

Rapport sur les orientations budgétaires 2015-2017

Etabli conformément aux articles
84-2 et 209-5
de la loi organique n°99-209 modifiée

arrêté en réunion du gouvernement le

Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie



GOUVERNEMENT DE LA
**NOUVELLE
CALÉDONIE**

SOMMAIRE

Avant-propos

Table des matières

PREAMBULE. LA SITUATION ECONOMIQUE GLOBALE.....	4
PARTIE 1. BILAN ET PERSPECTIVES ECONOMIQUES POUR LA NOUVELLE-CALEDONIE ..	5
A. LE VIRAGE MANQUE PAR L'ECONOMIE CALEDONIENNE.....	5
a. Une première phase de croissance tirée par des investissements massifs	5
b. Une insuffisance des relais de croissance	5
c. La croissance a baissé.....	7
d. Un espace budgétaire contraint par des recettes en berne.....	7
B. LES PERSPECTIVES 2015-2017 : DEUX ANNEES DE CROISSANCE MOLLE	8
PARTIE 2. LES TENDANCES BUDGETAIRES.....	9
A. ZOOM SUR LE BUDGET PROPRE.....	10
a. Des tensions sur la section de fonctionnement.....	10
b. Le mode de préparation du budget : pistes d'amélioration.....	12
c. Le programme pluri-annuel d'investissement	14
d. Le rétablissement de l'équilibre budgétaire.....	15
B. EQUILIBRE DES REGIMES SOCIAUX ET AGENDA FISCAL.....	16
a. La nécessité d'une maîtrise des dépenses sociales	16
b. La couverture des besoins de financement à moyen terme (2015-2017)	17
ANNEXE 1 : RESTAURATION DE LA CAF - INCIDENCE SUR LE BUDGET GLOBAL ET LES GRANDS AGREGATS	19
ANNEXE 2 : PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS DE LA COLLECTIVITE	21

Avant-propos

L'article 84-2 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, créé par la loi organique du 3 août 2009, dispose que « dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget primitif, un débat a lieu au congrès sur les orientations budgétaires de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés ».

Conformément à l'article 61 de la loi du 3 août 2009, cette obligation entre en vigueur à compter de l'exercice 2011. Il s'agit donc du cinquième débat d'orientation budgétaire organisé en application de ces nouvelles dispositions. Par ailleurs, en vertu de l'article 209-5 de la loi organique, ce débat doit s'appuyer sur un rapport qui présente notamment une analyse des évolutions économiques, la stratégie budgétaire prévue et une évaluation à moyen terme des ressources de la Nouvelle-Calédonie ainsi que de ses charges réparties par grands postes de dépenses.

En étendant à la Nouvelle-Calédonie cette obligation du débat d'orientation budgétaire, la volonté affirmée du Parlement a été de favoriser une meilleure gestion des fonds publics et une amélioration de la performance des dépenses publiques.

Ce rapport s'inscrit dans un contexte international économique tendu. Par ailleurs, les perspectives réalisées dans le cadre du séminaire annuel Amédée, sur la conjoncture économique du 25 juillet 2014, prévoient une réduction des recettes fiscales ainsi que des contraintes budgétaires fortes pour la Nouvelle-Calédonie.

Dans ce contexte, notre orientation budgétaire pour les trois prochaines années est claire : il s'agit de nous redonner les marges de manœuvre nécessaires à la pérennisation de notre modèle économique et social. Pour réussir cet objectif, ces trois prochains exercices devront d'une part, rétablir l'orthodoxie budgétaire et d'autre part, maîtriser nos dépenses de fonctionnement. Cette stratégie nous permettra de rétablir notre capacité d'autofinancement et d'assoir notre capacité d'investissement au service de la Nouvelle-Calédonie.

C'est en ce sens que dès 2015, nous engagerons la maîtrise des dépenses de fonctionnement pour marquer le début d'un cycle de rétablissement de nos finances publiques.

Pour ce faire, nous soumettrons un effort important et progressif pour faire progresser notre CAF de 10 points cette année pour ainsi la rendre à nouveau positive. Notre objectif à l'horizon de 3 années d'exercices est de la rétablir alors à 15%.

Cet important effort n'en demeure pas moins réaliste et responsable en considérant pleinement les autres enjeux qui nous incombent.

Le premier enjeu étant de garantir les moyens dont a besoin notre administration afin de réaliser pleinement ses missions et ce, en tenant compte des impacts des derniers transferts de compétence.

Le second enjeu étant de soutenir l'économie du territoire en préservant et en maintenant l'investissement à un niveau conséquent.

Il ne s'agit donc pas d'un budget de rigueur mais bien d'un retour à une gestion considérant des niveaux de croissance plus normatifs après des années d'une conjoncture exceptionnelle qui a dynamisé l'action publique grâce à de fortes rentrées fiscales.

PREAMBULE. LA SITUATION ECONOMIQUE GLOBALE

L'économie mondiale continue de se redresser après la crise des années 2008-2009 durant laquelle elle avait enregistré un recul sans précédent depuis la Grande dépression des années 1930. Sauf accident majeur, le PIB mondial devrait croître cette année au rythme de 3,6% en termes réels, (contre 4,8 % par an en moyenne de 2003 à 2007). Malgré tout, le rythme de progression sera inférieur à la dernière décennie et ce en particulier du fait d'une reprise plus timide, selon les prévisions du FMI, que celle attendue il y a encore douze ou dix-huit mois.

En effet, les taux de croissance des économies prépondérantes traduisent soit un ralentissement des performances remarquables à ce jour (Chine) soit une moindre capacité que celle escomptée au redressement économique (Etats-Unis), soit une difficulté à s'extirper de la croissance négative (Europe).

Les raisons principales de la panne de l'Europe depuis 2012 reposent sur l'insuffisance de sa compétitivité, sur le niveau de ses dettes publiques et sur le paradoxe de la force de l'euro. La croissance de 2014 atteindra timidement 1,4 % dans la zone euro, en risque de déflation, quand elle reste encore de l'ordre de 7,6 % en Chine et 2,8 % aux Etats-Unis.

Bien que l'économie française se situe en deçà de la moyenne européenne, la Nouvelle-Calédonie est dans un environnement relativement favorable mais des difficultés subsisteront pour le territoire au travers des cours du nickel et du relèvement des taux d'intérêt.

En effet, après la poursuite de la baisse des cours en 2013 (de 7,95\$/lb en 2012 à 6,81), le nickel devrait se stabiliser sur les cinq prochaines années à un taux moyen de 6,71 pénalisant le secteur minier et métallurgique calédonien. A la faiblesse du cours du nickel, s'ajoutera la remontée des taux d'intérêt corrélée à la reprise, même modeste, de la croissance en zone euro. Les banques calédoniennes pourraient alors répercuter cette hausse par une augmentation des taux longs de l'ordre de 0,5 à 1 point.

Par ailleurs, la perspective d'inflation modeste dans les pays fournisseurs sur la période 2014-2018, constitue un facteur favorable au pouvoir d'achat des Calédoniens et pourrait permettre une reprise progressive de la consommation et donc de la croissance.

Cette perspective pourrait contribuer à alléger deux contraintes majeures de l'économie calédonienne que sont la faiblesse de sa compétitivité et les distorsions dans la répartition de ses revenus.

