

Rapport sur les orientations budgétaires 2014-2016

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

*arrêté en réunion du gouvernement le
17 septembre 2013*

Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie



GOUVERNEMENT DE LA
**NOUVELLE
CALÉDONIE**

SOMMAIRE

Avant propos

PARTIE 1 : UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL PLUS STABLE AVEC DEUX OMBRES AU TABLEAU : LES COURS DU NICKEL ET LE NIVEAU DES TAUX D'INTERET	1
❶ UNE ECONOMIE MONDIALE QUI AVANCE EN ORDRE DISPERSE	1
❷ UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL PLUS STABLE ET GLOBALEMENT FAVORABLE A LA NOUVELLE-CALEDONIE	2
❸ DEUX OMBRES MAJEURS AU TABLEAU : LES COURS DU NICKEL ET LE NIVEAU DES TAUX D'INTERET	4
PARTIE 2 : BILAN ET PERSPECTIVES ECONOMIQUES POUR LA NOUVELLE-CALEDONIE	6
❶ A FORCE DE RALENTIR, L'ECONOMIE HORS NICKEL EST AUJOURD'HUI PROCHE DU POINT MORT	6
a. Le soutien de l'activité et de l'emploi par la consommation	9
<i>Encadré n° 1 : Les impacts économiques du minimum retraite/vieillesse</i>	<i>10</i>
<i>Encadré n° 2 : Les impacts sur l'emploi de la politique en faveur de la reconnaissance du handicap et de la dépendance</i>	<i>11</i>
b. De nouveaux grands chantiers	15
<i>Encadré n° 3 : Les grands chantiers prévus en Nouvelle-Calédonie</i>	<i>15</i>
c. La montée en puissance des nouvelles usines de nickel	16
d. Un cadrage macro-économique à l'horizon 2016	16
<i>Encadré n° 4 : Les impacts financiers et fiscaux de la mise en œuvre du plan ISA</i>	<i>18</i>
PARTIE 3 : UNE REPRISE MODEREE DES RECETTES APRES LE PIC DE 2012	20
❶ UNE ANNEE 2012 EXCEPTIONNELLE	20
❷ LA CONFIRMATION D'UN TASSEMENT SUR 2013-2014 QUI SOULEVE LA QUESTION DU RISQUE DE BUDGETISATION DES RECETTES EN DROITS CONSTATES	20
❸ UNE REPRISE MODEREE SUR 2015-2016	23
<i>Encadré n° 5 : L'impact budgétaire de la mise en œuvre de la TGA en substitution aux 5 taxes</i>	<i>24</i>
PARTIE 4 : LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION DES FINANCES SOCIALES	25
❶ LES PERSPECTIVES D'EQUILIBRE HORIZON 2014	25
❷ EQUILIBRES FINANCIERS 2014-2016 DES COMPTES SOCIAUX	27
❸ LA REFORME INDISPENSABLE DE LA CLR EST SUR LES RAILS :	31
PARTIE 5 : L'OBLIGATION DE MAINTENIR UN SCENARIO RIGOREUX D'EVOLUTION DES DEPENSES DU BUDGET PROPRE	33
Annexe 1 : Méthodologie et hypothèses de projection des équilibres financiers 2014-2016 des comptes sociaux	37
Annexe 2 : Financement du RUAMM : bilan et perspectives (analyse du cabinet DME)	39
Annexe 3 : Etat d'avancement des projets en matière d'infrastructures hospitalières (extraits ; septembre 2013)	51

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 quatre mois précédent l'examen du budget primitif, un débat d'orientations budgétaires 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 quatrième débat d'orientations budgétaires 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'orientations budgétaires, la volonté affirmée du Parlement a été de favoriser une meilleure gestion des fonds publics et une amélioration de la performance des dépenses publiques.

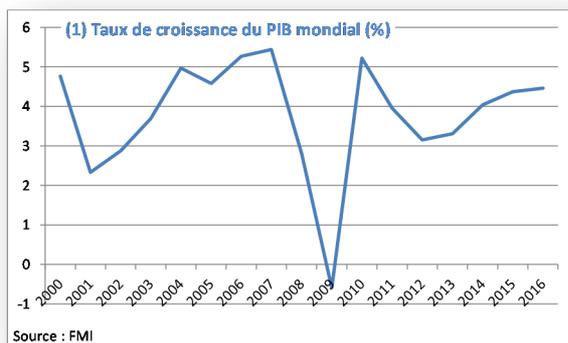
Pour des raisons de continuité statistique et méthodologique, l'ensemble des éléments prospectifs présentés ci-après a été réalisé à périmètre constant de compétences et hors modification de la structure et des taux de la fiscalité. Ces prospectives sont le fruit du séminaire annuel Amédée sur la conjoncture économique, qui s'est déroulé le 9 août dernier en présence de nombreux acteurs du secteur privé (20 panélistes) et du secteur public (20 panélistes).

Enfin, pour tenir compte des attentes exprimées par les représentants du congrès et dans un contexte conjoncturel délicat, ce rapport contient pour la première fois une partie dédiée à l'évolution des finances sociales.

PARTIE 1 : Un environnement international plus stable avec deux ombres au tableau : les cours du nickel et le niveau des taux d'intérêt

① Une économie mondiale qui avance en ordre dispersé

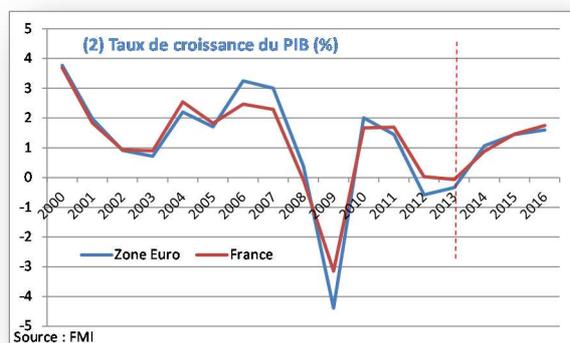
Selon le Fonds monétaire international (FMI), 2013 devrait être la dernière année de convalescence d'une **économie mondiale** fortement secouée par la « grande crise » de 2008-2009. Sauf mauvaises surprises au second semestre, la progression du PIB mondial devrait pouvoir se hisser cette année aux alentours des 3,3%, nettement en-deçà donc du potentiel de



croissance qui aurait pu être réalisé si les grands pays émergents, comme la Chine, le Brésil ou encore la Russie, n'avaient pas été eux-mêmes entraînés dans la tourmente. Les années 2014-2016 devraient permettre de renouer avec une croissance plus vigoureuse (4,3% en rythme annuel moyen), comparable à celle enregistrée entre 2000 et 2007 (graphique 1 ci-contre).

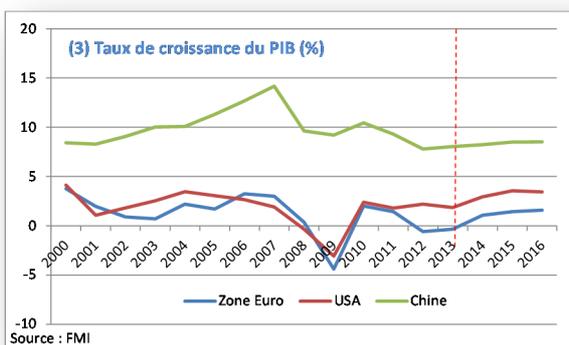
Mais cette tendance mondiale, somme toute assez optimiste, masque une désynchronisation des conjonctures selon les grandes régions :

► Plus affectée par la crise de 2009 (qui a vu son PIB se contracter de 4,3% contre 0,6% au niveau mondial), **l'Europe**, prise au piège de ses dettes et pénalisée par son déficit de compétitivité, peine à redémarrer. Seule zone en récession en 2012 (avec un PIB en recul de -0,6%, le double ce que prévoyait le FMI), le vieux continent devrait encore enregistrer une croissance négative cette année (avec un recul de son PIB estimé à -0,3%) avant de retrouver le chemin d'une croissance timide entre 2014 et 2016 (1,4% en moyenne annuelle selon les dernières projections du FMI). Comme le montre le graphique 2, les performances de l'économie française épouseraient de très près celles de l'UE : légère récession cette année avec un recul de 0,1% du PB réel, suivie d'une reprise molle et conforme à la moyenne européenne ;



► Pénalisée à son tour par le ralentissement de l'économie mondiale, **la Chine** devrait enregistrer au cours des prochaines années ses plus mauvaises performances depuis le début de la décennie. Certes, le niveau de progression de son PIB réel demeure encore élevé au regard de celui des

autres nations-continent (8% en 2013 et 8,4% projeté par le FMI pour les années 2014-2016), mais ces rythmes s'inscrivent en très net recul par rapport à la moyenne enregistrée au cours de la dernière décennie (+10,2% par an entre 2000 et 2011, graphique 3) ;

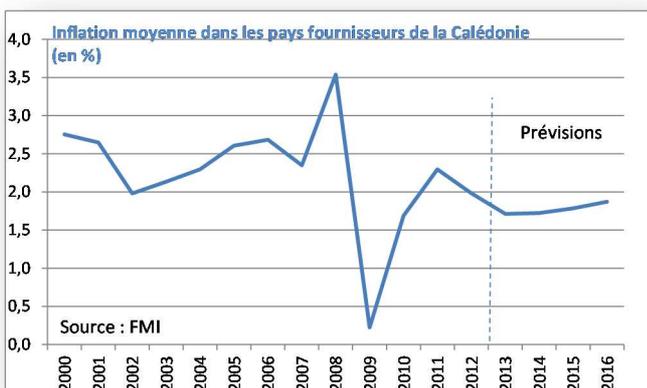


► La bonne surprise des prochaines années pourrait venir des **Etats-Unis** qui devraient renouer avec une croissance vigoureuse : 3,3% cette année et 4,3% en moyenne entre 2014 et 2016. L'assainissement progressif des bilans bancaires, la politique monétaire accommodante, la faiblesse persistante du dollar, l'amélioration de la compétitivité-prix ou encore les perspectives offertes par l'exploitation des gaz de schistes constituent autant de facteurs positifs expliquant la vigueur de la reprise américaine (graphique 3).

② Un environnement international plus stable et globalement favorable à la Nouvelle-Calédonie

Si le prix à payer, notamment en terme de chômage, aura été très lourd (et loin d'être totalement réglé dans certains pays comme la France et ceux de l'Europe du Sud), la crise aura eu au moins le mérite de purger certains des déséquilibres financiers les plus patents. La reprise de la croissance dans les années à venir pourrait s'accompagner d'une plus grande stabilité. Ce nouveau contexte international serait globalement favorable à l'économie calédonienne :

Une faible inflation importée qui participe à la lutte contre la vie chère

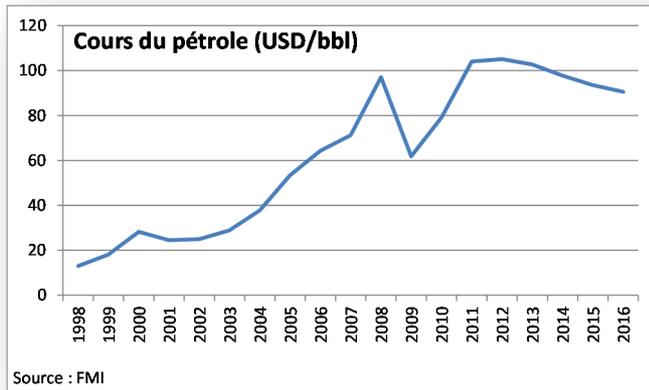


La crise s'est soldée par un arrêt brutal de l'inflation dans les principaux pays fournisseurs de la Calédonie : après avoir crû au rythme moyen de 2,6% par an entre 2000 et 2008, les prix moyens à l'importation n'ont augmenté que de 0,2% en 2009 (cf. graphique ci-contre). La sortie de crise progressive chez nos fournisseurs ne s'est pas traduite pour autant par un retour de la hausse des prix à son niveau historique. L'inflation est restée relativement basse de 2011 à

aujourd'hui (2% par an en moyenne) et cette tendance devrait se confirmer à l'avenir (1,8% prévu par le FMI sur la période 2014-2016).

Le tassement attendu de l'inflation importée est un facteur favorable à la préservation du pouvoir d'achat des ménages ainsi qu'à leur consommation qui constitue le principal moteur de la croissance à court terme de l'économie calédonienne.

