collectivité qui ne peut pas être présupposé.

Sur le plan technique, la combinaison la plus défendable dans la littérature internationale comparée est probablement une combinaison des options 1 et 2. L'exemption transitoire conditionnelle pendant la période 2026-2030 (option 1) protège le secteur pendant la phase de stabilisation économique. Le mécanisme d'ajustement aux frontières (option 2) protège les opérateurs locaux contre une concurrence non taxée et incite leurs importateurs à intégrer le coût carbone dans leur signal-prix. Les options 3 et 4 peuvent être instrumentées dans une seconde phase, après 2030, en fonction des résultats de la trajectoire de réduction d'émissions auditée.

Cette combinaison 1+2 doit s'accompagner d'une clause de révision technique à mi-parcours (autour de 2028 ou 2029), pour évaluer les effets pervers non perçus en amont. Plusieurs effets de second ordre sont possibles. La trajectoire de réduction d'émissions des opérateurs peut s'avérer plus lente que prévue, ce qui obligerait à revoir le calendrier ou les engagements contractuels. Le mécanisme d'ajustement aux frontières peut produire des contestations juridiques internationales (OMC, accords commerciaux bilatéraux) qui en limiteraient la portée. La concurrence indonésienne peut évoluer vers une internalisation autonome du carbone qui rendrait inutile une partie du dispositif. Une clause de revoyure formalisée, avec critères d'évaluation et déclencheurs explicites de révision, permet d'ajuster le dispositif sans remettre en cause sa logique d'ensemble. Cette discipline d'évaluation continue est cohérente avec la posture analytique générale du rapport.

## Les trois contraintes techniques à respecter

Tout dispositif de fiscalité environnementale et sanitaire bien calibré doit respecter trois contraintes que la littérature économique internationale a documentées sur trois décennies de retours d'expérience.

**Première contrainte, la régressivité sociale.** Les taxes sur la consommation sont régressives par construction (voir chapitre 3 du rapport). Les taxes environnementales et sanitaires n'échappent pas à cette régularité. Une hausse du prix de l'essence pèse plus lourd sur le budget d'un ménage modeste qui doit se déplacer pour travailler que sur celui d'un ménage aisé. Une hausse du prix des produits sucrés pèse plus lourd sur le budget des familles dont l'alimentation comporte une part élevée de produits transformés. Le mouvement des gilets jaunes en France métropolitaine en 2018-2019 a illustré le coût politique d'une fiscalité environnementale qui ignore cette régressivité. La parade technique est connue. Elle consiste à coupler systématiquement la mise en place de la taxe avec un dispositif de compensation ciblé sur les ménages modestes (chèque énergie, prime à la mobilité douce, aide à la rénovation, subvention des produits frais locaux).

**Deuxième contrainte, le recyclage des recettes.** Une taxe environnementale ou sanitaire qui finit dans le budget général sans destination identifiable perd la moitié de son acceptabilité. Les expériences internationales convergent sur ce point. Les taxes carbone qui ont mieux résisté aux crises politiques (Suède, Colombie britannique, Suisse) sont celles dont le recyclage des recettes est explicite et auditable (réduction d'autres impôts, transferts directs aux ménages, investissements de transition). Pour la Nouvelle-Calédonie, qui dispose déjà d'une pratique des taxes affectées, ce principe est techniquement faisable. Il suppose une délibération du Congrès qui flèche annuellement le rendement vers des destinations identifiables, dans le cadre de la publication consolidée des taxes affectées proposée à la piste 4 du rapport.

**Troisième contrainte, la prévisibilité de la trajectoire.** Une fiscalité verte efficace est annoncée à l'avance et augmente régulièrement selon une trajectoire connue. Cette prévisibilité permet aux ménages d'anticiper leurs investissements (acheter un véhicule plus économe, isoler son logement, modifier son alimentation) et aux entreprises de planifier leurs adaptations. Une fiscalité verte qui change brutalement de calibrage à chaque exercice budgétaire perd l'essentiel de son effet d'orientation, parce qu'elle ne donne pas aux agents économiques le temps d'adapter leurs comportements. La trajectoire pluriannuelle, votée en début de mandature et révisable à mi-parcours, est donc une condition d'efficacité.

## Acceptabilité politique en contexte calédonien

L'expérience des gilets jaunes en métropole est régulièrement mobilisée pour illustrer le coût politique d'une fiscalité environnementale mal calibrée. Cette expérience reste pertinente pour la Nouvelle-Calédonie, mais elle doit être transposée avec rigueur, parce que les caractéristiques structurelles du territoire calédonien aggravent significativement le risque d'opposition sociale. Trois caractéristiques cumulées doivent être nommées explicitement.

**Première caractéristique. La captivité quasi totale aux carburants pour la mobilité quotidienne.** Le territoire calédonien ne dispose d'aucun réseau ferroviaire, d'aucun tramway, et

d'un réseau de bus structuré uniquement dans le Grand Nouméa (réseau Tanéo, ex-Karuia). En dehors de l'agglomération principale, les habitants des communes éloignées n'ont aucune alternative pratique à la voiture pour aller travailler, scolariser leurs enfants, accéder aux services publics, ou se rendre à l'hôpital de référence. Les distances sont longues (Nouméa-Koné, environ 270 kilomètres ; Nouméa-Poum, environ 400 kilomètres), sans liaison ferroviaire ni transport collectif structurant en dehors du réseau routier. Pour un ménage de la côte est, du grand nord ou des Iles, la voiture n'est pas un choix de confort. C'est une contrainte structurelle.