Le faible niveau d'inflation importée doit inciter les acteurs économiques locaux à maîtriser l'inflation intérieure. Dans ce contexte, un comportement de marge raisonnée et les efforts portés sur la compétitivité des facteurs de production, permettraient de gagner des parts de marché sur les fournisseurs extérieurs, d'augmenter la valeur ajoutée locale et d'accroître le pouvoir d'achat des ménages. Les résultats d'une telle démarche seraient d'autant plus importants qu'ils pourraient apparaître dès 2017 dans un contexte économique international porteur.

PARTIE 1. BILAN ET PERSPECTIVES ECONOMIQUES POUR LA NOUVELLE-CALÉDONIE

A. Le virage manqué par l'économie calédonienne

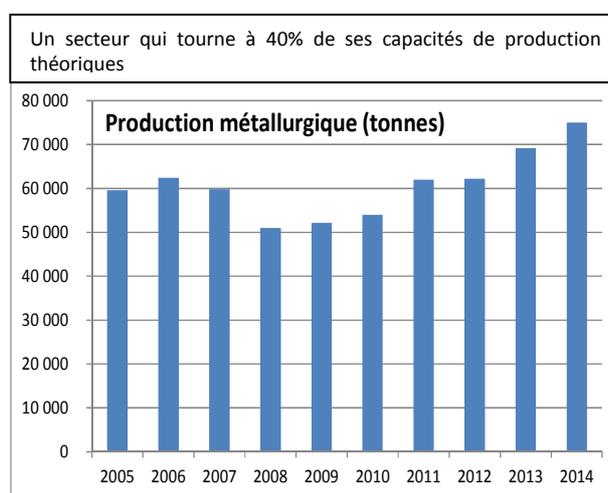
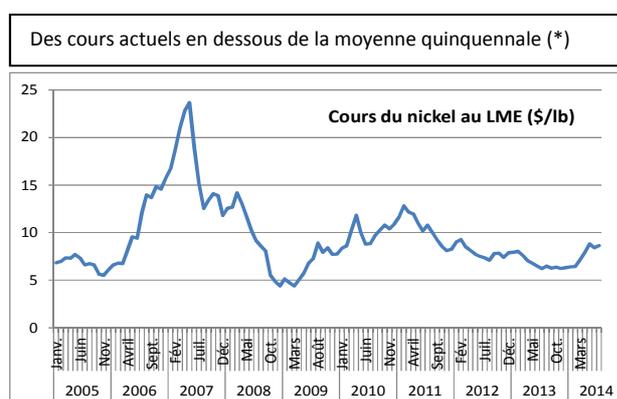
a. Une première phase de croissance tirée par des investissements massifs

L'économie calédonienne a connu, entre le début des années 2000 et le tournant de la décennie, une phase de croissance élevée. Celle-ci s'explique principalement par la mise en œuvre de grands chantiers, tant dans le secteur du nickel que dans celui des infrastructures publiques. Cette phase de boom économique tiré par les investissements s'est soldée par une augmentation de près de 40 % du revenu réel par habitant entre 2000 et 2010, presque deux fois plus rapide que dans les départements français d'outre-mer. La croissance s'est traduite par une augmentation sensible des recettes fiscales qui ont été réinjectées dans l'économie sous forme de dépenses publiques (de fonctionnement et d'investissement) avec des effets multiplicateurs bien connus.

b. Une insuffisance des relais de croissance

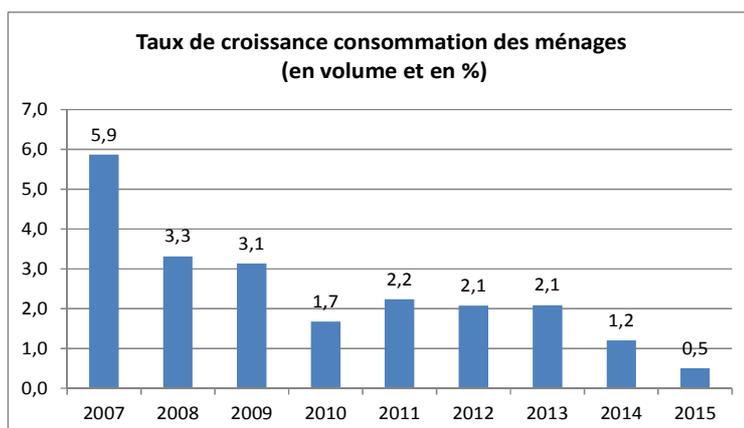
Toutefois, cette phase d'investissements massifs n'avait pas vocation à perdurer (on ne construit pas sans cesse de nouvelles usines métallurgiques, de nouvelles aérogares, de nouveaux hôpitaux...). Une fois installées, les nouvelles capacités de production devaient trouver leurs débouchés dans une demande, extérieure pour ce qui concerne le nickel et intérieure pour les autres équipements. Cette transition entre la phase d'investissement et de production est souvent délicate à négocier à l'échelle d'une entreprise (qui redoute parfois de ne pas trouver rapidement la demande nécessaire pour rentabiliser ses investissements). A un niveau macro-économique, ce virage est également délicat car il suppose de trouver des relais de croissance qui se sont révélés insuffisants en Nouvelle-Calédonie :

- **Dans le secteur du nickel**, les retards importants dans le calendrier de construction des nouvelles usines n'ont pas permis à ces dernières de profiter du boom des prix enregistré entre 2005 (6,5 \$/lb) et 2007 (17 \$/lb en moyenne annuelle avec un pic à près de 24\$ en milieu d'année). Depuis, l'accumulation de difficultés techniques ne leur permet pas de satisfaire la demande mondiale pour laquelle elles avaient été conçues.



- **Dans le reste de l'économie**, les moteurs de la demande intérieure (privée et publique) se sont progressivement essouffés, ceux de la demande extérieure (hors nickel) peinent encore à s'allumer :

- *La consommation des ménages* (qui absorbe environ les deux tiers du PIB) n'a pas joué un rôle moteur. Deux phénomènes se conjuguent pour expliquer cette défaillance : (i) les inégalités dans la répartition des revenus et donc de la consommation (les 10% des ménages les plus aisés assurent plus de 60% du total de la consommation).



Et si le pouvoir d'achat du dernier décile est (très) élevé, la progression du volume de sa consommation d'une année sur l'autre est faible ; (ii) la faible progression du pouvoir d'achat moyen : la consommation en volume a augmenté globalement de

13% entre 2009 et 2014¹. Cette augmentation a été largement conditionnée par la croissance de l'emploi (14% sur la même période) et les rythmes de production que comme un moteur de ces derniers (graphique ci-contre).

- *la demande publique* a nettement ralenti même si elle est restée élevée en niveau (de l'ordre de 40 % du PIB). D'une manière générale, la progression des dépenses publiques a été fortement contrainte par celle des recettes (et donc, par le niveau de l'activité lui-même). Ne disposant que de peu de marge de manœuvre, les collectivités locales calédoniennes ont dû adapter leur budget à la contrainte financière. La demande publique a été ainsi largement procyclique².