Une baisse attendue des prix du pétrole qui soulage la facture énergétique du pays



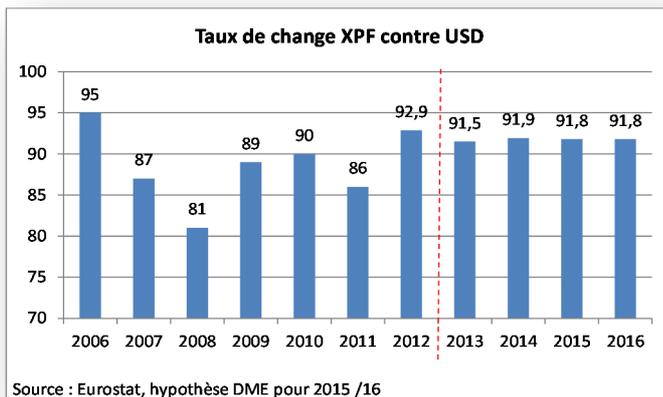
Si une majorité d'analystes s'accordaient, il y a peu, sur une hypothèse commune de remontée régulière des prix des hydrocarbures (de 130 à 150 dollars le baril suivant les scénarios pour 2015), la plupart d'entre eux ont revu depuis leurs projections à la baisse : les prix du pétrole devraient diminuer d'une dizaine de dollars par baril en passant de 102,6\$/bbl en 2013 à 90,5 \$/bbl en 2016 (cf. graphique).

Trois phénomènes se conjuguent pour expliquer le retournement des fondamentaux du marché pétrolier à court-moyen termes : (i) le tassement de la croissance en Europe et en Chine (qui limite la demande) ; (2) la forte croissance de l'offre, et singulièrement aux Etats-Unis (grâce au gaz de schiste) ; (3) la baisse brutale des prix du charbon qui vient en substitution d'autres sources d'énergie (notamment du gaz et du pétrole) dans la production d'électricité.

Cette possible décélération des prix du pétrole associée à un taux de change élevé de l'Euro / Franc CFP contre USD (cf. infra) est une bonne nouvelle pour l'économie calédonienne dont le taux de dépendance énergétique est très élevé (96,5%).

Un Euro / Franc CFP fort qui participe à la préservation du pouvoir d'achat international des Calédoniens

Si les scénarios catastrophe qui fleurissaient au lendemain de la crise et prédisaient l'éclatement



de la zone euro ne se sont heureusement pas réalisés, les prévisions pessimistes qui supposaient un décrochage de la parité de la monnaie européenne contre dollar ne sont pas vérifiées non plus. Ces projections étaient néanmoins assez réalistes en prolongeant sur le moyen terme le *trend* baissier de l'euro enregistré entre 2011 et le début de l'année 2012. Mais cette tendance s'est enrayée depuis (cf. graphique). Elle peut

être interprétée moins comme une appréciation de l'euro que comme une dépréciation volontaire du dollar par la FED pour concourir à la relance de l'économie américaine (cf. graphique n°3 page précédente).

La fin programmée de la politique monétaire laxiste menée jusqu'à présent par les autorités américaines pourrait ralentir à terme l'appréciation de l'euro contre USD, sans pour autant (au

moins si l'on en croit les prévisions de l'Office européen des statistiques Eurostat) provoquer un mouvement inverse (de dépréciation de la monnaie européenne).

Cette hypothèse est évidemment favorable à la Nouvelle-Calédonie dont la monnaie (XPF) est arimée à l'euro. La bonne tenue attendue du franc participerait à la modération de l'inflation intérieure et, partant, à la préservation du pouvoir d'achat international des Calédoniens.

③ Deux ombres majeurs au tableau : les cours du nickel et le niveau des taux d'intérêt

Ces perspectives mondiales globalement favorables à l'économie calédonienne ne doivent pas cacher cependant deux ombres au tableau importantes. La première concerne les cours du nickel et la seconde les taux d'intérêt.

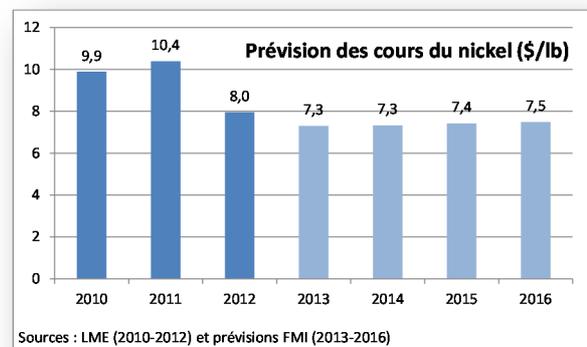
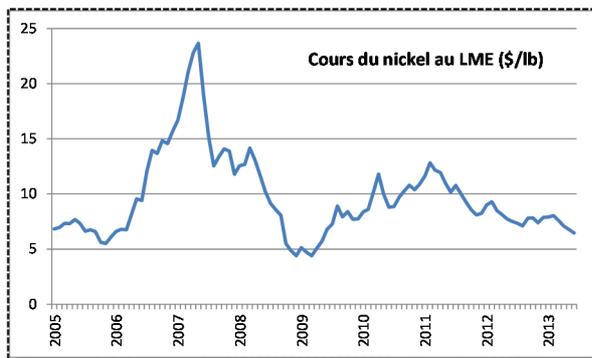
Des cours du nickel orientés à la baisse

Les cours du nickel n'ont cessé de se dégrader depuis 2011 (graphique gauche ci-dessous). Sur les douze derniers mois, les prix au LME ont baissé de 13% passant de 7,5 \$/lb en juin 2012 à 6,5 \$/lb en juin 2013 (6,2 \$/lb au début juillet).

Les raisons de baisse tendancielle sont bien connues : le marché est largement excédentaire avec une demande, notamment chinoise, moins soutenue que par le passé et une offre –chinoise aussi- accrue. Et le rééquilibrage entre l'offre et la demande prendra du temps.

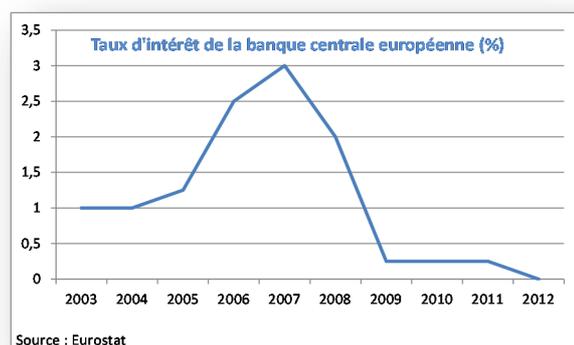
La plupart des experts tablent sur deux années encore difficiles et le FMI n'escompte qu'une très légère remontée des cours de l'or vert à partir de 2016 (cf. graphique droite).

Ces cours durablement bas pénalisent évidemment le secteur minier et métallurgique calédonien.



Des taux d'intérêt orientés à la hausse

Les taux d'intérêt directeurs des principales banques centrales ainsi que les taux interbancaires sur les marchés internationaux sont orientés à la baisse depuis maintenant plus de quatre ans (cf. graphique). Mais, la fin programmée de la politique monétaire expansionniste américaine pourrait avoir comme conséquence directe une élévation des taux d'intérêt. Selon le FMI, le Libor (taux interbancaire sur la place de Londres) pourrait



ainsi « bondir » passant de 0,237% en moyenne en 2013 à 0,446% l’an prochain.

La hausse attendue des taux directeurs devrait se répercuter sur l’ensemble des taux. Dans le cas particulier de la Nouvelle-Calédonie (où le spread de taux par rapport à métropole est de l’ordre de 1 point pour les ménages et 0,9 point pour les entreprises – moyenne constatée par l’IEOM sur la période 2009-2013–), le renchérissement du coût de la ressource pour les banques pourrait se traduire par une augmentation des taux longs de l’ordre de 0,5 à 1 point.

Résumé des hypothèses de cadrage international du DOB 2014-2016

	2011	2012	Prévisions			
			2013	2014	2015	2016
Taux de change (XPF contre USD 1)	86	93	92	92	92	92
Taux de croissance (%) du prix des importations en devises (hors pétrole) [a] [b]	2,3	2.0	1,7	1.7	1.8	1.9
Prix du pétrole (USD/bbl) [b]	104	105	103	98	94	91
Cours du nickel (USD/lb)	10,4	8	7,3	7,3	7,4	7,5
Taux d’intérêt (%) [c]	4.6	4.2	4.5	5,0	5,0	5,0

[a] Moyenne pondérée du taux de croissance de l’indice des prix à la consommation zone euro, Etats-Unis, Japon, Australie et Nouvelle-Zélande.

Source : FMI.

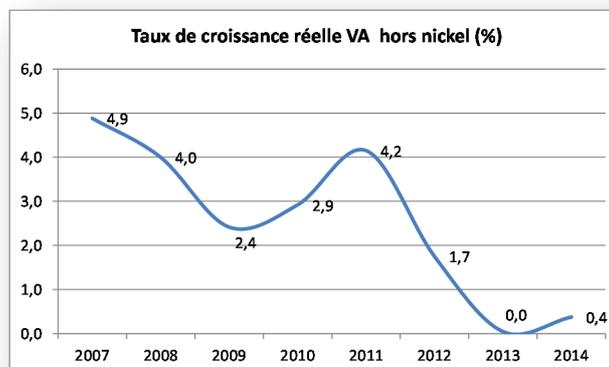
[b] Source : FMI

[c] Taux moyen pondéré des crédits à moyen et long terme pour les entreprises.

PARTIE 2 : Bilan et perspectives économiques pour la Nouvelle-Calédonie

❶ A force de ralentir, l'économie hors nickel est aujourd'hui proche du point mort

L'économie calédonienne s'essouffle. Les rythmes de croissance des activités hors nickel (qui représentent 90% du PIB aujourd'hui) ne cessent de baisser tendanciellement depuis six ans. Comme le montre le graphique ci-contre, cette perte de puissance épouse étroitement les courbes d'une *montagne russe*. Un premier palier a été atteint en 2009. Nous avons atteint aujourd'hui le second palier



de descente marqué par un ralentissement prononcé des rythmes de croissance en 2012 et, pour finir, par un atterrissage sur la période 2013-2014.

Ce profil de perte de croissance est connu maintenant depuis plusieurs années¹. Il n'en demeure pas moins toujours aussi critique. La croissance est en effet nécessaire : (i) pour procurer un emploi à tous et fournir ainsi les revenus nécessaires à la satisfaction des besoins privés ; (ii) pour alimenter les recettes budgétaires sans alourdir les taux de prélèvement et satisfaire par là-même des besoins collectifs croissants.

Une fin de cycle qui révèle un essoufflement du modèle calédonien de croissance

Les causes principales de la décélération des rythmes de croissance sont désormais bien connues. Sans reprendre ici l'ensemble de l'analyse présentée dans les précédents rapports, rappelons succinctement que le schéma de croissance calédonien a été jusqu'à présent essentiellement extensif, en mobilisant toujours plus de capital et de travail. Les investissements ont dopé la croissance grâce à leurs effets accélérateur alors que la consommation des ménages était alimentée, d'une part par les transferts publics métropolitains et, d'autre part, par la croissance de l'emploi. Largement protégée de la concurrence internationale, l'économie calédonienne s'est développée dans un contexte de faible concurrence intérieure. Il s'en est suivi un niveau de prix et de revenus élevés, mais répartis pour ces derniers de manière très inégale.

Ce modèle, qui a fait ses preuves historiquement, présente désormais de réels signes de faiblesse. En effet, il ne peut fonctionner de manière satisfaisante qu'à la condition d'ouvrir toujours de nouveaux chantiers, au fur et à mesure que les précédents s'achèvent. Et la taille de ces chantiers doit être toujours plus conséquente pour assurer une croissance de la richesse. Mais ce modèle s'enraye dès lors que les nouveaux projets sont de taille plus modeste que les précédents (en raison, par exemple de la contrainte budgétaire ou d'anticipations plus faibles des agents). La croissance décélère alors, comme c'est le cas maintenant depuis plusieurs années.

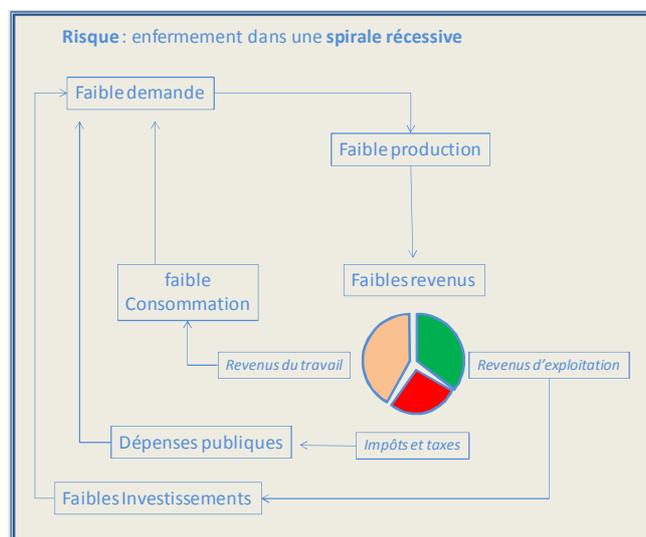
¹ Les résultats concernant l'année 2012 ont été révisés lors du dernier séminaire Amédée à partir des données sur l'emploi fournis par l'ISEE.

Un risque de spirale déflationniste

L'on serait tenté, au moins en première analyse, de considérer comme « normal », voire « naturel » cet atterrissage, qualifié parfois d'en douceur, de l'économie calédonienne. Il est facile d'imaginer en effet que l'on ne puisse pas construire, chaque année, une nouvelle usine métallurgique, une nouvelle aérogare, une nouvelle ZAC, un nouvel hôpital ou encore de nouveaux tronçons d'autoroute.