**Deuxième caractéristique. Le prix du carburant déjà parmi les plus élevés du monde.** Le mécanisme à cinq couches du prix administré (présenté au chapitre 1 du rapport) produit un prix à la pompe nettement supérieur à celui de la métropole, dans une économie où le revenu médian n'est pas supérieur. Une hausse même modeste de la composante carbone pèse mécaniquement plus lourd qu'une hausse équivalente en métropole, parce que le prix de départ est déjà élevé et parce que le pouvoir d'achat des ménages calédoniens médians est déjà absorbé par le coût de la vie général.

**Troisième caractéristique. La faiblesse structurelle des alternatives.** Les alternatives à la voiture thermique sont peu disponibles ou prohibitives. Le marché de l'occasion automobile est tendu (importations limitées, parc renouvelé lentement). Le prix d'un véhicule électrique neuf est inaccessible pour la plupart des ménages. L'infrastructure de recharge reste embryonnaire. Les transports collectifs en dehors du Grand Nouméa sont quasi inexistantes. Le télétravail reste limité par la couverture numérique inégale du territoire. La densité urbaine ne permet pas la marche ou le vélo comme alternatives crédibles dans la majorité des situations de mobilité quotidienne.

Conséquence directe pour le calibrage de la trajectoire carbone. Une trajectoire trop rapide en Nouvelle-Calédonie produirait un mouvement social plus immédiat et plus structurellement alimenté qu'en métropole, parce que les ménages n'ont pas d'alternative pour adapter leurs comportements. La trajectoire doit donc être plus progressive, plus accompagnée, et conditionnée à la disponibilité effective d'alternatives. Sinon le signal-prix se transforme en une simple ponction sans effet d'orientation, et il alimente directement un climat social déjà fragilisé.

Quatre principes de calibrage en découlent. Premier principe, le rythme. Une trajectoire à 5 dollars par tonne d'équivalent CO<sub>2</sub> par an, au lieu des 10 dollars souvent évoqués dans la littérature internationale, paraît plus prudente pour le contexte calédonien. Cela porterait le signal-prix à environ 25-50 dollars par tonne en 2030, en dessous de la fourchette Stiglitz-Stern mais cohérent avec la capacité d'absorption du territoire. Deuxième principe, l'accompagnement. Le dispositif doit être couplé dès le départ avec un fonds dédié à la mobilité douce dans les communes éloignées (subventions au véhicule électrique d'occasion, aide à l'autopartage, soutien aux transports collectifs ruraux). Troisième principe, les préalables d'investissement. Le développement des transports collectifs structurants (au moins entre les chefs-lieux de chaque province et le Grand Nouméa) doit précéder ou accompagner la mise en place du signal-prix, pas le suivre. Quatrième principe, la concertation. Les communes éloignées et les organisations représentatives doivent être associées dès la conception du dispositif, pas consultées après son adoption.

## Articulation avec le rapport principal

Cette dimension complémentaire ne se substitue pas aux sept pistes opérationnelles principales du rapport. Elle s'y articule de quatre manières.

Premièrement, elle bénéficie de la restauration des outils de pilotage proposée dans la piste 1 (basculer M57). La nomenclature M57 permet pour la première fois en Nouvelle-Calédonie une ventilation des dépenses publiques par fonction environnementale et sanitaire comparable au standard métropolitain. Sans cet outil, l'évaluation des politiques environnementales et sanitaires reste impossible. Elle bénéficie aussi de la dimension pluriannuelle introduite par la M57, qui permet précisément le type de programmation prévisible qu'une fiscalité verte exige.

Deuxièmement, elle s'inscrit dans la logique de publication consolidée des taxes affectées proposée dans la piste 4. Les taxes environnementales et sanitaires sont par nature affectées (parce que c'est leur affectation explicite qui leur donne acceptabilité). La publication consolidée annuelle permet de rendre visibles leur rendement et leur recyclage effectif.

Troisièmement, elle complète la refonte de la fiscalité d'investissement productif proposée dans la piste 7. Un crédit d'impôt à l'investissement productif peut être bonifié pour les investissements dans les équipements à faible impact environnemental, dans la formation aux métiers de la transition écologique, dans la rénovation énergétique des bâtiments. La différenciation par profil prend ainsi une dimension environnementale sans complexification supplémentaire.

Quatrièmement, elle apporte une dimension supplémentaire à l'argument central du rapport sur la nécessité de réorienter à enveloppe constante. Les recettes attendues des trois axes (entre 50 et 100 millions d'euros par an à la cinquième année, en croissance ensuite) sont du même ordre de grandeur que les pistes les plus engageantes du chapitre 13. Elles s'y ajoutent, sans s'y substituer, dans une enveloppe globale d'environ 450 à 800 millions d'euros par an récurrents à l'horizon 2030.

## Calendrier d'instrumentation suggéré

Le calendrier d'instrumentation proposé pour ces trois axes diffère légèrement de celui des sept pistes principales, parce que la fiscalité environnementale et sanitaire suppose une concertation préalable plus large (associations environnementales, professionnels de santé publique, organisations de consommateurs, opérateurs économiques concernés, communes éloignées du Grand Nouméa). Trois étapes peuvent être engagées sur la mandature 2026-2031.

**Année 1 (2026).** Audit indépendant des dispositifs existants en matière de fiscalité environnementale et sanitaire en Nouvelle-Calédonie. Évaluation de leur rendement, de leur effet d'orientation des comportements, de leur incidence redistributive. Établissement d'une base de référence partagée. Cette étape est moins visible mais elle conditionne la qualité des arbitrages ultérieurs.

**Année 2 (2027).** Concertation publique sur les trois axes (énergétique, sanitaire, environnemental). Adoption en fin d'année d'une délibération-cadre du Congrès qui fixe une trajectoire pluriannuelle, les modalités de recyclage des recettes, les dispositifs de compensation pour les ménages modestes,

et le traitement spécifique du secteur métallurgique selon la combinaison d'options retenue. Cette délibération-cadre est elle-même un outil de pilotage que les pistes 1 et 4 du rapport facilitent.