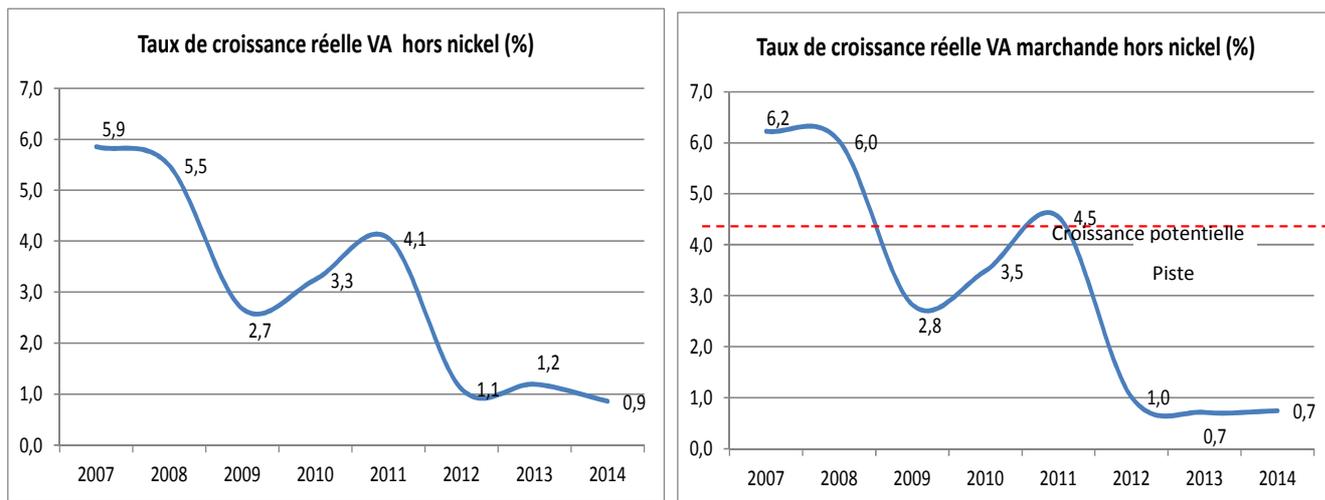
- *la demande extérieure* (hors nickel) n'a pas pu alimenter la croissance. Le handicap de compétitivité pénalise fortement le développement du tourisme : le nombre de touristes non affinitaires a stagné, voire légèrement régressé, entre 2009 (72 000) en 2013 (69 000). Il en va de même des exportations des produits de la mer (qui ont stagné aux alentours des 2 milliards de F CFP entre 2009 et 2013).

¹ Source Amédée.

² Le ralentissement des rythmes de croissance s'est traduit par un ralentissement dans la progression des recettes budgétaires qui a imposé, à son tour, un ralentissement dans la progression des dépenses qui a lui-même amplifié le ralentissement de l'activité...

c. La croissance a baissé

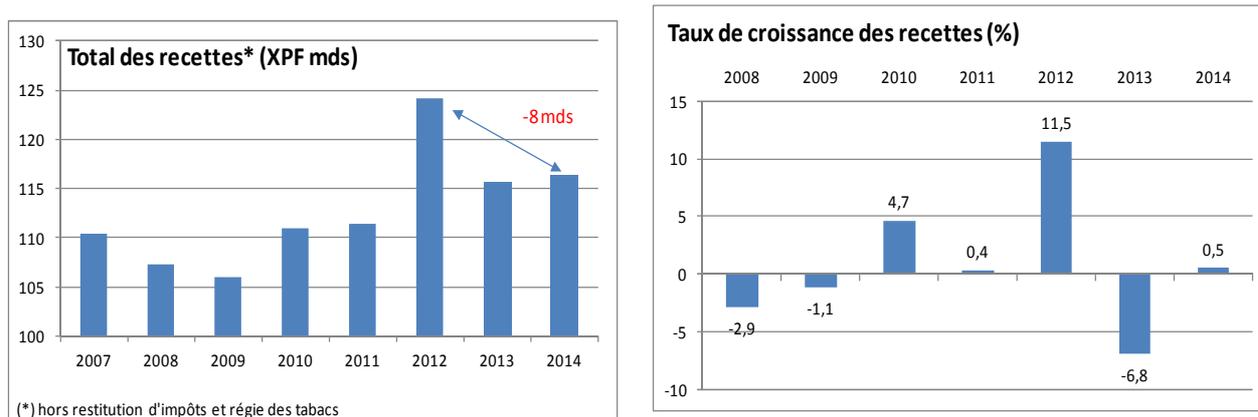
Au final, faute de poussée suffisante des moteurs-relais, l'économie calédonienne a manqué son atterrissage. Passé le pic de la seconde moitié des années 2000, sa vitesse aurait dû, idéalement, se stabiliser au niveau de son taux de croissance potentielle (aux alentours des 3,5 % par an en termes réels) qui aurait constitué alors la bonne « piste » d'atterrissage. Or, l'économie hors nickel ne cessera de ralentir à partir de 2012 pour se situer désormais en dessous du seuil des 1 % par an, inférieur à la croissance démographique et soit près de 2,5 points en dessous de la piste.



Source : modèle Amédée (vr.4). Données révisées à l'occasion du séminaire de juillet 2014.

d. Un espace budgétaire contraint par des recettes en berne

La Nouvelle-Calédonie enregistre donc depuis deux ans une baisse sensible des recettes entrant dans l'assiette des dotations aux collectivités³ : ces dernières ont en effet diminué de quelques 8 milliards de F CFP entre 2012 et 2014, et d'un peu plus de 11 milliards en tenant compte des restitutions d'impôts et du résultat de la régie des tabacs.



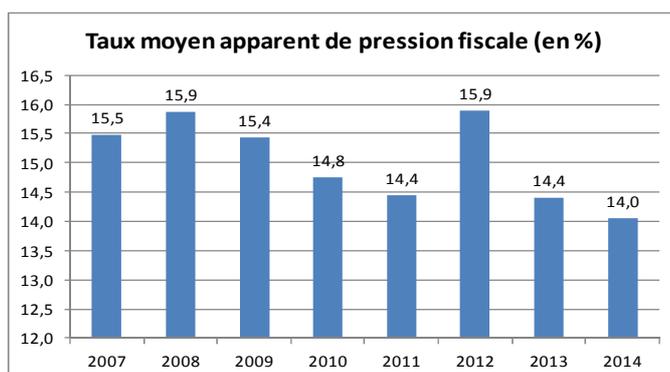
Source : Comptes administratifs (2007-2012), CA provisoire (2013) et BP (2014).

Deux facteurs principaux se conjugent pour expliquer ce recul « historique »

³Total des recettes directes et indirectes, hors régie des tabacs et restitutions d'impôts.

1. **Un effet d’assiette.** Les recettes budgétaires épousent plus ou moins étroitement les fluctuations de la conjoncture. Or, les assiettes sur lesquelles reposent les impôts directs et indirects ont été affectées, en premier lieu, par le très net ralentissement de la croissance réelle à partir de 2011 (3,2 % en moyenne annuelle entre 2007 et 2011, mais seulement 1,2 % entre 2012 et 2014). Ces recettes ont été affectées, ensuite, par la réduction de l’inflation (2 % l’an en moyenne entre 2007 et 2012, mais seulement 0,6 % entre 2013 et 2014) ;

2. **Un effet taux.** Le taux moyen apparent de pression fiscale apparaît en très net recul entre le pic de 2012 (15,9 %) et aujourd’hui (14 %)⁴. Ce recul (de près de deux points de valeur ajoutée) est important⁵ : si le taux apparent en 2014 s’était fixé au même niveau que celui de 2012, les recettes fiscales aurait atteint 132 milliards F CFP, soit 14 % de plus que celles attendues pour cette année. Le recul du taux moyen apparent de pression fiscale s’explique essentiellement par l’effondrement des recettes d’IS35 (8,1 mds par an en moyenne sur la période 2007-2012, mais seulement 900 millions entre 2013 et 2014). Ces recettes ont diminué nettement plus vite que la valeur ajoutée du secteur nickel à prix courants (33 mds en moyenne annuelle entre 2007 et 2012 ; 24 mds entre 2013 et 2014).⁶



B. Les perspectives 2015-2017 : deux années de croissance molle

A court terme, la reprise ne semble pas envisageable :

- pour le **secteur du nickel**, même si l’on ne peut espérer une solution rapide aux dysfonctionnements techniques dont souffrent les deux usines, leur montée en puissance devrait être plus lente que celle escomptée à l’origine. D’autre part, cette production supplémentaire devrait s’écouler sur un marché mondial toujours déprimé et se traduisant par des cours assez bas : 6,7 \$/lb tant en 2015 qu’en 2016 selon le FMI⁷.
- pour les **activités marchandes hors nickel**, les entreprises souffrent d’une insuffisance de demande pour envisager de nouveaux investissements de capacité. Les crédits d’investissement aux entreprises devraient progresser très modérément en 2015 (+1 % seulement).