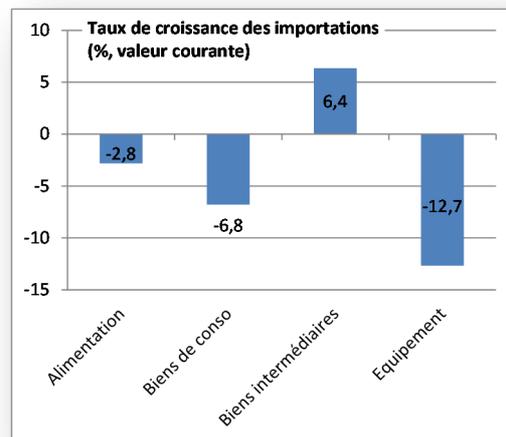
Le problème auquel se trouve confronté aujourd'hui l'économie calédonienne n'est effectivement pas tant celui de la décélération de ses rythmes de croissance que celui du niveau d'atterrissage. Le risque est alors non nul que la panne de croissance suscite de fortes anticipations négatives chez les agents privés (entreprises en premier lieu, mais aussi ménages). Ces anticipations pourraient se traduire par un ralentissement de leurs investissements (équipement et logement) et des reports temporels de consommation de biens durables (automobile, équipement du foyer...).

Ces comportements, renforcés par les incertitudes institutionnelles, ne manqueraient pas alors d'enclencher une boucle récessionniste : la moindre progression de la consommation des ménages et des investissements entraînant un ralentissement de l'activité, une diminution de l'emploi, une baisse du revenu total des ménages et provoquerait, à nouveau, un tassement de leur consommation... A court terme, la baisse du revenu disponible total des ménages pourrait être amplifiée par l'augmentation attendue des prélèvements obligatoires (notamment pour financer des dépenses sociales croissantes). Ce contexte morose serait alors assez peu favorable à une reprise de l'investissement privé (tant des entreprises que des ménages). Cette boucle peut être illustrée par le schéma suivant :

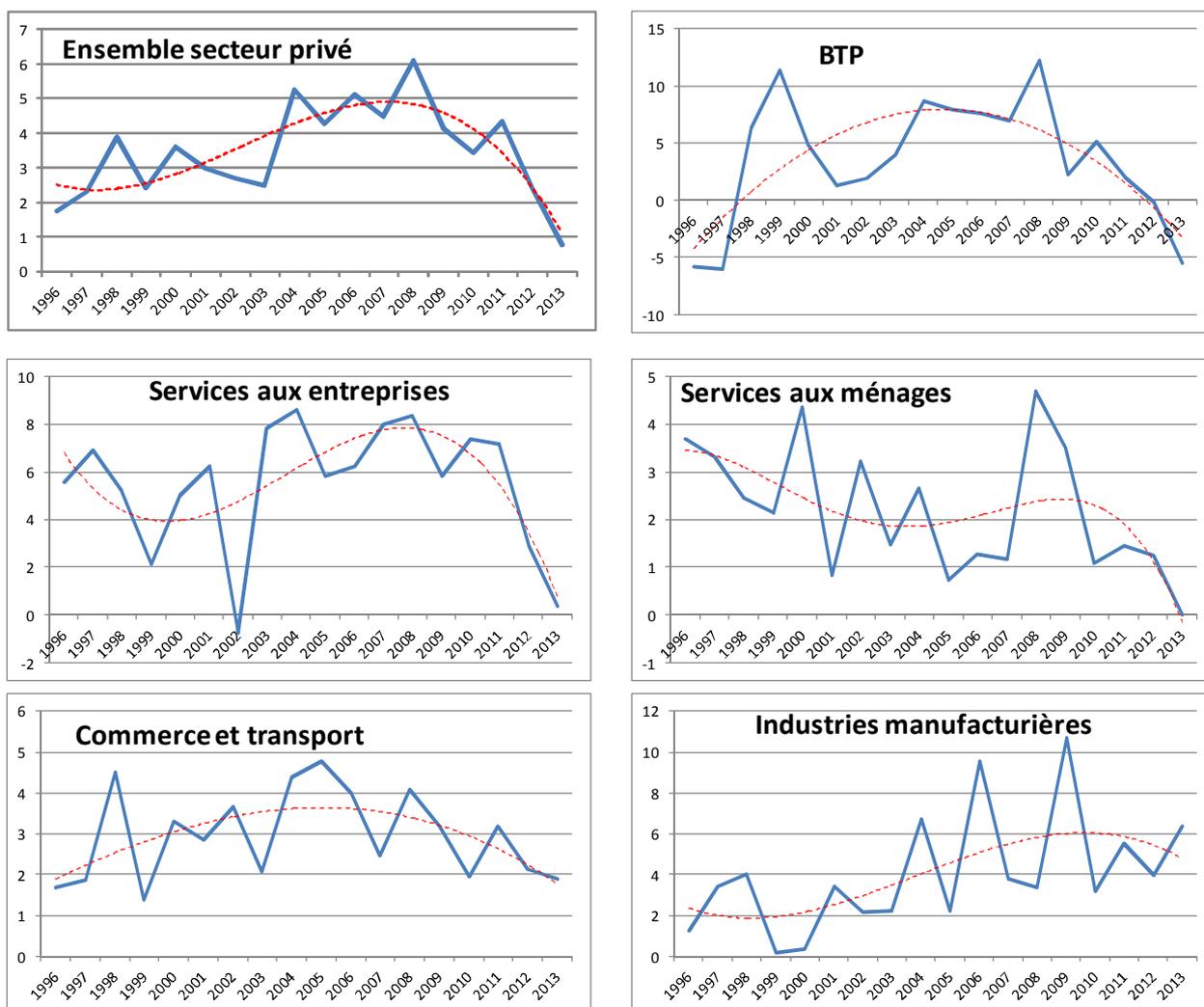


Ce risque de spirale dépressive n'est pas à écarter. Le tassement prolongé de la demande a déjà conduit les entreprises à ajuster leur effectifs (cf. graphiques ci-après), et parfois à la baisse comme dans les BTP ou les services domestiques.

Le ralentissement des rythmes de croissance et d'emploi se sont traduits, à leur tour, par un tassement de la consommation des ménages. Selon l'ISEE, les importations de biens de consommation courante ont reculé d'environ 7% entre juillet 2012 et juillet 2013 (après avoir diminué d'un peu plus de 10% en valeur entre 2011 et 2012). Des tendances similaires sont repérables sur les importations alimentaires qui chutent, sur un an, d'environ 3% en valeur courante (et donc beaucoup plus en volume en raison de la hausse des prix sur cette période). Le recul des importations de matériel de transport est encore plus sensible (-21% sur un an en valeur). La baisse de près de 13% des importations de biens d'équipement (cf. graphique ci-contre) atteste, quant à elle, du tassement de l'investissement des entreprises².



Taux de croissance (en %) de l'emploi salarié par grands secteurs



② Source : ISEE. Taux de croissance de mars à mars de chaque année. Tendence en rouge pointillé

² La hausse des importations de biens intermédiaires est imputable principalement à l'achat de soufre et d'hydrocarbures par des opérateurs métallurgiques.

S'il n'est pas à écarter, le risque de récession cumulative n'est pas certain pour autant. Si les panélistes réunis au août dernier à l'occasion du 10^{ème} séminaire Amédée s'accordent sur une croissance encore proche de zéro en 2014, une reprise pourrait néanmoins s'amorcer à partir de 2015. Celle-ci pourrait être induite par trois moteurs principaux :

1. La consommation des ménages (cf. encadré n°1 et 2) ;
2. De nouveaux grands chantiers (cf. encadré n°3)
3. La montée en puissance des nouvelles usines de nickel.

a. Le soutien de l'activité et de l'emploi par la consommation

La consommation des ménages constitue, et de loin, le principal débouché de la production marchande hors nickel de la Nouvelle-Calédonie. Elle contribue ainsi à hauteur de près de 90% à la valeur ajoutée marchande toujours hors nickel.

La reprise de la croissance suppose désormais une augmentation du pouvoir d'achat des ménages, et singulièrement celui des classes moyennes. Ainsi, une croissance d'un point du pouvoir d'achat se traduirait par une croissance de la consommation des ménages d'environ 6 milliards entraînant une hausse de la valeur ajoutée marchande hors nickel d'un peu plus de 2 milliards de F CFP.

Ce soutien au pouvoir d'achat des calédoniens pourrait revêtir deux formes :

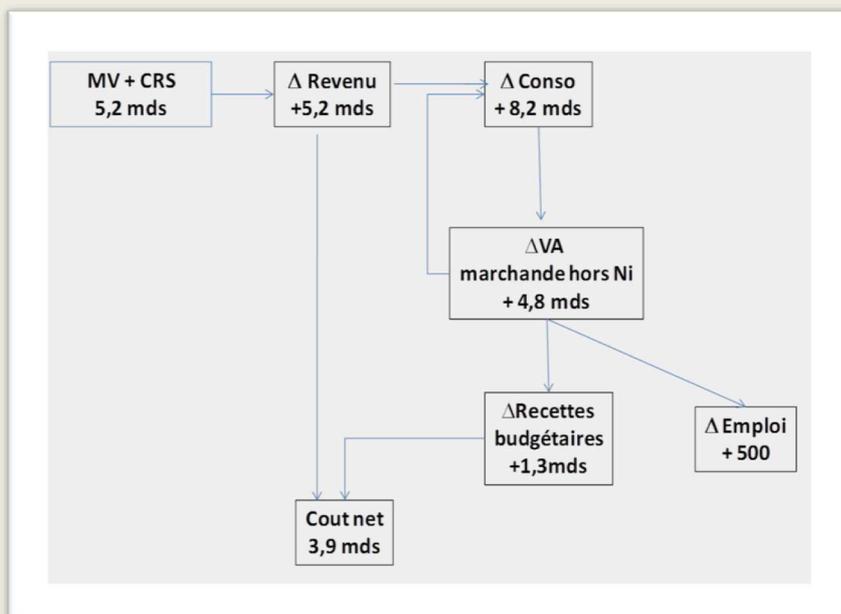
- un allègement de la fiscalité sur le revenu des particuliers et en particulier des classes moyennes ;
- un plan de soutien ciblé à l'emploi d'une part sur le secteur du bâtiment, et d'autre part, sur les publics en difficulté d'insertion par le travail.

Par ailleurs, deux décisions récentes de la Nouvelle-Calédonie sont venues renforcer le pouvoir d'achat des calédoniens et l'emploi : l'instauration des minima vieillesse et retraite (cf. encadré n°1) ainsi que la politique en faveur du handicap et de la dépendance (cf. encadré n°2).

Encadré n° 1 : Les impacts économiques du minimum retraite/vieillesse

LES IMPACTS MACRO-ECONOMIQUES DU MINIMUM VIEILLESSE ET DU COMPLEMENT RETRAITE DE SOLIDARITE

Le « minimum vieillesse » (MV) et le « complément retraite de solidarité » (CRS) constituent deux dispositifs visant à améliorer le niveau de vie des personnes âgées les plus démunies. Instruments de la politique sociale, ces mécanismes participent pleinement à la réduction des inégalités dans la distribution des revenus (en aidant les moins favorisés) ainsi qu'à la lutte contre la vie chère (en augmentant sensiblement le pouvoir d'achat des seniors). Mais, par l'ampleur des montants consentis (estimés quelques 5,2 milliards en 2013), ces dispositifs ont aussi un fort impact macro-économique (cf. schéma).



Le supplément de revenu injecté dans l'économie au travers du MV et du CRS contribue à alimenter la consommation des personnes âgées qui les perçoivent (et probablement à hauteur des montants distribués tant la capacité d'épargne de ces bénéficiaires est faible).

La consommation supplémentaire des seniors (5,2 mds) vient gonfler la demande et entraîne la production marchande (hors nickel). Dans l'hypothèse d'une absence de gains de productivité, cette production supplémentaire suppose d'embaucher de nouveaux travailleurs. Une partie des revenus dégagés par cette production reviendra aux salariés et alimentera

leur consommation (+3 mds). Au total, les 5,2 mds du MV et CRS génèreront un supplément de richesse en Calédonie estimé à 4,8 mds et une consommation induite de 8,2 mds.

Ces dispositifs profitent ainsi, non seulement à leurs bénéficiaires directs (les seniors), mais aussi à l'ensemble de la collectivité : aux autres ménages calédoniens, tout d'abord, qui bénéficient indirectement de la demande supplémentaire des anciens ; aux entreprises ensuite (dont la masse des revenus augmente) ; à la collectivité, enfin, qui récupère environ 1,3 mds au travers des impôts et taxes qu'elle collecte. Ce supplément de recettes budgétaires réduit d'autant le coût net du dispositif qui ressort, ici, à moins de 4 milliards (soit 25% de moins que la dépense initiale).