**Années 3 à 5 (2028-2030).** Mise en œuvre progressive des dispositifs, avec évaluation annuelle publique. Révision à mi-parcours en 2028 ou 2029 (selon le calendrier des renouvellements de titres miniers et l'échéance Girardin de 2029) pour ajuster la trajectoire si nécessaire. Première évaluation d'ensemble en fin de mandature, avec clause de revoyure formalisée pour la mandature suivante.

## **Précaution finale. Une fiscalité verte ne suffit pas**

Une dernière précaution doit être posée pour ne pas surcharger l'instrument fiscal d'attentes qu'il ne peut pas satisfaire. La fiscalité environnementale et sanitaire est un outil parmi d'autres. Elle ne remplace ni la réglementation (qui interdit ce qui doit être interdit), ni la planification publique (qui oriente l'investissement collectif), ni la concertation territoriale (qui légitime les choix collectifs). Elle ne se substitue pas non plus aux politiques sectorielles (transition énergétique, agriculture locale, gestion des ressources naturelles, prévention sanitaire) qui restent les véhicules principaux de la transformation.

La fiscalité verte n'est efficace que comme composante d'un dispositif d'ensemble cohérent. Sans réglementation accompagnatrice, elle se traduit par un transfert de coûts sans changement de comportement. Sans investissement public ciblé, elle ne crée pas les alternatives concrètes (transports collectifs, équipements collectifs de tri, infrastructures de recharge) qui rendent les changements de comportement praticables. Sans concertation, elle se heurte à l'opposition sociale qui finit par la défaire politiquement.

Le rapport propose donc cette dimension complémentaire avec une humilité méthodologique. Elle mérite d'être ouverte. Elle n'est pas le cœur du propos. Elle est un horizon que la mandature 2026-2031 peut commencer à structurer, et qui pourra être approfondi par les mandatures suivantes. La fenêtre actuelle est précisément l'occasion d'engager un débat technique qui n'a pas eu lieu, sur des bases qui ne soient ni la posture ni la dénégation, mais l'examen sérieux des outils disponibles et de leurs conditions d'efficacité.

## **Simulation d'impact redistributif. Exercice illustratif sous hypothèses explicites**

**Statut de la pièce.** Cette pièce est un exercice illustratif. Elle ne prétend pas à la précision d'une comptabilité certifiée. Elle vise à éclairer les ordres de grandeur de l'effet redistributif des sept pistes opérationnelles présentées dans le rapport, en mobilisant les données publiques disponibles et des hypothèses extrapolées de la littérature internationale comparée. Toutes les hypothèses sont nommées explicitement pour que le lecteur puisse les contester si nécessaire. Cette pièce répond à une demande légitime des destinataires du rapport, qui souhaitent savoir, à grands traits, qui paie et qui bénéficie. Elle est aussi un argument supplémentaire en faveur de la piste 2 (publication d'un

coefficient de Gini patrimonial annuel par l'Institut de la statistique et des études économiques), qui permettrait à terme de produire une simulation rigoureuse au lieu d'un exercice illustratif.

## Limites méthodologiques assumées

Trois limites doivent être nommées en ouverture, parce qu'elles déterminent la portée et l'usage possible de la simulation.

**Première limite, l'absence de données sur les patrimoines.** L'Institut de la statistique et des études économiques publie chaque année un coefficient de Gini sur les revenus calédoniens (autour de 0,39). Aucune publication équivalente n'existe pour les patrimoines. La distribution patrimoniale calédonienne doit donc être estimée par extrapolation. L'économiste français Thomas Piketty (*Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, 2013) a documenté pour les économies développées que le coefficient de Gini patrimonial est typiquement 1,5 à 2 fois supérieur au coefficient de Gini sur les revenus. Pour la Nouvelle-Calédonie, plusieurs raisons théoriques (héritages fonciers concentrés, exonérations successorales sur certains patrimoines, faibles transferts intergénérationnels par voie d'imposition, foncier coutumier non transmissible par voie de marché) suggèrent une concentration encore plus prononcée. La présente simulation retient un Gini patrimonial estimé à 0,65, c'est-à-dire 1,67 fois le Gini revenu. Cette valeur est plausible. Elle est aussi contestable, et elle pourrait être révisée à la hausse ou à la baisse une fois la piste 2 du rapport instrumentée.

**Deuxième limite, la modélisation simplifiée de l'incidence fiscale.** La charge fiscale réelle pesant sur un ménage agrège plusieurs canaux (IRPP direct, TGC sur les consommations finales, IS répercuté via les prix de détail, taxes sectorielles diverses, centimes additionnels divers). La répartition de cette charge totale par décile suppose des hypothèses standard sur l'incidence économique de chaque taxe. La présente simulation mobilise les hypothèses classiques de la littérature en économie publique (TGC pesant sur le consommateur final selon sa propension marginale à consommer, IS répercuté à hauteur de 50% sur les prix de détail à court terme, IRPP pesant sur le revenu déclaré du foyer fiscal). Ces hypothèses peuvent être contestées techniquement. Elles correspondent à la pratique des analyses d'incidence fiscale produites par les ministères des finances et les organismes statistiques internationaux.

**Troisième limite, l'absence de simulation paramétrique de l'IRPP.** La présente pièce simule l'effet redistributif des sept pistes du rapport telles qu'elles sont présentées dans la troisième partie. Elle ne simule pas l'effet d'une réforme paramétrique de l'IRPP (modification des tranches élevées, réduction des niches), parce que cette réforme figure dans les pistes annexes mentionnées en alerte du chapitre 13 sans être recommandée explicitement. Une simulation paramétrique de l'IRPP sera à terme nécessaire pour éclairer ce volet du débat. Les rapports Lieb (2011) et Verdisst (2016) ont déjà documenté que la réforme paramétrique de l'IRPP est un levier redistributif puissant, susceptible de mobiliser à enveloppe constante un effet supplémentaire sur la concentration des revenus. Sa simulation rigoureuse, à partir des bases fiscales locales, mérite d'être engagée par les services de la Direction des services fiscaux dans une mandature ultérieure.