⁴ Le taux moyen apparent de pression fiscale est défini ici comme le rapport entre le total des recettes entrant dans l’assiette des dotations aux collectivités et la valeur ajoutée totale.

⁵ Un point de valeur ajoutée équivaut, en 2014, à un peu plus de 8 milliards.

⁶ L’IS35 représentait, en moyenne, 23% de la valeur ajoutée du secteur nickel sur la période 2007-2012, mais 4% seulement en moyenne entre 2013 et 2014.

⁷ La prévision de cours pour 2015 formulée par les experts du panel Amédée en juillet dernier est nettement plus optimiste à 9\$/lb.

- **les ménages** (dans leur grande majorité) souffrent d'une insuffisance de pouvoir d'achat pour accroître fortement leur consommation (ce qui offrirait de nouveaux débouchés aux entreprises).
- **les administrations** connaissent des difficultés budgétaires qui les contraignent à prioriser leurs dépenses (de fonctionnement ou d'investissement).

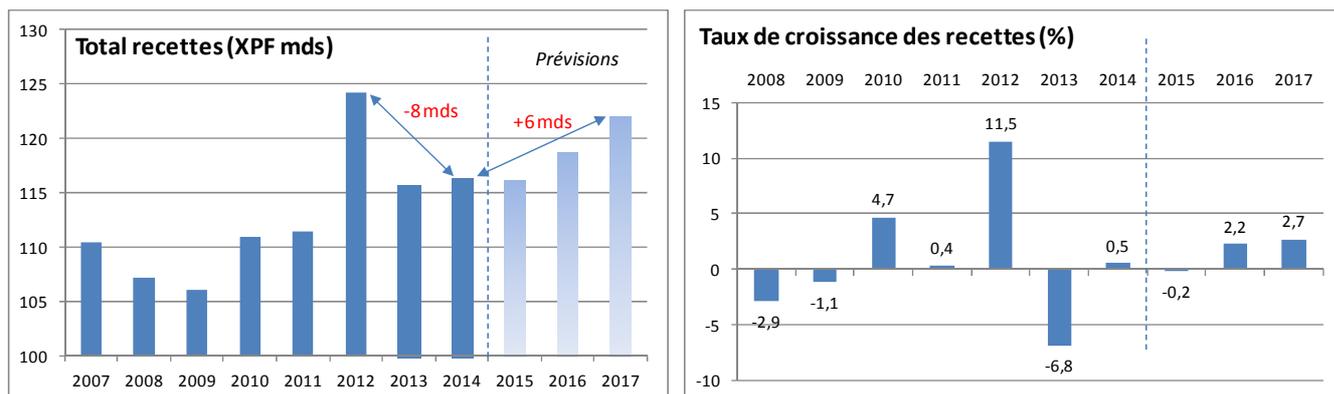
L'économie calédonienne (hors nickel) pourrait rompre avec ses tendances baissières à partir de 2016. Bien sûr, le rebond de croissance devrait rester modeste (1 % attendu en 2016 contre 0,8 % en 2015) mais il pourrait être le signe, tant attendu, d'un retournement favorable à moyen terme.

Les activités marchandes hors nickel devraient bénéficier d'un léger rebond de croissance en 2016 (1 % contre 0,6 % en 2015). Celle-ci devrait être tirée, en premier lieu, par une reprise timide des investissements (2 % de croissance en valeur courante). Selon toute vraisemblance, les surcapacités de production existantes continueront de peser sur les décisions d'équipement des opérateurs privés. Mais tous les secteurs ne seront pas affectés par ce phénomène et l'économie calédonienne devrait pouvoir profiter de la forte hausse attendue des investissements dans le secteur de l'énergie et des transports (32 milliards de dépenses en 2016 contre 29 en 2015, soit une progression de plus de 10% en valeur courante).

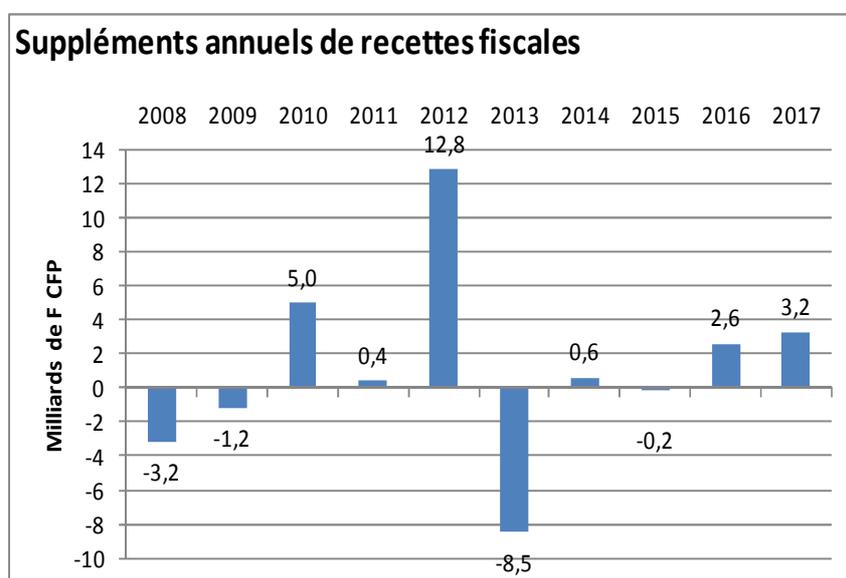
Si la croissance 2016 doit s'inscrire dans un contexte de politiques publiques contraintes, il n'en demeure pas moins que la Nouvelle-Calédonie maintiendra son effort d'investissement, la contrainte budgétaire pesant davantage sur la progression des dépenses de fonctionnement et la maîtrise des dépenses de santé.

PARTIE 2. LES TENDANCES BUDGETAIRES

Comme on l'a vu ci-dessus, la croissance de l'économie hors nickel devrait rester encore très faible tant en 2015 qu'en 2016 avant de rebondir, sous l'effet des mesures structurelles actées dans l'Agenda partagé, à partir de 2017 (2,3 %). La croissance attendue des assiettes devrait être légèrement majorée par l'inflation (0,5 % en moyenne au cours des trois prochaines années). Ces projections macro-économiques se traduisent à leur tour par une légère augmentation des recettes budgétaires qui augmenteraient, en moyenne, de 2,5 % par an entre 2015 et 2017.