Encadré n°2 : Les impacts sur l'emploi de la politique en faveur de la reconnaissance du handicap et de la dépendance

Etude réalisée par l'ISEE en juin 2013 sur le développement du secteur social et médico-social « conventionné », et son impact en termes d'emploi, sur la période 2007 - 2012

Avant-propos :

Cette étude a été réalisée à la demande de la DASS-Nouvelle-Calédonie, sur la base de la liste des prestataires fournie par elle (liste arrêtée au 5/04/2013), couplée aux données RIDET et CAFAT concernant l'emploi salarié.

Sont concernés par cette étude, les prestataires conventionnés par la CAFAT au titre du régime Handicap et Dépendance qu'elle gère pour le compte du Conseil du Handicap de Nouvelle-Calédonie, ainsi que les prestataires soutenus par la Nouvelle-Calédonie au titre de la lutte contre les exclusions, la protection de l'enfance et des adultes et l'intervention en direction du handicap et des personnes âgées, hors conventionnement CAFAT. Tout autre acteur privé ou associatif du champ social et médico-social n'est pas pris en compte dans cette étude. De même, ne sont pas tenus compte des emplois publics du secteur, tels que notamment ceux déclarés par la DASS au titre de la protection judiciaire de la jeunesse.

L'évolution couvre 5 années et porte sur la période 4^{ème} trimestre 2007 – 4^{ème} trimestre 2012. Pour mémoire, c'est au 4^{ème} trimestre 2007 qu'ont eu lieu les Etats Généraux du Handicap, où ont été pris les premiers engagements du gouvernement de Nouvelle-Calédonie pour une politique volontariste en direction de ces publics.

Poids du secteur

Au 31 décembre 2012, le secteur social et médico-social conventionné représente 1 410 actifs, dont 96% sont salariés et 4% représente l'auto-emploi de personnes physiques. L'ensemble du secteur est composé de 132 structures, dont 8 ont plus de 60 salariés et déclarent à elles seules la moitié des salariés.

80% interviennent dans le cadre du conventionnement CAFAT au titre du dispositif Handicap et Dépendance (1 140 actifs). 1 sur 5 intervient dans le cadre d'autres dispositifs (270 actifs).

<i>Poids du secteur social et médico social* au 31/12/2012</i>			
	Dispositif Handicap et Dépendance	Autres dispositifs	Total
Employés	1078	273	1351
Auto-emploi	58	0	58
Total des actifs	1136	273	1409

*conventionné DASS

NB : L'un des prestataires (ACSMS) intervient au titre du dispositif Handicap et Dépendance pour le foyer de vie la Séviane et du dispositif de lutte contre les exclusions pour le Refuge de nuit. Dans le cadre de cette étude, tous ses employés sont comptabilisés au titre du dispositif Handicap et Dépendance.

Evolution sur 5ans

En cinq ans, le nombre d'actifs du secteur social et médico-social conventionné a été multiplié par 2,5 : au 31 décembre 2012, le secteur représente 850 actifs de plus que 5 ans plus tôt.

La progression s'est essentiellement faite par des créations d'emplois (+830 emplois en 5 ans), tandis que l'auto-emploi progresse peu (+17). L'emploi salarié a progressé bien plus vite dans ce secteur au cours des cinq dernières années (+20% en moyenne annuelle), que dans l'ensemble tous secteurs confondus, au cours de la même période (+3%).

La progression provient essentiellement du dispositif Handicap et Dépendance (+720 actifs), mais les autres dispositifs y contribuent également (+130 actifs).



Dispositif Handicap et Dépendance

Au 31 décembre 2012, les prestataires conventionnés au titre du Régime Handicap et Dépendance représentent 1 140 actifs, dont 95% sont salariés et 5% représente l'auto-emploi de personnes physiques. Précision : s'il s'agit bien de 1 140 personnes différentes, toutes ne travaillent peut être pas à plein temps.

L'accompagnement de vie représente à lui seul près de la moitié des actifs. Vient ensuite l'hébergement (21%), l'accueil de jour (10%) et le transport (8%). En outre, 9% des salariés sont employés de structures qui offrent un service combiné accueil de jour + transport + hébergement ou accompagnement de vie + transport.

Actifs parmi les prestataires conventionnés* au titre du dispositif Handicap et Dépendance, par nature de prestation, au 31/12/2012			
	Salariés	Auto-emploi	Total
Hébergement	228	16	244
Accueil de jour	115	0	115
Accomp. de vie	570	18	588
Transport	63	24	87
Services combinés	103	0	103
Total	1078	58	1136

* convention avec la CAFAT

En cinq ans, le nombre d'actifs du dispositif Handicap et Dépendance a été multiplié par 2,7 : au 31 décembre 2012, ils représentent 720 actifs de plus que 5 ans plus tôt. C'est bien par la création d'emplois salariés que cette évolution s'est faite (+700 emplois).



C'est pour l'accompagnement de vie que la progression a été la plus spectaculaire : +450 emplois. Pour ce type de prestations, l'emploi a été multiplié par 4,4. Toutefois, il faut préciser qu'un pallier important en 2009 correspond à la création d'emplois salariés pour les accompagnateurs de vie scolaire intervenant dans les établissements de la province Sud. Cette fonction était jusqu'à lors exercée par des personnes employées en contrat PPIC par la province Sud.

L'offre de service s'est également considérablement développée en ce qui concerne le transport adapté, secteur qui dispose de 4 fois plus d'intervenants qu'il y a 5 ans. En matière d'hébergement, le nombre d'actifs progresse de 90%, en lien avec la création de nouvelles structures (+14 structures en 5 ans, maisons de retraite, comme maisons ou familles d'accueil à capacités d'accueil plus limitées).

C'est pour l'accueil de jour que la progression est la moins marquée : le dispositif a permis de conforter le fonctionnement des structures existantes, mais aucune nouvelle structure n'apparaît dans le conventionnement CAFAT. L'emploi progresse toutefois de 32% dans ces établissements.

Evolution des actifs du dispositif Handicap et Dépendance								
	T4	T4	T4	T4	T4	T4	Variation	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Nb	%
Hébergement	131	138	133	169	225	244	114	87
Accueil de jour	87	97	107	111	117	115	28	32
Accomp. de vie	133	157	324	400	477	588	455	343
Transport	21	25	36	46	68	87	66	324
Multiple	49	60	67	73	94	103	54	110
Total	419	477	666	799	982	1136	717	171

Unité : nombre

L'essentiel des actifs du dispositif Handicap et Dépendance sont concentrés en province Sud (79%), 15% interviennent en province Nord, et seulement 1% aux îles Loyautés. A titre de comparaison, au 31/12/2012, tous secteurs confondus, l'emploi privé se répartit à 87% en province Sud, 12% en province Nord et 2% en province des îles Loyautés.

Aux îles et dans le Nord, l'accompagnement de vie est la prestation la plus développée ; la prestation de transports adaptés y existe aussi. En province Nord, un hébergement en famille d'accueil est également proposé. L'offre d'accueil de jour n'existe qu'en province Sud ; c'est également là que l'offre d'hébergement est la plus conséquente et la plus variée.

Actifs parmi les prestataires conventionnés* au titre du dispositif Handicap et Dépendance, par province et par nature de prestation, au 31/12/2012				
	Prov. Iles Loyautés	Prov. Nord	Prov. Sud	Total
Hébergement	0	10	234	244
Accueil de jour	0	0	115	115
Accomp. de vie	62	153	372	588
Transport	6	8	73	87
Multiple	0	0	103	103
Total	68	171	897	1136

* convention avec la CAFAT

Unité : nombre

En 5 ans, le développement des prestations du dispositif Handicap et Dépendance a touché toutes les provinces, dans des proportions variables. Dans le Sud, le dispositif s'est accompagné de la création de 580 emplois (dont de l'ordre de 90 postes PPIC transformés en contrats salariés). En province Nord, 80 emplois ont été créés sur la période. Les actifs du dispositif Handicap et Dépendance y sont presque 2 fois plus nombreux qu'il y a 5 ans. En province des îles Loyautés, le dispositif Handicap et Dépendance a eu un fort impact sur l'emploi, car il a permis la création de 55 emplois sur les 240 créés dans cette province tous secteurs confondus, sur la période 2007 – 2012. Ainsi, le nombre d'actifs dans ce domaine, très faible en 2007, a été multiplié par 5.

Evolution des actifs du dispositif Handicap et Dépendance, selon la province								
	T4 2007	T4 2008	T4 2009	T4 2010	T4 2011	T4 2012	Variation 2012 - 2007	
							Nb	%
Province Sud	316	350	517	656	805	897	580	183
Province Nord	90	112	125	120	139	171	81	90
Province îles Loyautés	13	15	24	23	38	68	56	437
Nouvelle-Calédonie	419	477	666	799	982	1136	717	171

Unité : nombre

Autres dispositifs

Au 31 décembre 2012, les prestataires conventionnés au titre des autres dispositifs déclarent 275 emplois salariés : 180 au titre de la protection de l'enfance et des adultes – 80 au titre de la lutte contre les exclusions et 15 au titre du soutien au handicap et aux personnes âgées hors conventionnement CAFAT. Les structures concernées par ces dispositifs sont toutes constituées sous forme associative. Les actifs concernés sont donc forcément des salariés. En cinq ans, 130 emplois ont été créés dans le cadre de ces dispositifs (+91%), principalement au titre de la protection de l'enfance et des adultes (+100 emplois). Les prestataires concernés ont tous leur siège social en province Sud, même si plusieurs couvrent l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie par leurs actions. Aussi, la ventilation des actifs par province n'est pas possible.

Evolution du nombre de salariés des associations conventionnées, par dispositif						
	T4 2007	T4 2008	T4 2009	T4 2010	T4 2011	T4 2012
Protection de l'enfance et adultes	77	85	95	116	158	178
Lutte contre les exclusions	66	75	76	76	77	81
Handicap et personnes âgées	1	3	6	10	11	14
Total	143	164	177	202	246	273

Unité : nombre

b. De nouveaux grands chantiers

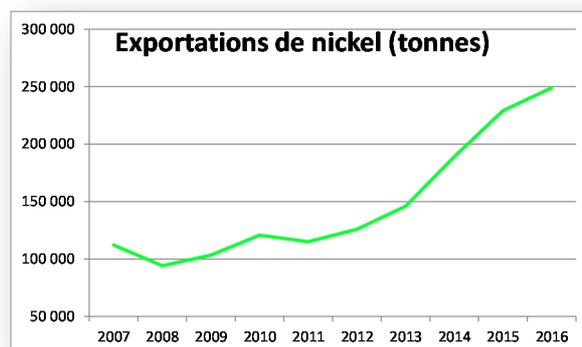
Le second moteur de la reprise pour 2015-2016 devrait être le lancement de nouveaux grands chantiers publics. Selon les estimations des panélistes Amédée, le coût global des grands chantiers programmés sur la période 2014/16 (hors politique du logement social et du soutien au BTP) serait de l'ordre de 76,6 milliards de F.CFP.

Encadré n° 3 : Les grands chantiers prévus en Nouvelle-Calédonie

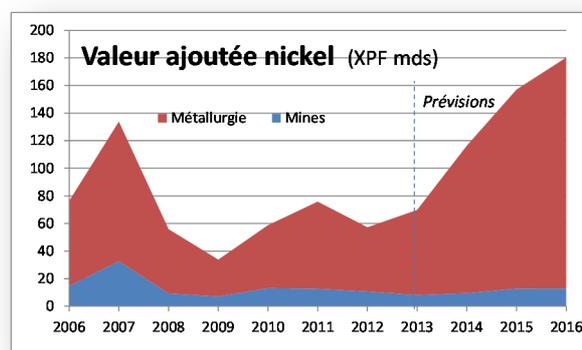
Projet	Montant total projet	Financeurs
Néobus	26,1 Milliards dont 12,8 milliards sur 2014-2016	Etat : 2.303 MF P.Sud : 125 MF Communes : 190 MF Recettes fiscales (dont TPP) : 5.531 MF Reste à financer (à déterminer) : 17.951 MF Echéancier prévu : 2012-2013 : 819 MF 2014 : 755 MF 2015 : 5.000 MF 2016 : 7.000 MF 2017-2019 : 12.562 MF
Barrage Yaté	10 milliards	Enercal : Début du chantier en 2015.
Pôle Hospitalier de Koné	3,9 Milliards	897 MF – Etat 274 MF - Province Nord 2003.8 MF – A.S.S.N.C 725.2 MF – CHN qui tient compte des participations du CHS Albert Bousquet et de l'ASSNC pour leurs besoins propres soit, 100 MF pour le CHS et 100 MF pour l'ASSNC Echéancier des travaux : chantier prévu sur 2 ans (2014-2015)
Constructions de 2 nouveaux lycées	11 milliards	Etat : Lycée de Pouembout : 6,1 milliards Lycée du Mont-Dore : 4,9 milliards
Rénovation lycées	6 milliards dont 3,6 milliards sur 2014-2016	Nouvelle-Calédonie : Echéancier prévu : 1,2 milliards par an de 2013 à 2017.
Médipôle Koutio	50 milliards dont 22,6 milliards sur 2014-2016	Echéancier de fin de travaux : 2014 : 14,8 milliards 2015 : 6,8 milliards 2016 : 1 milliard
Programmes routiers	9 milliards sur 2014-2016	Nouvelle-Calédonie : Echéancier prévu : 3 milliards par an.
Aménagement aéroport de Koné	2,2 milliards dont 1,6 milliards sur 2014-2016	Nouvelle-Calédonie : Echéancier prévu : 2013 : 570 MF 2014 : 700 MF 2015 : 900 MF
Rénovation Bibliothèque Bernheim	1,5 milliards	Nouvelle-Calédonie : Echéancier prévu : 500 MF par an sur 2014-2016
TOTAL GRANDS CHANTIERS EN N-C 2014-2016	76,6 milliards	

c. La montée en puissance des nouvelles usines de nickel

En l'absence de problèmes techniques et dans l'hypothèse d'un *ramp-up* rapide, la production de nickel pourrait atteindre les 250 kt à l'horizon 2016, soit 66% de plus que celle attendue cette année (156 kt). Le doublement de la production entre 2012 et 2016 devrait se traduire par une croissance de la valeur ajoutée du secteur de l'ordre de 40% par an (en termes nominaux) jusqu'en 2016.