## Distribution des revenus et estimation des patrimoines en Nouvelle-Calédonie

La distribution des revenus calédoniens est documentée par les publications de l'Institut de la statistique et des études économiques et par les rapports Lieb (2011) et Verdisst (2016). Le revenu médian se situe autour de 290 000 francs CFP par mois (3,48 millions par an) pour un ménage. Les 50% les plus modestes concentrent 19% des revenus déclarés. Les 10% les plus aisés concentrent environ 30% des revenus. Le coefficient de Gini revenu est estimé à 0,39, ce qui place la Nouvelle-Calédonie au-dessus de la moyenne métropolitaine (0,29) et nettement au-dessus de la moyenne européenne.

L'estimation des patrimoines repose sur l'extrapolation à partir du Gini patrimonial estimé à 0,65 (méthode Piketty appliquée aux économies à structure héritée concentrée). Sous cette hypothèse, la distribution des patrimoines en Nouvelle-Calédonie s'établirait approximativement comme suit. Les 10% les plus modestes détiennent un patrimoine net souvent négatif ou marginal (endettement, peu d'actifs accumulés). Le décile médian détient environ 5 millions de francs CFP en moyenne (résidence principale partielle, épargne modeste, équipement). Le 9e décile détient environ 50 millions de francs CFP (résidence principale, parfois résidence secondaire ou immobilier locatif, épargne consolidée). Les 5% les plus aisés détiennent environ 120 millions de francs CFP (immobilier diversifié, portefeuilles financiers significatifs, parts d'entreprises). Le 1% le plus aisé détient une moyenne autour de 600 millions de francs CFP (patrimoine professionnel, immobilier, financier consolidé). Ces estimations sont des ordres de grandeur. Elles seront probablement révisées par une publication officielle si la piste 2 du rapport est instrumentée.

### Tableau 1. Charge fiscale actuelle estimée par décile

Le tableau 1 présente la charge fiscale totale estimée pesant sur chaque décile, exprimée en pourcentage du revenu disponible. Cette charge agrège l'IRPP direct, la TGC sur les consommations finales, l'IS répercuté à hauteur de 50% sur les prix de détail, et les taxes sectorielles diverses (carburants, tabac, alcool, sucre).

Décile	Revenu mensuel moyen (XPF)	Patrimoine net estimé (XPF)	Charge IRPP	Charge indirecte (TGC + IS répercuté + taxes sectorielles)	Charge totale
D1	95 000	< 500 000	0%	12%	12%
D3	180 000	1,5 M	1%	13%	14%
D5 (médian)	290 000	5 M	4%	11%	15%
D7	450 000	15 M	8%	9%	17%
D9	750 000	50 M	11%	8%	19%
Top 5%	1 200 000	120 M	13%	7%	20%
Top 1%	3 000 000	600 M	16%	6%	22%

**Lecture du tableau.** Trois enseignements ressortent de cette estimation. Premier enseignement, la charge fiscale totale progresse avec le revenu, mais beaucoup moins vite que dans un système à

forte progressivité (la métropole, la Suède). L'écart de charge totale entre le décile médian et le top 1% n'est que de 7 points de pourcentage, là où l'écart de revenu est de 1 à 10. Deuxième enseignement, la charge indirecte (TGC plus IS répercuté plus taxes sectorielles) est régressive comme attendu théoriquement. Elle pèse 12% du revenu pour le D1 contre 6% pour le top 1%. Troisième enseignement, la progressivité de l'IRPP n'est pas suffisante pour compenser la régressivité de la fiscalité indirecte. C'est précisément cette caractéristique qui produit la régressivité de fait du système calédonien, déjà documentée dans le chapitre 3 du rapport et par les rapports Lieb et Verdisst.

## Effet attendu de chaque piste sur les déciles

Les sept pistes du rapport ont des effets redistributifs très différents les uns des autres. Quatre pistes ont un effet redistributif neutre direct (M57, Gini patrimonial, publication consolidée des taxes affectées, refonte de la fiscalité d'investissement productif). Trois pistes ont un effet redistributif direct mesurable (conditionnalité Girardin, modulation de l'indexation, enchères minières recyclées vers le budget général).

**Piste 1 (bascule M57).** Effet direct neutre. Effet indirect par amélioration du pilotage des dépenses publiques, qui peut se traduire par une réallocation au bénéfice des fonctions sociales (santé, insertion). Cet effet indirect est trop diffus pour être chiffré.

**Piste 2 (Gini patrimonial).** Effet direct neutre. Effet indirect majeur sur le débat (rend visible la concentration patrimoniale et permet à terme une réforme paramétrique de l'IRPP plus efficace).

**Piste 3 (conditionnalité Girardin).** Effet direct mesurable. Les bénéficiaires actuels de la défiscalisation Girardin (essentiellement les déciles supérieurs et le top 1%) perdent l'avantage fiscal sur les montages d'optimisation, estimé à 30 à 60 millions d'euros par an de réorientation. Distribution probable de cette perte sur le top 5% et le top 1%, qui voient leur charge fiscale augmenter d'environ 1,5 à 2,5 points de pourcentage du revenu disponible. Symétriquement, les déciles inférieurs (D1 à D5) bénéficient des dispositifs d'insertion financés par cette réorientation (jusqu'à 3 000 postes mobilisables à enveloppe constante), avec un effet positif sur leur revenu disponible estimé à 1 à 2 points de pourcentage en moyenne.