Si la tendance 2015-2017 s'annonce ainsi en rupture par rapport au trend baissier constaté entre 2012 et 2014, la progression attendue des recettes au cours des trois prochaines années sera faible : le supplément de recettes devrait rester limité entre 2 et 3 milliards F CFP chaque année d'ici à 2017.



A. Zoom sur le budget propre

Dans ce contexte macro-économique tendu, la Nouvelle-Calédonie se fixe l'objectif de restaurer sa capacité d'autofinancement à trois ans, d'une part pour respecter les engagements pris envers ses partenaires financiers, d'autre part pour demeurer l'un des moteurs de la croissance économique via ses investissements.

Elle se fixe donc pour objectif de rétablir son niveau d'autofinancement à 15 %, norme minimale des bailleurs de fonds qui l'accompagnent.

a. Des tensions sur la section de fonctionnement

Après une année 2012 particulièrement faste, les principaux agrégats de la Nouvelle-Calédonie se dégradent, aboutissant à un résultat net négatif sur la section de fonctionnement de 6 milliards de F CFP en 2013 et un ratio d'autofinancement de 2,2 %. Pour la première fois

depuis l'éclatement de la bulle spéculative du nickel, l'épargne brute ne suffit pas au remboursement de la dette et laisse apparaître une épargne nette négative.

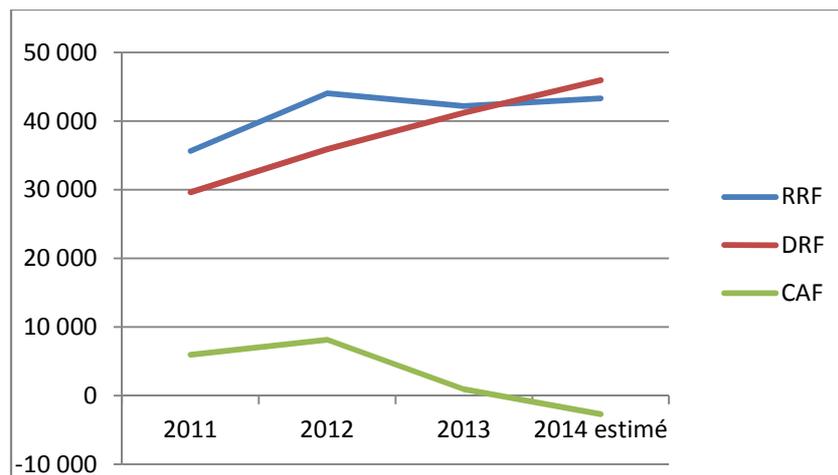
Si en 2013 les recettes réelles propres ont été inférieures de -4,3 % par rapport à 2012, la progression des dépenses à l'inverse a été de +14,8 %, les principaux contributeurs étant les financements aux partenaires de la Nouvelle-Calédonie (+15 % sur les subventions, participations...) mais également la couverture exceptionnelle du déficit de certains régimes sociaux (multiplication par près de 5 des charges exceptionnelles).

L'année 2014 confirme une tendance déficitaire avec des prévisions de recettes de l'assiette des dotations en retrait de -2 % par rapport à 2013, réalisant tout juste la prévision 2014. Malgré un budget supplémentaire particulièrement contraint, les dépenses continuent de progresser à un rythme prévisionnel de 11,3 % par an, créant *de facto* une évolution en ciseau aggravante pour le ratio d'autofinancement (prévision négative à fin 2014) et notre capacité à rembourser la dette.

Chapitre budgétaire par nature de dépenses	2012	2013	Evolution en %	2014	Evolution en %
011 - Charges à caractère général	8 507	9 078	7%	8 670	-4,5%
012 - Charges de personnel et frais assimilés	13 155	13 594	3%	14 150	4,1%
65 - Autres charges d'activité (subv, part.)	13 237	15 260	15%	17 970	17,8%
6586 - Frais de fonctionnement des groupes d'élus	160	171	7%	183	7,0%
66 - Charges financières	276	349	26%	347	-0,6%
67 - Charges exceptionnelles	581	2 774	378%	4 558	64,3%
Dépenses réelles de fonctionnement retraitées	35 916	41 227	14,8%	45 878	11,3%

La forte progression des autres charges d'activité (notamment aides directes et indirectes à la personne, subventions diverses aux organismes privés et publics, participations) contraste avec la relative stabilité des charges de fonctionnement courant (chapitres 011 et 012) et sont un gros contributeur à la progression totale des dépenses. Les charges exceptionnelles sur 2013 et 2014 liées aux subventions d'équilibre versées au RUAMM ont également pesé sur les comptes de la Nouvelle-Calédonie.

Le graphique ci-après présente l'évolution des recettes réelles au regard des dépenses réelles de fonctionnement ainsi que celle de la capacité d'autofinancement :



b. Le mode de préparation du budget : pistes d'amélioration

Les premières analyses qui ressortent du mode de préparation budgétaire mettent en avant un calendrier tardif et donc serré qui pourrait être anticipé en amont de l'année civile. Ceci permettrait un dialogue de gestion itératif et collaboratif avec les diverses directions, services, établissements publics, destiné à être, dans les demandes, au plus près des besoins et de leur capacité de réalisation.

A cet égard, le tableau ci-après construit sur les premières demandes budgétaires 2015, révèle que celles-ci s'élèveraient à 44,7 milliards de F CFP hors charges financières et charges exceptionnelles soit +9,2 % par rapport aux réalisations estimées pour 2014. Certains postes, présentent des taux de progression difficilement justifiables au regard de l'évolution des activités. Les demandes pourraient donc être affinées au plus juste, évitant des arbitrages vécus comme pénalisants, quoique inévitables dans le mode actuel de construction du budget. En comparaison des estimations de prévisions 2014 on notera notamment pour 2015 les progressions suivantes dans les demandes :

- « eau, électricité, assainissement, gaz, carburant, alimentation » pour 463 M F CFP soit + 39 % ;
- « locations et charges locatives » pour 983 M F CFP soit + 36 % ;
- « entretien immobilier, mobilier et maintenance » pour 1 295 M F CFP soit + 37 % ;
- « intermédiaires et honoraires » pour 2 027 M F CFP soit + 25 %.

Or, on constate également que les ambitions de chacun n'ont été réalisées qu'à hauteur de 84,8 % en moyenne sur 2012/2013, et qu'en retenant ce taux d'exécution moyen, les demandes budgétaires 2015 seraient ramenées à un niveau plus réaliste de 38 milliards F CFP.

	2015	Taux moyen réal ^o 2012/13	Appliqué à 2015
Recettes propres de fonctionnement	41 530 454		41 530 454
Dépenses propres de fonctionnement	46 889 439	84,8%	39 921 264
011 - Charges à caractère général	10 572 864	69,5%	7 352 659
012 - Charges de personnel et frais assimilés	15 240 735	93,1%	14 183 203
65 - Autres charges d'activité (subv, part.)	18 936 410	87,1%	16 494 111
Total charges courantes	44 750 009 +9,2%		38 029 973
66 - Charges financières	467 200	84,8%	396 399
67 - Charges exceptionnelles	1 672 230	89,4%	1 494 892
Epargne brute - résultat net	-5 358 985		1 609 190
Taux d'autofinancement	-13%		
Recettes propres d'investissement	9 004 753		
Dépenses propres d'investissement	22 230 423		
Résultat budgétaire	-18 584 656		

Le mode de préparation du budget reflète également une vision atomisée des budgets individuels contribuant à une accumulation de demandes communes qui, si elles étaient abordées sous un angle plus global, pourraient être présentées à moindre coût. C'est le cas notamment des achats, diverses études sollicitées ou différentes communications engagées. Une concertation globale permettrait sans aucun doute de rationaliser ces dépenses, mieux exploiter les données et passer des messages plus percutants.