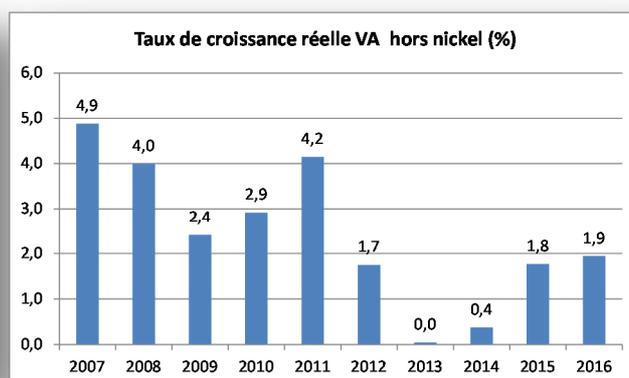
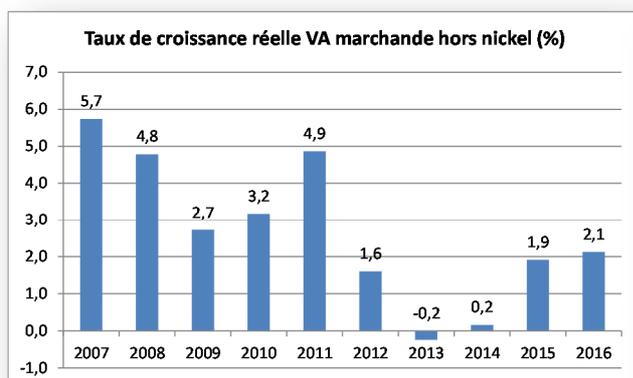


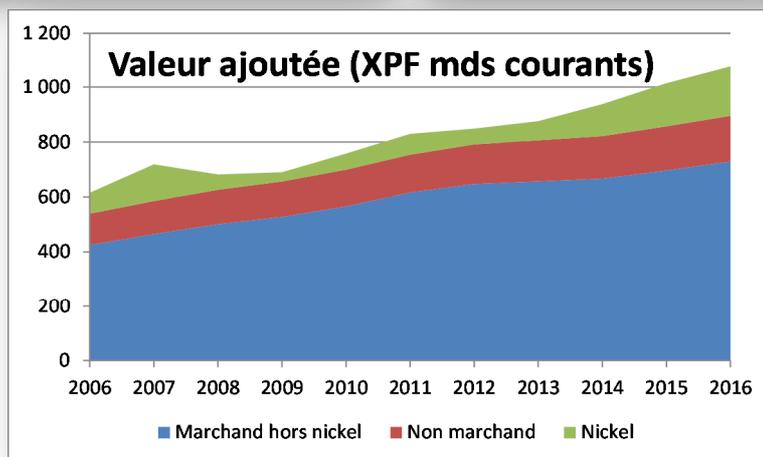
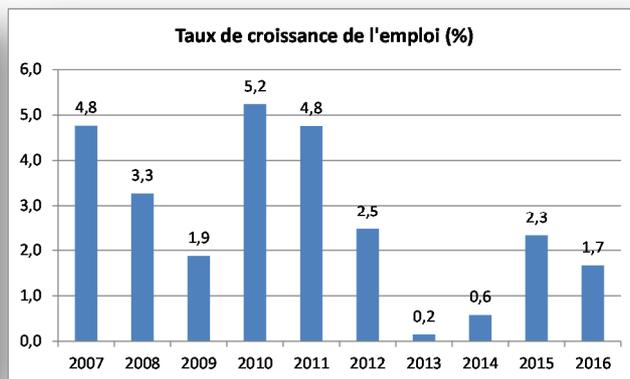
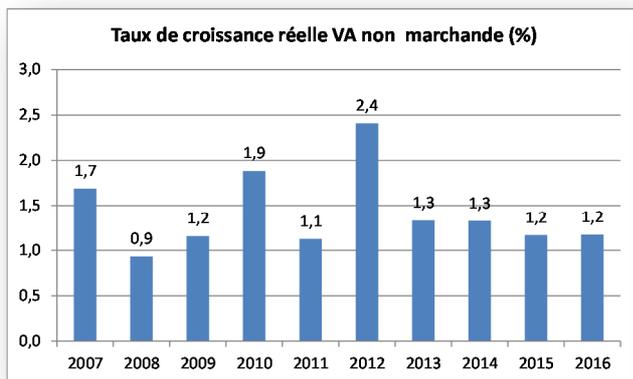
La montée en puissance des deux usines nickel aura des effets d'entraînement sur le reste de l'économie (au travers notamment du réseau de sous-traitance locale). On peut estimer ainsi que les 20 kt d'exportations supplémentaires par an de Ni contenu entre 2014 et 2016 pourraient générer un supplément de valeur ajoutée dans les activités marchandes hors nickel de l'ordre de 3 à 4 milliards par an.



d. Un cadrage macro-économique à l'horizon 2016

Au total, ces trois moteurs de croissance exerceraient une poussée totale d'environ 10 à 12 milliards de F CFP par an entre 2015 et 2016, conduisant à une croissance de la valeur ajoutée marchande hors nickel légèrement inférieure à 2% l'an (cf. graphiques ci-après).





Sources : Modèles Amédée & Beautemps.

Encadré n° 4 : Les impacts financiers et fiscaux de la mise en œuvre du plan ISA

Contexte et enjeux

Le plan ISA, informer, sensibiliser, agir, contre la consommation de tabac, alcool et autres drogues en Nouvelle-Calédonie est en cours d'élaboration par le gouvernement et a fait l'objet d'une première présentation au congrès le 8 janvier 2013.

Il se présente comme un plan d'actions multisectoriel et recherche avant tout une modification des représentations et des normes sociales vis-à-vis des substances psychoactives qui provoquent le plus de dommages et dont l'usage est largement banalisé.

Il comporte deux objectifs principaux :

⇒ Faire reculer la consommation :

- d'alcool et de tabac et spécifiquement les consommations excessives d'alcool,
- de drogues illicites et spécifiquement du cannabis.

⇒ Modifier les représentations et les normes sociales.

Le choix de privilégier des actions fortes à l'égard de l'alcool s'explique par le caractère alarmant de l'ensemble des indicateurs sur ce produit.

Ces indicateurs attestent une initiation qui s'opère de plus en plus jeune, des modes de consommation qui induisent des dommages particulièrement importants en termes de violences au sein des familles et sur les routes. Les tendances de consommation de substances psychoactives reflètent une situation qui s'est aggravée durant les 5 dernières années

L'efficacité de ce plan d'actions repose sur un équilibre entre la prévention, le soin, la répression, l'accessibilité aux produits et d'une communication ni stigmatisante ni diabolisante.

Il comporte des mesures d'urgence en termes réglementaires tant du point de vue sanitaire que fiscal et les mesures relatives à la prévention et aux soins qui nécessitent une mise en œuvre progressive.

Renforcer la réglementation sur les drogues licites s'avère d'autant plus nécessaire que l'alcool et le tabac constituent à eux deux le facteur de plus de 20% de la mortalité prématurée des calédoniens.

Il s'agit de limiter d'avantage l'accès de ces produits en termes de lieu, de durée et de prix.

Plusieurs projets de textes ont été préparés et seront prochainement présentés au Congrès.

Impacts financiers et fiscaux

Sur le plan financier, la création d'un fonds de lutte contre les addictions par la hausse des taxes sur l'alcool et le tabac permettra de financer de façon pérenne les actions de prévention et de sécurité.

S'agissant de la hausse des taxes sur l'alcool (taxe de consommation sur les produits alcooliques importés et taxe de consommation intérieure sur les produits alcooliques du cru et de fabrication locale), elle devrait aboutir à une recette supérieure à 2 milliards de francs.

S'agissant de la hausse de la taxe sur les produits du tabac, la recette supplémentaire devrait être équivalente.

Les textes concernant la modification de la structure du prix du tabac et la limitation des teneurs en substances nocives ne représentent pas un enjeu financier significatif.

Les textes relatifs à la limitation des quantités d'alcool autorisées à la vente et à l'interdiction de la publicité et des promotions tarifaires devraient avoir un impact de réduction des recettes fiscales.

PARTIE 3 : Une reprise modérée des recettes après le pic de 2012

❶ Une année 2012 exceptionnelle

Le ralentissement des rythmes de croissance en 2013 et 2014 n'est pas réellement une surprise. Ce tassement était déjà anticipé il y a maintenant plus d'un an, à la suite du séminaire Amédée de juillet 2012. Mais ce ralentissement est amplifiée par l'année exceptionnelle que fût 2012 avec une hausse des recettes plus importante que prévue entre 2011 et 2012. En droits constatés, les recettes de l'assiette des dotations ont augmenté de +10,1 % et en recouvrements nets de +11,4 %.

De ce fait, si la quote-part définitive versée au fonds intercommunal de péréquation des communes est inférieure en 2013, à celle de 2012, l'effet « cliquet » ne sera pas mis en œuvre conformément à l'article 49 de la loi organique. En effet, ce dernier prévoit que le « *montant définitif de la dotation versée à chaque commune par le fonds est chaque année au moins équivalent au montant définitif de la dotation versée par le fonds au titre de l'année précédente* » sauf « *dans le cas où la baisse des recettes servant d'assiette fait suite à une progression des mêmes recettes, au cours de l'exercice précédent, supérieure à 10 %* ».

❷ La confirmation d'un tassement sur 2013-2014 qui soulève la question du risque de budgétisation des recettes en droits constatés

Des recettes 2013 en net repli par rapport à 2012 mais supérieures à 2011

A l'issue du séminaire Amédée et des réunions de travail regroupant notamment les services de la DSF, des Douanes et de la DBAF, les recettes 2013 de l'assiette des dotations sont estimées en droits constatés à 126,7 milliards contre un budget prévisionnel de 124,1 milliards, soit un taux de réalisation de 102 % (+ 2,6 milliards). Par rapport à 2012, année exceptionnelle où l'assiette des dotations a atteint 137,8 milliards, l'exercice 2013 accuserait un net repli de -11,1 milliards, soit - 8 %.

Hors IS 35% et IRVM, l'évolution des recettes de l'assiette est estimée entre 2012 et 2013 à -3,6 %. Par rapport à 2011, les recettes 2013 seraient néanmoins en hausse de +2,7 %. La fiscalité directe (+8,5 % entre 2011 et 2013 hors IS35 et IRVM) évoluant toujours plus favorablement que la fiscalité indirecte (-4,6 % entre 2011 et 2013).

Les recettes des impôts directs (hors IS35 et IRVM) sont estimées à 63,9 milliards pour des prévisions à hauteur de 59,6 milliards, soit une réalisation de 107 %. Quant aux recettes des impôts indirects, elles sont estimées à 49,5 milliards alors que les prévisions du BP2013 s'élevaient à 53,3 milliards, soit une réalisation de seulement 92,8 %.

En recouvrements nets, les recettes de l'assiette sont évaluées à 120,7 milliards, largement en-deçà des inscriptions du budget primitif 2013 : -3,4 milliards ; et en-deçà des recouvrements nets 2012 : -10,7 milliards.

Ainsi, aucun réajustement positif des dotations provinciales et communales n'est donc prévu pour le budget supplémentaire 2014. En l'état des estimations, c'est un réajustement négatif des dotations de -2,5 milliards qui serait constaté.

Des prévisions budgétaires atones sur 2014

Les premières projections pour l'exercice 2014 confirment le tassement 2013-2014 avec, de budget primitif 2013 à budget primitif 2014, des recettes en diminution de -0,6 %. Une dégradation des recettes de la fiscalité indirecte est attendue (-4,5 % entre 2013-2014), ainsi qu'un ralentissement de la croissance des impôts directs (+1,5 %).