**Piste 4 (publication consolidée des taxes affectées).** Effet direct neutre. Effet indirect par restauration de la lisibilité du débat budgétaire.

**Piste 5 (enchères minières).** Effet direct neutre sur les déciles individuels. Recettes pour la collectivité estimées à 300-450 millions d'euros par an en hypothèse haute, recyclées dans le budget général. Si ces recettes sont fléchées vers les fonctions sociales sous-financées (RUAMM, retraites, énergie), l'effet est diffus mais favorise les déciles inférieurs et moyens qui sont les bénéficiaires nets de la protection sociale.

**Piste 6 (modulation de l'indexation).** Effet direct mesurable, mais sur un horizon long (5 à 10 ans). Les nouveaux entrants dans la fonction publique calédonienne (essentiellement déciles D5 à D8 selon les catégories d'agents) voient leur rémunération de référence révisée. Symétriquement, le fonds insertion jeunesse financé par les économies réalisées bénéficie aux déciles inférieurs. L'effet net sur les déciles intermédiaires est légèrement négatif à court terme (les nouveaux entrants en D5-D8) et positif à moyen terme (les jeunes en insertion en D1-D3 qui montent dans la distribution).

**Piste 7 (refonte de la fiscalité d'investissement productif).** Effet direct sur les profils d'entreprise, pas directement sur les déciles individuels. Indirectement, le soutien aux PME productives crée des emplois locaux qui bénéficient principalement aux déciles intermédiaires (D5 à D8).

## Tableau 2. Charge fiscale post-réforme estimée par décile (horizon 2030)

Le tableau 2 estime la charge fiscale par décile à l'horizon 2030, après mise en œuvre complète des sept pistes du rapport. La variation est exprimée en points de pourcentage du revenu disponible par rapport à la situation actuelle (tableau 1).

Décile	Charge totale actuelle	Charge totale post-réforme	Variation	Sens redistributif
D1	12%	11%	- 1 pt	Allègement net (insertion)
D3	14%	13%	- 1 pt	Allègement net (insertion)
D5 (médian)	15%	15%	0 pt	Neutre net
D7	17%	17,5%	+ 0,5 pt	Légère contribution
D9	19%	20%	+ 1 pt	Contribution modérée
Top 5%	20%	22%	+ 2 pts	Contribution significative
Top 1%	22%	25%	+ 3 pts	Contribution principale

**Lecture du tableau 2.** L'effet redistributif des sept pistes du rapport, à l'horizon 2030, se concentre sur les deux extrémités de la distribution. Les déciles D1 à D3 bénéficient d'un allègement net d'environ 1 point de pourcentage du revenu disponible, principalement par les dispositifs d'insertion financés par la réorientation Girardin et le fonds jeunesse alimenté par la modulation de l'indexation. Les déciles D7 à D9 contribuent modérément (+0,5 à +1 point), principalement par la modulation de l'indexation pour les nouveaux entrants dans la fonction publique. Les déciles supérieurs (top 5% et top 1%) contribuent de manière significative (+2 à +3 points), principalement par la conditionnalité Girardin qui les prive de l'avantage fiscal sur les montages d'optimisation. Le décile médian (D5) reste neutre net.

## Analyse qualitative. Une réforme à effet redistributif modéré mais lisible

Trois constats qualitatifs ressortent de cette simulation à grands traits.

**Premier constat. L'effet redistributif est modéré, pas révolutionnaire.** Le rapport ne propose pas un choc fiscal. Il propose une réorientation à enveloppe constante des flux existants, avec un effet redistributif net de l'ordre de 4 points de pourcentage entre l'extrémité basse de la distribution (D1) et l'extrémité haute (top 1%). Cet effet est mesurable mais reste éloigné de la magnitude d'une réforme paramétrique de l'IRPP, qui pourrait elle mobiliser un effet supplémentaire de 5 à 10 points sur les tranches supérieures. La réforme proposée est donc une réforme préparatoire, qui restaure les outils de pilotage et ouvre la voie à des arbitrages redistributifs plus engageants ultérieurement.

**Deuxième constat. Le décile médian est protégé, c'est l'effet recherché.** Les classes moyennes salariées calédoniennes, qui acquittent aujourd'hui une charge fiscale relative supérieure à leurs équivalentes métropolitaines (rapport Lieb 2011, rapport Verdisst 2016), ne sont pas mises à contribution supplémentaire par les sept pistes. Leur charge fiscale reste stable. Cet effet est intentionnel. La réforme ne vise pas à alourdir la charge des catégories qui en supportent déjà l'essentiel. Elle vise à mobiliser les marges qui existent ailleurs dans la distribution.

**Troisième constat. La régressivité du système calédonien n'est pas résolue.** Les sept pistes du rapport ne touchent pas directement à la TGC ni aux taxes sectorielles, qui sont les principaux vecteurs de la régressivité de la fiscalité indirecte. La régressivité comparée par rapport à la métropole, documentée par les rapports Lieb et Verdisst, n'est donc pas résolue par cette réforme. Pour la résoudre, il faudrait engager une réforme paramétrique de l'IRPP (qui figure dans les pistes annexes mentionnées en alerte du chapitre 13) et une refonte de la TGC avec taux différenciés selon des critères de bien-être (également mentionnée en alerte). La présente réforme prépare techniquement ces refontes ultérieures sans les engager.

## Précautions et perspectives

La présente simulation est un exercice illustratif. Elle est volontairement modeste sur la précision des chiffres et sur la portée des conclusions. Trois précautions doivent accompagner sa lecture.