Un cadre budgétaire sur 3 ans doit donc pouvoir être offert individuellement aux « opérateurs de la politique publique » afin de mieux maîtriser et anticiper l'équilibre budgétaire global dans lequel s'inscrivent les politiques publiques, en corrélation avec la Déclaration de Politique Générale et son calendrier. C'est également tout l'enjeu de la mise en œuvre de l'évaluation des politiques publiques, d'autant plus nécessaire que la contrainte budgétaire est forte.

Ce faisant, la Nouvelle-Calédonie pourrait contenir ses dépenses de fonctionnement pour dégager les marges de manœuvre suffisantes pour consacrer une part de ses excédents à la section d'investissement.

UN OUTIL : SIMPLIFICATION ET MODERNISATION ADMINISTRATIVES

A travers les études et collectes d'information qui ont été menées, les usagers nous ont fait part de leur volonté de disposer d'une administration moderne et performante. Face à l'émergence des nouvelles technologies qui facilitent grandement les usages au quotidien, l'administration calédonienne doit s'inscrire pleinement dans son temps et se moderniser dans le but d'être plus réactive et plus efficace. Tel est l'enjeu du projet de simplification et de modernisation dans lequel le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie s'est résolument engagé.

Il s'agira de mener un travail d'optimisation dans cette période budgétaire contrainte : nous devons faire mieux avec les ressources dont nous disposons. La démarche sera participative et partenariale en impliquant étroitement les partenaires sociaux et les services. Au final, nous nous moderniserons pour travailler mieux.

Il s'agit de proposer à nos concitoyens des démarches simplifiées et plus pratiques en les dématérialisant pour permettre un gain de temps et une facilité de traitement.

La simplification et la modernisation administratives viseront non seulement les particuliers mais également les entreprises pour qui nous devons nous efforcer de simplifier les démarches trop souvent fastidieuses qu'elles doivent effectuer. Ceci devrait leur permettre de libérer leurs énergies au service de la création de valeur ajoutée.

La mise en œuvre opérationnelle et le contrôle de cette démarche pourraient être pilotés par une Inspection Générale des Services de la Nouvelle-Calédonie dont la création sera proposée au congrès. Il s'agit d'investir maintenant pour gagner rapidement en productivité et en efficience.

Pour assurer un développement durable et soutenable de notre action publique, cette réforme de simplification et de modernisation devrait être basée sur trois piliers majeurs : un pilier technologique permettant une révolution de l'administration numérique, un pilier organisationnel impliquant la mutation systémique de notre fonctionnement administratif, et un pilier juridique qui ramène le droit que nous créons au service de la simplicité, de la fonctionnalité et de l'efficience.

A travers les actions qui seront engagées, l'administration calédonienne optimisera ses processus de gestion interne d'une part et permettra la rationalisation et le contrôle de ses dépenses d'autre part tout en proposant de nouveaux services innovants et dématérialisés. Nos concitoyens et les entreprises calédoniennes attendent une amélioration des prestations de toutes natures qui leur sont servies par l'administration. Dans ce contexte budgétaire exigeant, nous devons améliorer le fonctionnement et l'efficience des services administratifs et des établissements publics.

c. Le programme pluri-annuel d'investissement

La Nouvelle-Calédonie souhaite continuer d'investir de manière à dynamiser l'activité économique, favoriser la relance du secteur privé et contribuer à remettre les recettes fiscales sur les rails de la croissance.

Jusqu'en 2011 les dépenses d'investissement de la Nouvelle-Calédonie étaient relativement stables à un niveau situé entre 8 et 9 Mds F CFP. A partir de 2012, sous l'effet du démarrage de la construction du Médipôle, ces dépenses sont passées à un niveau historique de 22 Mds F CFP.

L'année 2015 marquera la fin du chantier du Médipôle pour quelques 8 Mds F CFP. Un montant similaire sera consacré aux autres dépenses d'investissement conformément aux

politiques publiques engagées. Dans ce cadre, le PPI prévu pour les 3 années à venir reste ambitieux à plus de 30 Mds F CFP. Il reflète la volonté de maintenir des dépenses d'investissement élevées afin de soutenir l'économie calédonienne.

La Nouvelle-Calédonie financera ainsi, dans la mesure des contraintes budgétaires, les projets structurants qui ont des externalités positives évaluées dans le cadre de bilans socio-économiques. Ainsi, par exemple, les grands projets notamment de transports (réseau RAÏ, TCSP Néobus), de renouvellement urbain dont les impacts sur l'emploi, sur la réduction des inégalités, sur l'environnement devraient mériter de recevoir le soutien de la Nouvelle-Calédonie. Des pistes fiscales portant sur le principe du pollueur-payeur permettraient de trouver de nouvelles recettes pour financer ces projets innovants.

Les territoires ruraux feront l'objet d'une attention particulière ; le maintien d'activités économiques dynamiques, de projets de logements sont les garants d'un développement équilibré indispensable. Les projets sur terres coutumières doivent par exemple, être soutenus notamment par le biais des ZODEP.

Il sera cependant indispensable de mesurer les impacts budgétaires tant en investissements complémentaires qu'en fonctionnement avant d'accepter de financer de nouveaux projets d'envergure. Il s'avère également nécessaire dans cette période de contraintes budgétaires de recentrer les actions de la Nouvelle-Calédonie sur les compétences qui sont les siennes.

Il conviendrait également de clarifier davantage le mode d'octroi des subventions accordées aux autres collectivités. La mise en œuvre de contrats de projets entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces et/ou les communes pourrait être une solution permettant d'assurer une meilleure cohérence des politiques publiques.

Si la nécessité de reconstituer des marges de manœuvre impose à la Nouvelle-Calédonie de revoir ses niveaux d'investissement (hors Médipôle) entre 2015 et 2017, elle continuera malgré tout à investir des montants conformes à ceux réalisés jusqu'en 2011, à recettes d'investissement équivalentes.

d. Le rétablissement de l'équilibre budgétaire

A périmètre fiscal constant et considérant le caractère exceptionnel des subventions versées en 2013 et 2014 pour le financement des déficits des régimes sociaux, la recherche de l'équilibre budgétaire sur les trois années à venir est décrite dans le tableau ci-après.

La baisse attendue des recettes fiscales en 2015, ne doit pas présager d'un budget de rigueur. Les dépenses de fonctionnement, hors charges financières et exceptionnelles, s'élèveraient à près de 40 Mds F CFP soit 3,8 % de plus que les 38 Mds F CFP de dépenses précédemment considérées comme proches des taux d'exécution réalisables.

Dans ces conditions, l'année 2015 romprait avec les tendances déficitaires des deux années précédentes, en entamant un processus de restauration de l'épargne brute.

La Nouvelle-Calédonie pourrait profiter de son niveau d'endettement encore raisonnable pour accroître son recours à l'emprunt dans un contexte de faible taux d'intérêt et rester ambitieuse en termes d'investissements.