Les prévisions 2014 sur la fiscalité directe seront similaires à celles du BP 2013, avec une reconduction des recettes sur l'IRPP, l'IRVM et une progression de l'IS 30% estimée à +3,3 %.

A contrario, les prévisions 2014 sur la fiscalité indirecte sont en repli par rapport à celles du BP 2013 : - 5 % pour la TGI ; - 6,7 % pour la TBI ; -11,4 % pour les droits de douanes ; - 7,4 % pour la TCPI...

Les estimations des résultats nets 2013 de la régie des tabacs étant plus favorables que prévus initialement au BP2013, les prévisions budgétaires 2014 seront en hausse de +12,5 %.

L'atonie des recettes fiscales 2013 et 2014 conjuguée à un niveau exceptionnel des recettes effectivement recouvrées en 2012 conduit à anticiper qu'il n'y aura donc pas d'évolution positive des dotations aux collectivités avant 2015.

Cette conjoncture conduirait même à un réajustement définitif négatif de ces dotations lors des budgets supplémentaires pour 2014 et 2015. En effet, se pose à nouveau la question pour la Nouvelle-Calédonie du risque de budgétisation des recettes en droits constatés.

Le risque de la budgétisation en droits constatés

La loi organique prévoit que les prévisions du budget primitif de la Nouvelle-Calédonie s'établissent sur la base des droits constatés, et que les reversements des dotations définitives s'effectuent sur la base des recouvrements nets.

La différence entre les droits constatés et les recouvrements nets est constituée par les remboursements, restitutions et dégrèvements d'impôts et taxes ainsi que par les titres non recouverts.

La reproduction du schéma constaté entre 2006 et 2008 se confirme entre 2011 et 2013. A l'instar de l'évolution de recettes recouvrées 2006-2007 (+30,6 %), l'évolution des recettes

recouvrées 2011-2012 (+11,4 %) a été supérieure à +10 %. L'année suivante, l'assiette des dotations a diminué. En 2008, l'évolution a été de -2,75 %. En 2013, la diminution risque d'atteindre -8 %.

Pour autant, les recettes attendues en droits constatées pour 2013 devraient rester supérieures aux prévisions budgétaires du BP 2013 (+ 2,6 milliards). Comme au CA 2008, où les recettes constatées étaient supérieures aux prévisions budgétaires (+1,1 milliards).

En revanche, il est prévu que les recouvrements nets pour 2013 soient inférieurs à ces prévisions budgétaires (-3,4 milliards), ce qui équivaut à un réajustement négatif des dotations aux collectivités (trop versé de 2,5 milliards dont 1,965 milliards pour les provinces et 570 millions pour les communes).

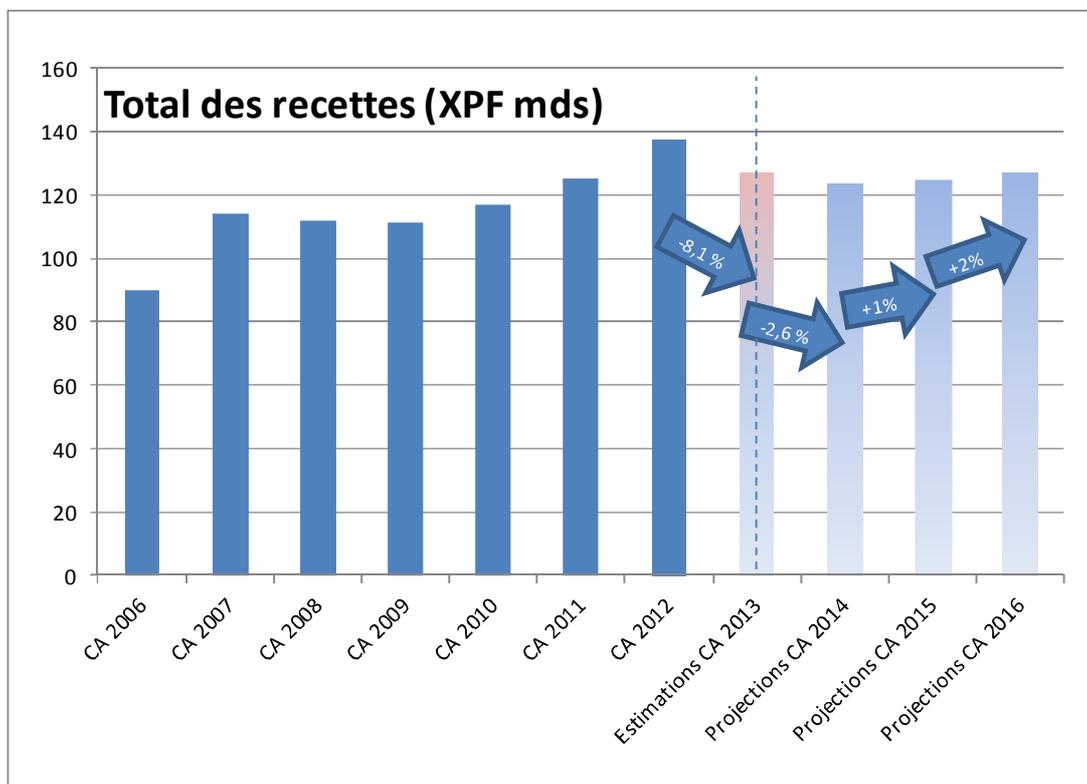
En 2008, ce scénario s'était déjà produit avec des recouvrements nets inférieurs de - 2,4 milliards aux prévisions budgétaires et un réajustement négatif des dotations de - 1,8 milliards.

Pour rappel, seules la Province Sud et les communes du Sud avaient remboursé à la Nouvelle-Calédonie la moitié de leur réajustement négatif. La Nouvelle-Calédonie avait donc absorbé, sur son budget propre, 1,35 milliards de trop-versé aux autres collectivités ; dégradant ainsi son résultat net, sa capacité d'autofinancement et ses ratios de solvabilité.

Considérant que la Nouvelle-Calédonie disposait au CA 2012, d'un résultat net 2012 de 2,2 milliards (cf. analyse financière du budget propre du CA 2012), l'absorption, de toute ou partie, des 3,4 milliards du manque à gagner entre les prévisions et les recouvrements nets, rendrait ce résultat net négatif et amoindrirait fortement sa capacité d'autofinancement (4,4 milliards en 2012).

③ Une reprise modérée sur 2015-2016

Les résultats du séminaire Amédée du mois d'août 2013 montrent une reprise limitée de la croissance et des recettes d'ici 2016 comme le montre le graphique ci-dessous.



La forte croissance du nickel ne se traduira pas par une augmentation significative de l'IS35

D'ici à 2016, la Calédonie devrait connaître une très forte croissance de ses exportations de nickel suite à la mise en production des deux nouvelles usines métallurgiques et à la réalisation de projets *off-shore*. Cette montée en puissance devrait se traduire par une augmentation de la valeur ajoutée du secteur de près de 64 milliards de F CFP entre 2014 et 2016 ; la VA du secteur atteignant, à cette date, les 180 milliards de francs, soit un sixième du PIB total.

Compte tenu des dérogations fiscales dont bénéficient les nouveaux entrants dans le secteur, cette croissance des revenus du nickel ne devrait pas se traduire par une augmentation du rendement de l'IS35. Celui-ci ne sera abondé que par l'opérateur historique (et dans une moindre mesure par les activités minières), mais pour un montant très faible (de l'ordre de 0,5 à 0,8 mds par an) en raison du cours relativement bas de la ressource (de l'ordre de 7,3\$/lb en moyenne sur la période 2014-2016). Dans ces conditions, le taux moyen apparent d'IS35 passerait alors de 7,5% de la valeur ajoutée nickel en 2012 à 0,3% en 2016.

Encadré n°5 : L'impact budgétaire de la mise en œuvre de la TGA en substitution aux 5 taxes

Le protocole de fin de conflit "vie chère" signé le 27 mai 2013 prévoit dans son volet relatif à la fiscalité la réactivation du projet de taxe générale sur les activités (TGA) au taux de 6 % à compter du 1er juillet 2014. La mise en place de la TGA s'inscrit dans le cadre de la réforme globale de la fiscalité souhaitée par le congrès dans sa délibération n°145 du 1er septembre 2011.

La TGA se définit comme un impôt généralisé sur la consommation "à paiement fractionné". Elle se substitue à cinq taxes existantes : la taxe de solidarité sur les services (TSS), la taxe de base à l'importation (TBI), la taxe de péage (TP), la taxe de fret aérien (TFA) et à la taxe sur les nuitées hôtelières (TNH).

Elle est neutre pour les acteurs économique et supportée par le consommateur final du bien ou du service.

La TGA s'applique aux opérations économiques (importations et transactions) réalisées en Nouvelle-Calédonie par un assujetti. Certaines opérations sont toutefois exclues du champ d'application de la TGA : santé, enseignement, certaines locations immobilières, eau et électricité, mines et métallurgie et activités relevant du champ d'application d'autres taxes.

Par ailleurs, ne sont pas soumises à taxation :

- les activités réalisées par les opérateurs économiques dont le chiffre d'affaires est inférieur à 10 millions de F CFP (nouveau seuil du régime forfaitaire),
- les exportations de biens,
- la vente par les détaillants de produits de première nécessité,
- les achats par les opérateurs relevant d'une activité métallurgique ou minière réalisés en franchise de taxe.

Le mécanisme de la TGA prévoit un droit total à déduction de la taxe grevant les achats des assujettis.

Par souci de simplification, les opérateurs économiques qui réalisent à la fois des opérations dans le champ d'application de la TGA et des opérations hors champ, sont soumis à la taxe si les activités dans le champ présentent un caractère prépondérant. Dans ce cas, l'ensemble du chiffre d'affaires est soumis à la TGA.

D'un point de vue budgétaire, la neutralité est recherchée :

- au niveau global, par un produit de TGA attendu équivalent au produit cumulé des 5 taxes supprimées ;
- au niveau de chaque bénéficiaire, par l'affectation d'une quote-part de TGA proportionnelle aux montants affectés à chaque bénéficiaire des 5 taxes supprimées.

PARTIE 4 : Les perspectives d'évolution des finances sociales

❶ Les perspectives d'équilibre horizon 2014

L'année 2012 a été marquée par le déficit et les difficultés récurrentes de trésorerie du régime « Maladie » malgré l'adoption de mesures par le gouvernement et le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, telles que l'élargissement de l'assiette de cotisation et l'augmentation des taux de cotisation au régime, la baisse du prix du médicament et le remboursement sur la base des médicaments génériques.

Ces mesures ainsi que le versement d'une subvention par l'ASS-NC (de 800 MF puis une d'une subvention complémentaire de 670 millions versée en mai 2013) ont permis de réduire le déficit de près de 5 milliards, par rapport aux prévisions initiales.

Tracer les perspectives d'évolution des finances sociales pour les années 2014 et suivantes constitue un exercice complexe : les recettes fiscales (TSS et CSA) devraient représenter 23 milliard FCFP contre 28,1 milliards prévue pour les dépenses. Ainsi le déficit 2014 oscillerait entre -5,1 milliards et -3,6 milliards selon la contribution des provinces au financement de la politique en faveur du handicap et de la dépendance.

Dépenses prévisibles (Reconduction 2013)	Capacités de financement Fiscalité en vigueur (juin 2013)
Engagements : 1. Prise en charge de cotisations 11,4 Milliards dont : Secteurs aidés : 3,6 Milliards ; Réduction part patronale bas salaires : 3 Milliards ; travailleurs indépendants : 4,8 Milliards. 2. Anciens minima retraite 1,3 Milliards Liquidés avant l'instauration CRS CRS 3 Milliards Minimum vieillesse 1,7 Milliards 3. Handicap et dépendance 5,5 Milliards (dont 1,5 milliards suite au retrait annoncé des provinces au financement à/c de 2014) 4. AFS 2,7 Milliards 5. Aide au logement (part NC) 1,2 Milliards 6. Diverses dépenses sanitaires 150 millions (Factur) 7. Déficit du RUAMM : 1,1 Milliards Nb : reconduction du déficit 2012 provisoire (qui intègre une avance sur subvention d'équilibre de 800 millions)	TSS 2014 18 Milliards (affectée à l'ASSNC) Nb : l'introduction de la TGA supprimera la TSS mais le montant de la recette TSS sera maintenu pour le financement des régimes sociaux. CSA 2014 5 Milliards affectation maintenue à l'ASSNC en 2013 et 2014 par la LP 2013-3 du 4/6/2013.
TOTAL DEPENSES 28,1 Milliards	TOTAL RECETTES 23 milliards

1. La prise en charge des cotisations, c'est-à-dire des allègements de charges sociales prévus par délibérations du Congrès, devrait s'élever à 11,4 milliards.
2. La part des minima retraite « ancien dispositif » rendu caduque par la mise en place du complément retraite solidarité au 1^{er} janvier 2007 représenterait 1,3 milliards, celui-ci est intégralement pris en charge aussi par la Nouvelle Calédonie via l'ASSNC. S'agissant du complémentaire retraite de solidarité dont la gestion est confiée à la CAFAT depuis 2007, la dépense est estimée à 3 milliards. Quant au minimum vieillesse, son coût devrait représenter 1,7 milliards.
3. Le régime handicap et dépendance est financé depuis sa création en 2009 par la Nouvelle Calédonie et les 3 provinces sur la base d'une convention qui est arrivée à échéance fin 2012. En 2013 son montant s'élèverait à 5,5 milliards suite au retrait des provinces. Une nouvelle convention est en signature pour 2013 mais les provinces ont d'ores et déjà annoncé vouloir se retirer du financement à compter de 2014 (leurs contributions s'élèveraient à un peu plus de 1,5 milliards).
4. Le régime de l'AFS (les allocations familiales de solidarité) créé en 2005 dont la gestion est aussi confiée à la CAFAT représente 2,7 milliards de dépense. Son financement repose sur la CSA mais depuis 2011, celle-ci a été réaffectée à l'ASS-NC. Ces réserves vont permettre d'assurer le paiement des prestations 2013 mais en l'absence de nouvelles recettes, le régime ne pourra pas financer l'ensemble des prestations sur l'année 2014. C'est à cet effet notamment qu'une subvention exceptionnelle d'une subvention 1.946 MF a été votée au bénéfice de l'ASSNC dans le cadre du budget supplémentaire 2013.
5. La part de la Nouvelle Calédonie de l'aide au logement est estimée à 1,2 milliards.
6. Les diverses dépenses sanitaires prises en charge par l'ASSNC (dont Factor) sont évaluées à 150 MF.
7. Le déficit du régime de l'Assurance Maladie est reconduit à 1,1 milliards.