**Précaution 1. Les fourchettes de variation (de -1 point à +3 points selon les déciles) sont des ordres de grandeur, pas des résultats certifiés.** Une simulation rigoureuse, qui mobiliserait les bases fiscales locales et un Gini patrimonial publié, pourrait conduire à des chiffres différents dans l'une ou l'autre direction. La direction de l'effet redistributif (allègement pour les déciles inférieurs, contribution pour les déciles supérieurs) est en revanche techniquement robuste, parce qu'elle découle directement de la nature des pistes proposées.

**Précaution 2. La temporalité de l'effet redistributif n'est pas immédiate.** Plusieurs pistes (modulation de l'indexation, enchères minières, refonte de la fiscalité d'investissement productif) ne produisent leur effet qu'à l'horizon de cinq à dix ans. La trajectoire 2026-2030 est une trajectoire de mise en place, pas un saut redistributif. Cette temporalité est cohérente avec les besoins de

prévisibilité des décideurs économiques et avec la nécessité d'éviter les chocs brutaux qui produisent des réactions adaptatives massives.

**Précaution 3. Une simulation paramétrique de l'IRPP sera à terme nécessaire.** Pour résoudre techniquement la régressivité comparée du système calédonien, l'instrument central reste l'IRPP. La présente simulation ne traite pas ce volet, parce que les rapports Lieb et Verdisst l'ont déjà documenté techniquement et parce que la réforme paramétrique de l'IRPP n'est pas inscrite dans les sept pistes recommandées du rapport. Une simulation paramétrique de l'IRPP, à partir des bases fiscales locales, mérite d'être engagée par les services de la Direction des services fiscaux dans une mandature ultérieure. Elle permettrait de chiffrer précisément l'effet redistributif d'une refonte des tranches élevées et d'une réduction des niches, avec ses conséquences sur la concentration des revenus et sur le rendement budgétaire global. C'est une étape qui devra être franchie pour traiter pleinement le diagnostic posé par le rapport. Elle suppose la mise à disposition de données fiscales agrégées dont la production est techniquement faisable, et qui constitue un prolongement logique de la piste 2 du rapport.

L'exercice illustratif que constitue la présente pièce a donc une double fonction. Première fonction, donner aux destinataires du rapport une première représentation chiffrée de l'effet redistributif des sept pistes recommandées, à des fins de débat et d'arbitrage. Seconde fonction, démontrer techniquement le besoin d'instrumenter rapidement la piste 2 (publication d'un Gini patrimonial annuel par l'ISEE) et de préparer une simulation paramétrique de l'IRPP pour la mandature suivante. Les deux dimensions sont complémentaires. La présente pièce n'épuise pas le débat redistributif. Elle l'ouvre techniquement, à des bases qui ne soient ni la posture ni la dénégation, mais l'examen sérieux des magnitudes en jeu.

## Annexes documentaires

### Annexe A. Bibliographie sourcée et références juridiques

**Références juridiques principales.** Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation. Code des impôts de la Nouvelle-Calédonie (en vigueur, mis à jour des lois de pays). Lois de pays principales en matière fiscale (TGC, IRPP, IS, Centime additionnel sur les contributions foncières). Code de commerce de la Nouvelle-Calédonie. Délibérations du Congrès relatives au Schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie.

**Rapports officiels.** Rapport Lieb (2011), commandé par les autorités fiscales calédoniennes. Rapport Verdisst (2016), établi dans le contexte d'un prêt de l'Agence française de développement. Observations de la Chambre territoriale des comptes sur les finances locales (rapport de décembre 2025 sur l'exercice 2024 notamment). Rapports d'observations définitives de la Chambre territoriale des comptes sur la CAFAT. Rapports d'activité de la CAFAT. Rapports annuels de l'Institut d'émission d'outre-mer. Publications annuelles de l'Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie.

**Sources sur le marché du nickel.** Bureau de recherches géologiques et minières, panorama mondial du nickel (publication annuelle). United States Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries* (publication annuelle). Agence internationale de l'énergie, *World Energy Outlook* et données sur les minéraux critiques. London Metal Exchange, cotations historiques.

**Sources budgétaires françaises.** Jaunes Outre-mer du projet de loi de finances français (publication annuelle). Rapports annuels de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques. Rapports de la Cour des comptes sur les transferts financiers de l'État aux collectivités d'outre-mer.

**Sources académiques mobilisées.** Adam Smith (1723-1790), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776. John Maynard Keynes (1883-1946), *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, 1936. John Hicks (1904-1989), modèle IS-LM, 1937. Anthony Atkinson (1944-2017) et Joseph Stiglitz (né en 1943), travaux sur la fiscalité optimale, années 1970. Mancur Olson (1932-1998), *La logique de l'action collective*, 1965, et *Grandeur et décadence des nations*, 1982. Daron Acemoglu (né en 1967, prix Nobel d'économie 2024) et James Robinson, *Why Nations Fail*, 2012. Thomas Piketty (né en 1971), *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, 2013. Adam Tooze (né en 1967), *Crashed* (2018) et *Shutdown* (2021). Paul Krugman (né en 1953, prix Nobel d'économie 2008), travaux sur la nouvelle économie géographique. Jay Forrester (1918-2016), dynamique des systèmes. Stafford Beer (1926-2002), modèle du système viable. Donella Meadows (1941-2001), *Limits to Growth*, 1972. Pierre Bourdieu (1930-2002), travaux sur la statistique sociale. Kaushik Basu (né en 1952), théorie des équilibres multiples. Corrado Gini (1884-1965), coefficient de concentration. Ernst Engel (1821-1896), loi d'Engel sur la part alimentaire dans le budget des ménages.

## Annexe B. Données chiffrées consolidées du Budget Primitif 2026

**Recettes principales de la Nouvelle-Calédonie 2026 (par catégorie).** TGC brute prévue, 47,2 milliards de francs CFP (TGC nette 42,7). IS au taux de 30%, environ 16,5 milliards. IS au taux de 35% (sociétés minières et métallurgistes), environ 800 millions sur treize sociétés. Patente, environ 5 milliards toutes parts confondues. Contribution foncière, environ 4 milliards toutes parts confondues. Centimes additionnels reversés aux provinces, communes et chambres consulaires, 8,254 milliards.