Malgré tout, le montant de l'emprunt qu'il faudrait contracter en 2015 pour financer les quelques 11 Mds F CFP d'investissements arbitrés à ce stade (hors Médipôle) s'élèverait à 10 Mds F CFP. Considérant une progression de 1,5 % par an de ce niveau d'investissements, la Nouvelle-Calédonie devrait encore emprunter 9 Mds F CFP en moyenne sur les 2 années suivantes, portant l'encours de dette à 47,7 Mds F CFP et le coût annuel de la dette à près de 3,5 Mds F CFP.

	Prévisionnel 2014	Projection 2015	Projection 2016	Projection 2017	Evolution 2014/2015	Evolution 2015/2016	Evolution 2016/2017
Recettes propres	3 332 284	2 956 592	2 971 375	2 986 232	-11,3%	0,5%	0,5%
Dotations et participations	6 588 766	6 418 981	6 451 076	7 096 184	-2,6%	0,5%	10,0%
Part NC sur l'assiette des dotations	33 379 269	33 154 118	33 883 509	34 798 364	-0,7%	2,2%	2,7%
Recettes réelles de fonctionnement	43 300 319	42 529 692	43 305 961	44 880 780	-1,8%	1,8%	3,6%
011 - Charges à caractère général	8 868 944	8 017 465	8 137 727	8 259 793	-9,6%	1,5%	1,5%
012 - Charges de personnel et frais assimilés	14 150 247	14 277 000	14 491 155	14 708 522	0,9%	1,5%	1,5%
<i>dont 64- masse salariale</i>	<i>13 883 678</i>	<i>14 044 117</i>	<i>14 254 779</i>	<i>14 468 600</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,5%</i>	<i>1,5%</i>
65 - Autres charges d'activité (subv, part.)	18 152 964	17 188 096	15 125 525	13 718 851	-5,3%	-12,0%	-9,3%
66 - Charges financières	347 178	453 160	664 425	897 901	30,5%	46,6%	35,1%
67 - Charges exceptionnelles	4 320 133	750 865	750 865	750 865	-82,6%	0,0%	0,0%
Dépenses réelles de fonctionnement	45 839 466	40 686 586	39 169 697	38 335 932	-11,2%	-3,7%	-2,1%
Epargne brute	-2 539 147	1 843 106	4 136 264	6 544 848			
Capacité d'autofinancement	-6%	4,3%	10%	15%			
Autofinancement	-2 539 147	1 843 106	4 136 264	6 544 848	-172,6%	124,4%	58,2%
Mobilisation d'emprunts	5 000 000	10 000 000	9 500 000	8 100 000	100,0%	-5,0%	-14,7%
Subvention d'équipement	17 662 171	8 722 000	0	0	-50,6%	-100,0%	
<i>Dont Médipôle</i>	<i>14 773 631</i>	<i>7 185 000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-51,4%</i>	<i>-100,0%</i>	
Recettes d'investissement	20 123 024	20 565 106	13 636 264	14 644 848	2,2%	-33,7%	7,4%
Remboursement de la dette	1 111 948	1 527 833	2 160 068	2 806 817	37,4%	41,4%	29,9%
Médipôle	12 986 891	7 700 000	0	0	-40,7%		
Autres dépenses d'investissement	10 957 000	11 101 000	11 267 515	11 436 528	1,3%	1,5%	1,5%
Dépenses d'investissement	25 055 839	20 328 833	13 427 583	14 243 345	-18,9%	-33,9%	6,1%
Variation du fonds de roulement	-4 932 815	236 273	208 681	401 503			
Coût de la dette	1 459 126	1 980 993	2 824 493	3 704 718			
Encours de dette	20 059 145	28 531 311	35 871 243	41 164 426			

A périmètre fiscal constant et eu égard aux prévisions de croissance des recettes, la Nouvelle-Calédonie devra donc, pour maintenir son endettement dans des limites raisonnables, accroître davantage sa capacité d'autofinancement et/ou revoir l'ambition de ses choix d'investissement.

B. Equilibre des régimes sociaux et agenda fiscal

a. La nécessité d'une maîtrise des dépenses sociales

La progression soutenue des dépenses sociales est imputable principalement aux subventions d'équilibre du RUAMM versées par la Nouvelle-Calédonie à la CAFAT.

Cette dérive s'explique essentiellement par un différentiel (qui s'accroît chaque année) entre la progression des cotisations (supposées augmenter au même rythme que le PIB nominal, soit 4 % par an) et la hausse des dépenses de prestations (+ 5,5 % par an).

Les besoins de financement du RUAMM à la charge de la Nouvelle-Calédonie augmenteront entre 2015 et 2019 en tenant compte notamment d'une surcharge de 2 mds par an imputable à la montée en puissance du Médipôle et, de manière moins importante, au futur hôpital du Nord.

La croissance des autres dépenses à la charge de la Nouvelle-Calédonie devrait être relativement « modérée ». Les dépenses de solidarité (en faveur des familles, des seniors et des personnes en situation de handicap et/ou de dépendance) augmenteraient chaque année au rythme de 3,2 % par an. Ce rythme serait nettement plus soutenu pour les dépenses au bénéfice des familles et du handicap (+ 5 % par an) qu'en faveur des seniors (inférieure à 1 % par an).

b. La couverture des besoins de financement à moyen terme (2015-2017)

Aujourd'hui la situation financière de certains régimes sociaux de la Nouvelle-Calédonie est tendue. Conscient de cette situation, le gouvernement, en partenariat avec les groupes politiques et les partenaires sociaux, dans le cadre de la CESF a acté un plan de financement à long terme en août dernier. Des Assises de la Santé programmées courant 2015 associeront l'ensemble des acteurs concernés à une réflexion et une concertation en vue notamment de maîtriser les dépenses de santé.

Le besoin de financement des régimes sociaux à la charge de la Nouvelle-Calédonie sera de l'ordre de 7 milliards par an en moyenne au cours des trois prochaines années. L'augmentation des recettes proviendra de la CSG qui pourrait contribuer à hauteur de 6,7 milliards F CFP dès 2015.

La Contribution Sociale Généralisée (C.S.G)

La contribution sociale généralisée, qui devrait entrer en vigueur au 01/01/2015, participera au financement des régimes sociaux.

Elle recouvre en réalité un ensemble de contributions différentes assises sur les catégories de revenus suivantes :

- les revenus d'activité et de remplacement,
- les revenus du patrimoine,
- les produits de placement,
- les mises et gains de jeux.

Le taux varie selon le type de revenus :

- 1 % sur les revenus salariaux, accessoires du salaire, les revenus d'activité et revenus de remplacement
- 2% sur les revenus du capital, les mises et gains de jeux

Le schéma tendanciel, peu optimiste, serait ainsi tempéré par le train de réformes économiques et fiscales inscrites à l'Agenda partagé entre les partenaires sociaux, les groupes politiques du Congrès et le gouvernement. Les simulations financières, partiellement élaborées à ce stade d'avancement de mise en œuvre de l'Agenda, doivent être approchées avec les précautions d'usage.

Cependant, sous réserve de leur adoption avant la fin de l'année 2014, les premières réformes fiscales pourraient générer dès 2015 des recettes nouvelles en modifiant d'une part l'imposition du revenu des valeurs mobilières (IRVM), et en créant d'autre part la Contribution Sociale Généralisée (CSG), la taxe sur les plus-values immobilières (TPVI), l'imposition des frais des sièges, la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés (CAIS) ainsi que la taxe sur la plus-value de cessions mobilières. Dans un premier temps, la recette supplémentaire estimée sur l'exercice 2015 pourrait être de l'ordre de 7,5 milliards F CFP.