② Equilibres financiers 2014-2016 des comptes sociaux

Les développements qui suivent, constituent un premier exercice d'analyse prospective de la situation financière des comptes sociaux. Ils sont réalisés à fiscalité constante et mériteront d'être actualisés et affinés chaque année.

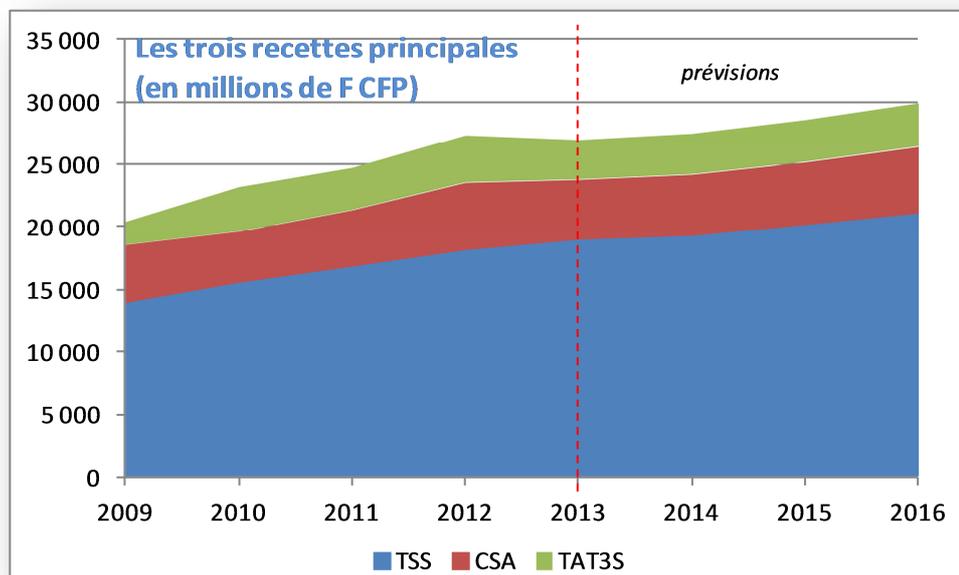
Ces éléments sont à compléter des perspectives d'évolutions des dépenses hospitalières telles que précisées en annexe 3 (p. 51).

Une moindre progression des recettes

Le tassement attendu des rythmes de croissance de l'économie calédonienne entre 2013 et 2016 (cf. supra) devrait avoir une incidence directe sur la progression des trois principales recettes affectées au financement des régimes sociaux de la Nouvelle-Calédonie (TSS³, CSA⁴ et TAT3S⁵). Celles-ci ne devraient croître au total qu'au rythme de 3,5% par an en moyenne entre 2013 et 2016, soit trois fois moins vite que sur la période 2009-2012 (10,2% l'an en moyenne). Ce ralentissement est particulièrement sensible en ce qui concerne la TSS dont l'assiette dépend directement de l'évolution de la conjoncture⁶.

	Taux annuels moyens de croissance %	
	2009-2012	2013-2016
TSS	9,2	3,6
CSA	5,4	3,4
TAT3S	26,7	3,0
Ensemble	10,2	3,5

Comme le montre le graphique ci-dessous, le supplément de recettes attendu entre 2013 et 2016 s'élèverait à un peu moins de 3 milliards, alors qu'il fut proche de 7 milliards entre 2009 et 2012.



Sources : Comptes administratifs (2009-2012) et projections Amédée (2013-2016).

³ Taxe de solidarité sur les services. Cette taxe a vocation à disparaître en 2014 suite à l'introduction de la taxe générale sur l'activité (TGA).

⁴ Cotisation sociale additionnelle à l'impôt sur les sociétés.

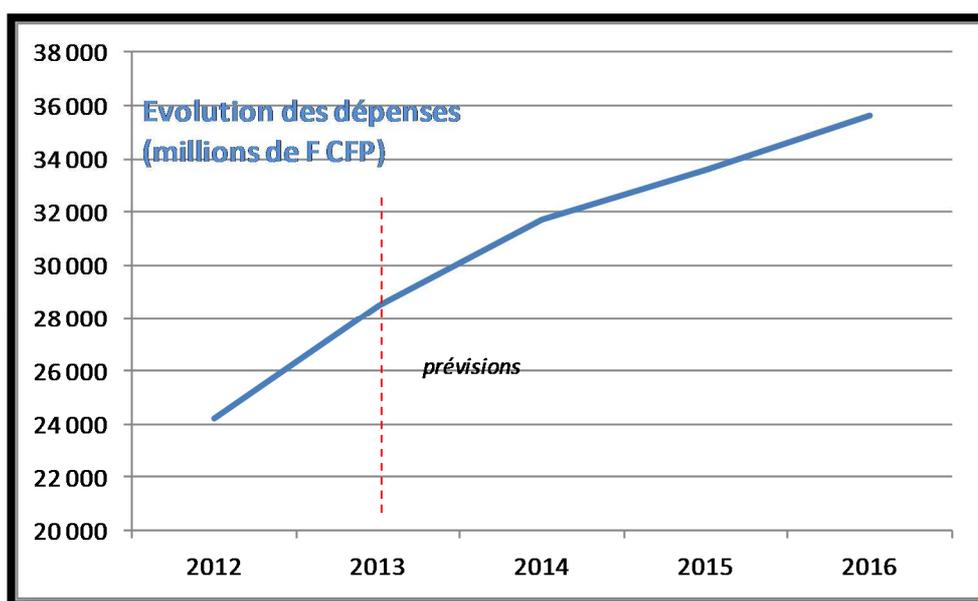
⁵ Taxe sur les alcools et tabac en faveur du secteur sanitaire et social.

⁶ Rappelons que le taux de croissance réelle des activités marchandes hors nickel est estimé, par le modèle Amédée, à 3,1% l'an en moyenne entre 2009 et 2012, mais seulement à 1% l'an entre 2013 et 2016.

Un ralentissement dans la croissance des dépenses à partir de 2015

Les dépenses figurant dans le périmètre de l'analyse sont recensées dans le tableau ci-dessous. Les modalités de calcul de ces différentes dépenses sont présentées en annexe.

Le supplément de dépenses sociales attendu sur la période 2013-2016 devrait avoisiner les 7 milliards de F CFP (à comparer aux 3 milliards de recettes supplémentaires attendues sur la même période). Cet accroissement correspond à une progression moyenne de l'ordre de 8% par an. Mais comme le montre le graphique ci-dessous, cette croissance ne devrait pas être monotone : les dépenses devraient continuer de croître rapidement (11%) entre 2013 et 2014 avant d'enregistrer un ralentissement relatif (6% en moyenne sur la période 2015 et 2016).



Dépenses	2013		2014		2015		2016		Croissance 2013-2016		
	XPF mds (e)	en % du total	XPF mds	croissance %	XPF mds	croissance %	XPF mds	croissance %	Supplément XPF mds	globale %	annuelle %
Prise en charge des cotisations (a)	11,5	40,3	12,1	5,1	12,6	4,8	13,2	4,6	1,7	15,2	4,8
Handicap et dépendance (h)	3,4	11,9	5,1	51,4	5,4	5,2	5,7	5,2	2,3	67,6	18,8
CRS (b)	3,0	10,5	3,1	4,4	3,3	4,5	3,4	4,5	0,4	14,2	4,5
AFS (c)	2,2	7,9	2,4	4,8	2,5	4,8	2,6	4,8	0,3	15,1	4,8
Minimum vieillesse	2,2	7,9	2,3	3,1	2,4	3,2	2,5	3,2	0,2	9,9	3,2
Aide au logement (i)	1,7	6,1	2,2	29,1	2,8	26,7	3,6	25,1	1,8	104,6	26,9
Dépenses prévention et FBCF ASS (d)	1,7	6,0	1,8	3,4	1,8	3,5	1,9	3,5	0,2	10,8	3,5
Minima sociaux (f)	1,5	5,2	1,5	0,6	1,5	0,6	1,5	0,6	0,0	1,9	0,6
Déficit du RUAMM (g)	1,1	4,0	1,2	1,6	1,2	4,2	1,3	4,2	0,1	10,4	3,3
Total des dépenses	28,5	100	31,7	11,4	33,6	6,0	35,6	6,1	7,2	25,2	7,8

[a] recouvre les dépenses en faveur des secteurs aidés, la réduction de la part patronale sur les bas salaires ainsi que les mesures en faveur des travailleurs indépendants.

[b] Complément retraite de solidarité

[c] Allocations familiales de solidarité

[d] comprend les dépenses de prévention et d'investissement (FBCF) de l'ASS

[e] le calage des dépenses à l'année 2013 est précisé en annexe

[f] correspond à la compensation par la Nouvelle-Calédonie du coût des minima attribués en application des règles antérieures à 2007

[g] voir annexe pour les modalités de calcul du déficit anticipé du RUAMM.

[h] dont 1,5 milliards supplémentaires à la charge de la Nouvelle-Calédonie à partir de 2014 suite au retrait annoncé des provinces de plus participer au financement de ce régime à compter de cette date.

Trois postes contribuent, à eux seuls, à quelque 80% du supplément de charges sur la période :

- Les dépenses au titre du régime « Handicap et dépendance ». La croissance de ces dépenses contribue à un peu plus de 30% du supplément de charges sur la période. La progression de ces dépenses est imputable à deux phénomènes différents : (1) Une charge supplémentaire de 1,5 milliards de FCFP en 2014 suite à l'arrêt du financement provincial ; (2) une progression relativement soutenue des prestations (un peu plus de 5% de croissance par an en 2015 et 2016).

- Les dépenses d'aide au logement. La croissance de ces dépenses contribue à 25% du supplément de charges sur la période. Deux mécanismes se conjuguent pour expliquer la forte progression de ce poste : (1) un effet plafond, conduisant, dans l'hypothèse d'une contribution constante (en valeur) des provinces et du FSH, à un financement d'équilibre croissant de la part de la Nouvelle-Calédonie⁷ ; (2) une forte progression du nombre de bénéficiaires de l'allocation (15% an par an) mais néanmoins réduire par rapport aux tendances récentes (130% d'augmentation entre 2009 et 2012) ;

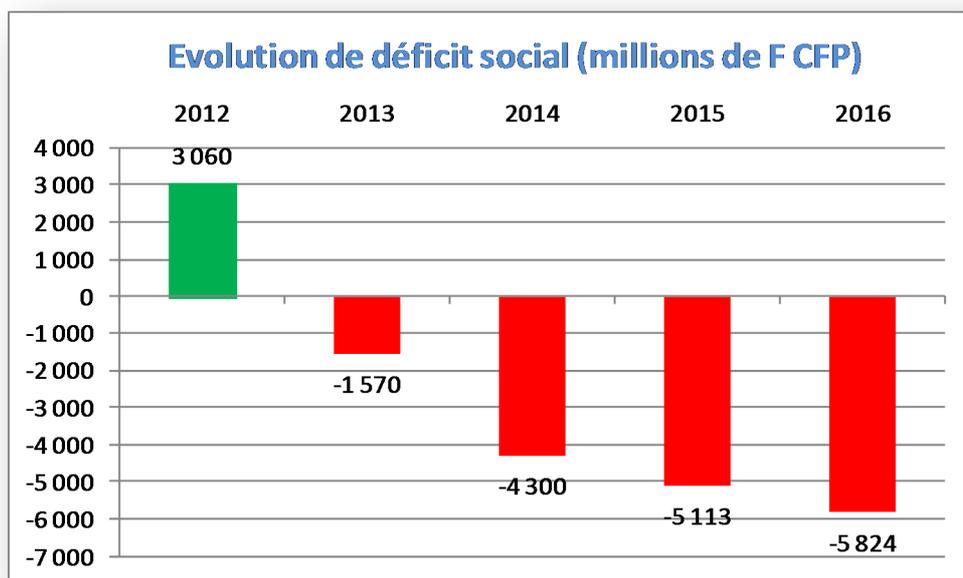
- La prise en charge par la NC des cotisations (secteurs aidés, RBS et indépendants). Ce poste constitue déjà la charge sociale la plus importante (11,5 milliards en 2013, soit 40% du total). Cette dépense devrait progresser encore d'1,5 milliards d'ici à 2016, dont 1,2 milliards au titre de la RBS (et des aides aux travailleurs indépendants).