**Affectation TGC 2026 par bénéficiaire.** Agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie (ASSNC), 28,1 milliards. Organisme de remboursement de la dette COVID (ARDC), 3,1 milliards. Agence de desserte aérienne de la Nouvelle-Calédonie (ADANC), 1,35 milliard. Groupement d'intérêt économique Nouvelle-Calédonie Tourisme, 400 millions. Port autonome de la Nouvelle-Calédonie (PANC), 200 millions. Total des affectations, 33,17 milliards de francs CFP.

**Centimes additionnels reversés par la Nouvelle-Calédonie en 2026.** Sur les patentes, 1,4 milliard de francs CFP. Sur la contribution foncière, 656 millions. Sur les droits d'enregistrement, 508 millions. Sur les droits de licence, 68 millions. Sur l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, montants complémentaires. Total reversé, 8,254 milliards.

**Dotations aux provinces 2024-2026.** 2024 (réalisé), 47,75 milliards de francs CFP au total des trois provinces (Sud 22,15, Nord 14,18, Iles 7,98). 2025 (atterrissage), 54,79 milliards (Sud 25,42, Nord 16,27, Iles 9,15). BP 2026 (scénario plus 1% PIB), 56,06 milliards (Sud 26,01, Nord 16,64, Iles 9,36). Variation 2024-2026, plus 17%.

**Budget Primitif Province Sud 2026.** Mouvements réels, 50,084 milliards de francs CFP. Fiscalité de répartition, 25,593 milliards (51%). Fiscalité additionnelle, 6,355 milliards (13%). Dotations Etat, 8,295 milliards (17%). Dotations Nouvelle-Calédonie, 2,444 milliards (5%, en baisse de 81% par rapport à 2025). Recettes des services, 583 millions (1%). Recouvrements divers, 813 millions (1%). Emprunts, 6 milliards (12%).

**Budget Primitif Ville de Nouméa 2026.** Recettes fiscales, 5,013 milliards de francs CFP (en baisse de 18,51% par rapport à 2025). Centimes additionnels, 3,318 milliards (en baisse de 25,49%). Dotations, 7,063 milliards (en baisse de 4,22%). Recettes propres, 1,749 milliard (en baisse de 76,36% par disparition de l'indemnisation d'assurance et de la Dotation de solidarité républicaine 2025). Frais de personnel, 7,594 milliards. Effectifs, 1 101 agents fin 2025 contre 1 219 fin 2018. Baisse cumulée des recettes fiscales 2023-2026, 2,8 milliards. Baisse globale des dotations 2023-2026, 1,4 milliard.

## Annexe C. Lexique technique pour non-spécialistes

**ACNC.** Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie. Autorité administrative indépendante créée en 2014, chargée de veiller au libre exercice de la concurrence sur le territoire.

**ADANC.** Agence de desserte aérienne de la Nouvelle-Calédonie. Établissement public bénéficiaire d'une fraction affectée de la TGC.

**AFD.** Agence française de développement. Établissement public français en charge du financement de projets de développement, intervenant en Nouvelle-Calédonie.

**AIE.** Agence internationale de l'énergie. Organisation intergouvernementale rattachée à l'OCDE, publiant notamment le *World Energy Outlook* et les données sur les minéraux critiques.

**AP.** Autorisation de programme. Engagement budgétaire pluriannuel d'une collectivité, qui ouvre la possibilité de mandater des crédits de paiement sur plusieurs exercices.

**ARDC.** Organisme de remboursement de la dette COVID en Nouvelle-Calédonie. Bénéficiaire d'une fraction affectée de la TGC.

**ASSNC.** Agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie. Bénéficiaire principal de la TGC affectée.

**BRGM.** Bureau de recherches géologiques et minières. Établissement public français de référence sur les ressources minérales.

**CAFAT.** Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie. Caisse de protection sociale calédonienne, équivalent local de la Sécurité sociale.

**CTC.** Chambre territoriale des comptes. Juridiction financière compétente pour le contrôle des comptes des collectivités calédoniennes.

**DBAF.** Direction du budget et des affaires financières du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

**DGFIP.** Direction générale des finances publiques. Administration française en charge du recouvrement des impôts et de la tenue des comptes publics en métropole.

**Gini (coefficient de).** Mesure de la concentration d'une distribution, variant entre 0 (égalité parfaite) et 1 (concentration totale). Du nom du statisticien italien Corrado Gini (1884-1965).

**GIE NC Tourisme.** Groupement d'intérêt économique en charge de la promotion touristique. Bénéficiaire d'une fraction affectée de la TGC.

**Girardin (défiscalisation).** Dispositif fiscal créé par la loi du 21 juillet 2003 relative à l'outre-mer (du nom de Brigitte Girardin, ministre de l'Outre-mer en 2003), permettant à des contribuables métropolitains à hauts revenus de réduire leur impôt en finançant des investissements outre-mer.

**IEOM.** Institut d'émission d'outre-mer. Banque centrale chargée du franc CFP, qui publie également des analyses économiques sur les territoires concernés.

**IS.** Impôt sur les sociétés. En Nouvelle-Calédonie, taux principal de 30%, taux de 35% pour les sociétés minières et métallurgistes.

**ISEE.** Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie. Équivalent local de l'INSEE métropolitain.

**LME.** London Metal Exchange. Bourse mondiale de référence pour les cotations des métaux non ferreux, dont le nickel.

**M14, M52, M57.** Nomenclatures comptables successives des collectivités françaises. M14 historiquement applicable aux communes, M52 aux départements et régions, M57 unifiée et obligatoire en métropole depuis le 1er janvier 2024.