En 2016, la deuxième phase de la réforme génèrerait un complément de recettes issu de la fiscalité du non bâti, mais aussi de l'élargissement de l'assiette fiscale au travers de la réforme de la fiscalité indirecte (mise en œuvre de la Taxe générale à la consommation - TGC) et de la refonte de l'impôt sur les revenus des personnes physiques.

Calendrier prévisionnel de l'Agenda Fiscal Partagé

PROJETS DE LOI DU PAYS	AGENDA SEPTEMBRE 2014 à JUIN 2015
portant création d'une contribution additionnelle à l'IS (CAIS)	Adoption avant le 31/12/14
portant création d'une contribution sociale généralisée (CSG)	Adoption avant le 31/12/14
portant réforme de l'IRVM et création d'un abattement de l'assiette des dividendes distribués et réinvestis pour la création et le développement d'activités en Nouvelle-Calédonie	Adoption avant le 31/12/14
portant création d'une taxe sur les plus-values immobilières des personnes physiques	Courant premier semestre 2015

Annexe 1 : Restauration de la CAF - Incidence sur le budget global et les grands agrégats

en KF.CFP

	CA 2014 estimatif	Prévision CA 2015	Prévision CA 2016	Prévision CA 2017	Evolution 2014/2015	Evolution 2015/2016	Evolution 2016/2017
Assiette de dotations (utilisé pour les calculs de la prospective)	119 615 266	119 604 350	122 102 735	125 399 508	0,0%	2,2%	2,7%
Recettes fiscales (c/ 73)	800 000	442 000	444 210	446 431	-44,8%	0,5%	0,5%
Dotations et participations (c/ 74)	6 588 766	6 418 981	6 451 076	7 096 184	-2,6%	0,5%	10,0%
Recettes d'exploitation (c/ 70)	1 612 953	1 814 317	1 823 389	1 832 506	12,5%	0,5%	0,5%
Produits financiers (c/ 76)	506 000	501 500	504 008	506 528	-0,9%	0,5%	0,5%
Produits exceptionnels (c/ 77)	241 838	50 100	50 351	50 602	-79,3%	0,5%	0,5%
Autres recettes (c/ 71, 75, 791, 013)	171 493	148 675	149 418	150 165	-13,3%	0,5%	0,5%
Part NC de l'assiette de dotations	33 379 269	33 154 118	33 883 509	34 798 364	-0,7%	2,2%	2,7%
Recettes réelles de fonctionnement propres	43 300 319	42 529 692	43 305 961	44 880 780	-1,8%	1,8%	3,6%
Recettes de répartition pour les dotations (annualisées et réelles) recouvrées, sans la part NC)	86 235 997	86 450 232	86 450 232	90 601 145			
Taxes affectées	40 721 892	37 403 000	38 151 060	38 914 081	-8,2%	2,0%	2,0%
Centimes additionnels	11 604 276	11 824 000	12 060 480	12 301 690	1,9%	2,0%	2,0%
Fonds de concours	2 130 317	1 839 500	1 876 290	1 913 816	-13,7%	2,0%	2,0%
Recettes réelles de répartition	140 692 481	137 516 732	138 538 062	143 730 731	-2,3%	0,7%	3,7%
Recettes réelles globales	183 992 800	180 046 424	181 844 023	188 611 511	-2,1%	1,0%	3,7%
Dépenses de personnel (c/ 64)	13 883 678	14 044 117	14 254 779	14 468 600	1,2%	1,5%	1,5%
Achats et charges externes (c/ 60, 61, 62, 63)	9 135 513	8 350 348	8 374 103	8 499 715	-8,6%	0,3%	1,5%
Participations et subventions (c/ 65)	18 152 964	17 188 096	15 125 525	13 718 851	-5,3%	-12,0%	-9,3%
Charges exceptionnelles (c/ 67)	4 320 133	750 865	750 865	750 865	-82,6%	0,0%	0,0%
Dépenses réelles de fonctionnement propres (hors frais financiers)	45 492 288	40 333 426	38 505 272	37 438 031	-11,3%	-4,5%	-2,8%
Dotations de répartition (annualité budg)	88 041 740	90 944 858	92 763 755	90 601 145	3,3%	2,0%	2,0%
Charges régie de tabac	1 895 000	1 895 000	1 932 900	1 971 558	0,0%	2,0%	2,0%
Taxes affectées	40 721 892	37 403 000	38 151 060	38 914 081	-8,2%	2,0%	2,0%
Centimes additionnels	11 604 276	11 824 000	12 060 480	12 301 690	1,9%	2,0%	2,0%
Fonds de concours	2 130 317	1 839 500	1 876 290	1 913 816	-13,7%	2,0%	2,0%
Reversement de trop perçus	4 936 910	4 500 000	4 500 000	4 500 000	-8,8%	2,0%	2,0%
Dépenses réelles de répartition	150 315 035	148 406 358	146 784 485	145 702 289	-1,3%	-1,1%	-0,7%
Dépenses réelles globales	195 807 323	188 739 784	185 289 757	183 140 321	-3,6%	-1,8%	-1,2%
EPARGNE DE GESTION	-2 191 969	2 196 266	4 800 689	7 442 748			
- Frais financiers (c/ 66)	347 178	453 160	664 425	897 901	30,5%	46,6%	35,1%
EPARGNE BRUTE	-2 539 147	1 843 106	4 136 264	6 544 847			
- Remboursement de la dette en capital	1 111 948	1 527 833	2 160 068	2 806 817			
EPARGNE NETTE	-3 651 095	648 606	1 976 196	3 738 030			
Recettes propres d'investissement (hors dette) Dont remboursement medipole	17 662 171 14 773 631	8 722 000 7 185 000	0 0	0 0			
Dépenses d'investissement (hors dette) Dont medipole Dont autres investissements	23 943 891 12 986 891 10 957 000	18 801 000 7 700 000 11 101 000	11 267 515 0 11 267 515	11 436 528 0 11 436 528			
Emprunt(s)	5 000 000	10 000 000	9 500 000	8 100 000			
Encours de dette de fin d'exercice	20 059 145	28 531 311	35 871 243	41 164 426			

Ratios financiers

Références AFD

Taux d'épargne (EB/RRF)	-6%	5%	10%	15%	> 15%
Taux d'autonomie financière (RRF-dotations)/RRF	8%	7%	7%	7%	
Taux de rigidité budgétaire (personnel+charge de la dette)/RRF	35%	38%	39%	40%	< 62%
Dépenses de personnel/RRF	32%	33%	33%	32%	< 36%
Taux de charge de la dette (Annuité totale/RRF)	3%	5%	7%	8%	< 20%
Niveau d'endettement (encours dette/RRF)	46%	67%	83%	92%	< 150%
Capacité de désendettement ou solvabilité (dette/EB) en années		14,7	8,7	6,3	7 années
Effort d'équipement (dépenses d'équipement/RRF)	60%	44%	26%	25%	30 à 50%
Coût moyen de la dette (intérêts/dette)	2%	2%	2%	2%	
Taux de financement propre de l'investissement (EB/inv hors dette)	-10%	10%	37%	57%	
DSCR (EG/intérêts+remb K dette)	-1,5	1,2	1,7	2,0	>1,3

Annexe 2 : PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS DE LA COLLECTIVITE

GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