**NEET.** Acronyme anglais (Not in Education, Employment or Training) désignant les jeunes ni en emploi, ni en éducation, ni en formation. Statistique mobilisée pour mesurer l'exclusion durable des dispositifs.

**PANC.** Port autonome de la Nouvelle-Calédonie. Bénéficiaire d'une fraction affectée de la TGC.

**PPN.** Produits de première nécessité. Liste limitative de produits alimentaires et d'hygiène bénéficiant en Nouvelle-Calédonie d'une exonération de TGC.

**RSMA.** Régiment du service militaire adapté. Dispositif d'insertion combinant encadrement militaire et formation professionnelle, à destination des jeunes ultramarins.

**RUAMM.** Régime unifié d'assurance maladie maternité. Pilier central de l'assurance maladie calédonienne, créé en 2002, géré par la CAFAT.

**STENC.** Schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie. Document stratégique adopté par délibération du Congrès, fixant les objectifs de décarbonation et d'autonomie énergétique.

**TGC.** Taxe générale sur la consommation. Équivalent local de la TVA française, applicable en Nouvelle-Calédonie depuis 2018.

**USGS.** United States Geological Survey. Service géologique des États-Unis, qui publie notamment le *Mineral Commodity Summaries* annuel.

## Annexe D. Méthode statistique et limites des estimations

Le rapport mobilise deux types de données. Les données certifiées (Budget Primitif 2026, rapports CTC, publications ISEE, cotations LME) sont citées en valeur ponctuelle ou en valeur officielle. Les données issues de modélisations ou d'estimations propres (rendement attendu d'un système d'enchères pour le renouvellement minier, rente nette tirée de l'indexation pour les emplois publics non rares, multiplicateur local par instrument de politique publique) sont systématiquement citées en fourchette.

Trois fourchettes principales sont utilisées dans le rapport. Premièrement, la fourchette 300 à 450 millions d'euros par an pour le rendement attendu d'un système d'enchères pour le renouvellement des titres miniers en Nouvelle-Calédonie. Cette estimation est calibrée sur l'expérience indienne (basculement post-arrêt de la Cour suprême de 2014 sur le charbon et le minerai de fer), brésilienne (pétrole et pré-sal) et australienne (gisements stratégiques). L'ajustement à la baisse pour la Nouvelle-Calédonie tient compte de la maturité des sites et de leurs coûts de production parmi les plus élevés du marché mondial. Cette fourchette est un plafond réaliste, non un plancher garanti.

Deuxièmement, la fourchette 100 à 150 millions d'euros par an pour la rente nette tirée de l'indexation différentielle des rémunérations publiques. Cette estimation distingue la part justifiée par le coût de la vie réel et par l'attractivité des compétences réellement rares (qui pourraient exercer ailleurs, notamment à Sydney ou à Auckland) de la part qui produit une rente pure (parce que le poste serait pourvu localement à un coût plus modeste). La fourchette intègre une marge d'incertitude due à l'absence d'audit fonctionnel poste par poste, qui n'a jamais été conduit publiquement.

Troisièmement, la fourchette 27 à 35% pour la fuite hors territoire de l'avantage fiscal Girardin. Cette estimation agrège les honoraires de cabinets de défiscalisation métropolitains (7 à 12 millions d'euros par an) et la fraction de la réduction d'impôt qui demeure dans les patrimoines des investisseurs métropolitains. La fourchette tient compte des variations selon les types de montage (immobilier, équipement productif, plein droit ou plein régime).

Aucun chiffre cité n'est issu d'un calcul propre non documenté. Les ratios pédagogiques agrégés (par exemple les 255 millions d'euros par an de rentes institutionnelles cumulées) somment des fourchettes individuelles publiques. Ils ne prétendent pas à la précision de la comptabilité certifiée. Ils visent à éclairer les ordres de grandeur du débat, pour permettre des décisions politiques sur des bases techniques recevables.

## Annexe E. Sources documentaires et accès aux pièces principales

**Sources institutionnelles calédoniennes.** Site internet du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, accès aux délibérations et aux rapports budgétaires ([congres.nc](http://congres.nc)). Site internet du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ([gouv.nc](http://gouv.nc)). Site internet de la Direction des services fiscaux ([dsf.gouv.nc](http://dsf.gouv.nc)). Site internet de l'Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie ([isee.nc](http://isee.nc)). Codes juridiques calédoniens consultables sur [juridoc.gouv.nc](http://juridoc.gouv.nc).

**Sources institutionnelles françaises.** Site internet de la Cour des comptes ([ccomptes.fr](http://ccomptes.fr)) pour les rapports nationaux et territoriaux. Site Légifrance ([legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr)) pour la loi organique 99-209 et ses actualisations, ainsi que pour le code général des impôts. Site Vie publique ([vie-publique.fr](http://vie-publique.fr)) pour les présentations des principales lois.

**Sources institutionnelles internationales.** Site du Bureau de recherches géologiques et minières ([brgm.fr](http://brgm.fr)). Site du United States Geological Survey ([usgs.gov](http://usgs.gov)). Site de l'Agence internationale de l'énergie ([iea.org](http://iea.org)). Site du London Metal Exchange ([lme.com](http://lme.com)).

**Reproductibilité.** Toutes les sources mobilisées dans le rapport sont consultables publiquement. La méthode utilisée pour la consolidation des chiffres et pour leur mise en cohérence est explicitement documentée dans le corps du rapport et dans la présente annexe. Tout lecteur disposant d'un ordinateur, d'une connexion Internet et de quelques heures de méthode peut reproduire les calculs présentés. C'est une condition de la position de tiers que le rapport assume.