Au regard de l'évolution de ces trois postes principaux, la progression des autres dépenses apparaît relativement modeste (1,2 milliard de charges supplémentaires à répartir sur tous les autres postes de dépenses).

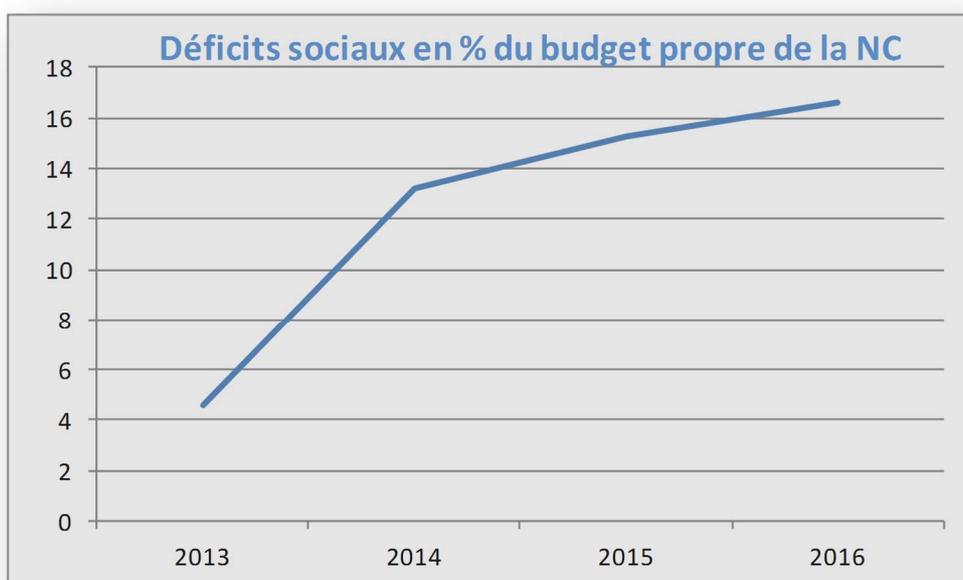
⁷ Faute de données de calage, les projections ont été réalisées dans l'hypothèse d'une contribution constante (en valeur) des provinces et du FSH (qui s'élevait en 2012 à 948 millions sur une dépense totale de 1,7 milliards). Une hypothèse alternative, où ces contributions augmenterait, par exemple, de 8% par an, réduirait le financement à la charge de la NC ; celui passerait ainsi de 8,6 milliards sur l'ensemble de la période 2014-2016 à 7,9 mds.

Une multiplication par quatre du déficit et une forte réduction de l'espace budgétaire de la Nouvelle-Calédonie

La confrontation des dépenses aux recettes se solde par un déficit croissant qui pourrait dépasser les quatre milliards de francs dès l'an prochain pour avoisiner les six milliards en 2016.



Le financement de ce déficit sur le budget propre de la Nouvelle-Calédonie réduirait très fortement l'espace budgétaire dont dispose la collectivité. Les ressources nécessaires au financement de ce déficit représenteraient ainsi quelques 13% du total des recettes de la NC dès l'an prochain et le sixième en 2016.



③ La réforme indispensable de la CLR est sur les rails :

La caisse locale de retraites (CLR) gère le régime de retraites des fonctionnaires relevant des deux fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie. Il s'agit d'un régime de retraite par répartition à prestations définies.

a. Situation au 31/12/2013

Le régime comprend aujourd'hui 4.084 retraités (+4,9% par an) pour 9.062 actifs (+2,7%), soit un ratio 2,22 actifs pour un retraité (2,27 en 2011). Le montant moyen des prestations servies par le régime est de 286.000 XPF pour une cotisation moyenne annuelle par agent (ordinaire et rétroactive) de 118.000XPF.

L'âge moyen de départ à la retraite en 2012 s'est établi à 55,6 ans en 2012 (en progression d'un an sur les six derniers exercices).

Au plan financier, le régime est dans une situation critique avec un résultat 2012 qui s'établit à 1 milliard 82 millions XPF.

RECETTES	Millions XPF	DEPENSES	Millions XPF
Cotisations ordinaires	12 484	Prestations	14 072
Cotisations rétroactives	379	Etablissement	78
Produits financiers	188		
Autres recettes	17		
TOTAL	13 068		14 150
<u>Résultat</u>		<u>-1 082</u>	

b. Projections WINTER

Les projections du cabinet d'actuaire WINTER effectuées en 2012 ont montré que l'horizon de viabilité de la CLR se situait entre 2020 et 2023, date à laquelle la CLR n'était plus en mesure de faire face à ses engagements.

c. Le projet de réforme, ses principales mesures

L'objet de la réforme actuellement soumise pour avis au Conseil d'Etat est d'améliorer l'horizon de viabilité d'au moins dix ans (voir 20 ans), chacun des trois acteurs (actifs, retraités, employeurs) du régime devant participer à l'effort de redressement.

A noter que ce projet a fait l'objet d'un consensus avec l'ensemble des employeurs et organisations syndicales représentées au sein du conseil d'administration de l'établissement.

Les employeurs – Mesures visant à fournir des recettes à courts termes

Augmentation du taux de cotisation qui passe de 20,5% à 22,5%

Les actifs – Mesures visant à augmenter l'âge de départ à la retraite à 60 ans

- A compter de l'entrée en vigueur de la réforme :

Suppression des bonifications d'âge à compter de l'entrée en vigueur de la réforme ;

Abattement provisoire sur les pensions liquidées avant 60 ans devient viager (2% par année) sauf pour les personnes justifiant des conditions pour pouvoir prétendre à pension pour ancienneté avant l'entrée en vigueur de la réforme (mesure transitoire).

Surcote viagère pour services accomplis après 60 ans pour les agents justifiant de plus de 40 annuités.

- A compter du 1^{er} janvier 2016 si l'âge moyen de départ n'a pas atteint 58 ans :

Suppression des bonifications de services (1/10)

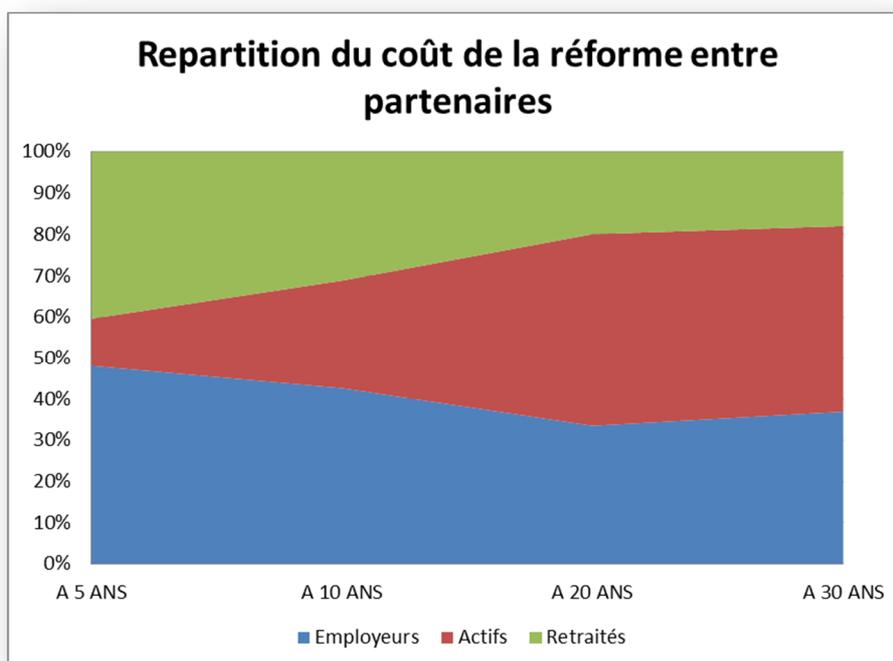
Majoration du taux d'abattement viager pour départ avant 60 ans.

Les retraités – Baisse du niveau des pensions

Extension à l'ensemble des pensionnés de la minoration de 5% sur 3 ans (pensionnés partis avant 1/04/2006). Cette mesure ne touche pas les pensionnés dont la pension est inférieure au minimum vital (174.355 XPF pour 25 annuités).

d. Le projet de réforme, coût financier par partenaire.

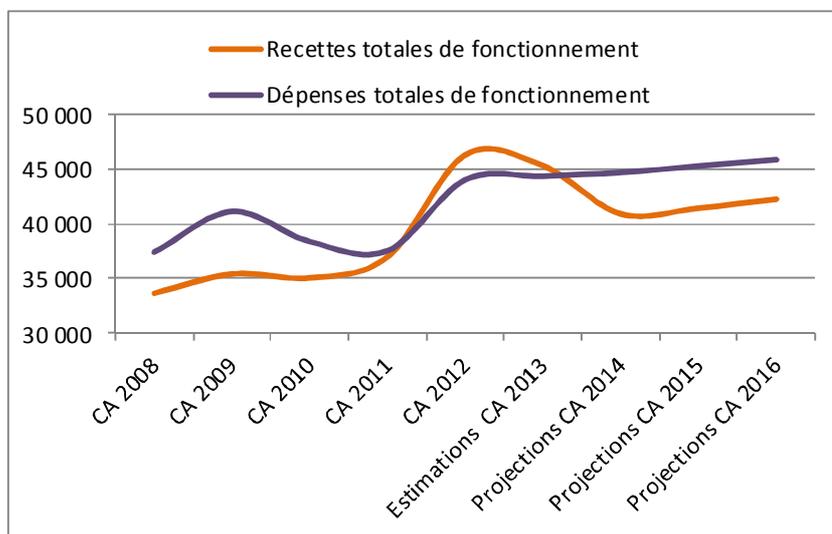
Le graphique et le tableau suivant présentent, hors mesures transitoires, le coût de la réforme supporté par chaque partenaire sur une période de 30 ans.



	Employeurs	Actifs	Retraités	TOTAL
COUT DE LA REFORME SUR 5 ANS	4 170 286 741	1 003 532 191	3 501 187 260	8 675 006 192
<i>Proportion</i>	48,1%	11,6%	40,4%	
COUT DE LA REFORME SUR 10 ANS	10 143 477 988	6 248 256 278	7 412 307 041	23 804 041 307
<i>Proportion</i>	42,6%	26,2%	31,1%	
COUT DE LA REFORME SUR 20 ANS	24 312 227 387	33 830 717 523	14 446 289 652	72 589 234 562
<i>Proportion</i>	33,5%	46,6%	19,9%	
COUT DE LA REFORME SUR 30 ANS	38 981 215 822	47 649 614 328	18 956 288 270	105 587 118 420
<i>Proportion</i>	36,9%	45,1%	18,0%	

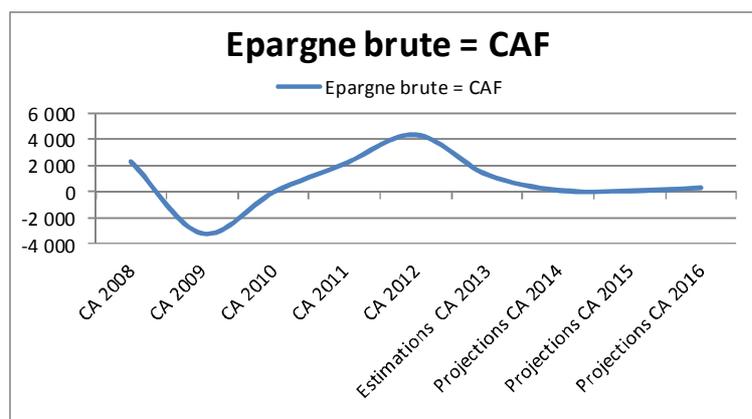
PARTIE 5 : L'obligation de maintenir un scénario rigoureux d'évolution des dépenses du budget propre

La maîtrise des dépenses de fonctionnement, telle que poursuivie ces dernières années et présentée lors du dernier rapport d'orientations budgétaires, ne suffit pas à empêcher la dégradation des ratios financiers du budget propre de la Nouvelle-Calédonie sur 2013-2014. Le tassement de la croissance et des recettes sur cette période impacte trop fortement la situation financière de la Nouvelle-Calédonie, comme le démontre le graphique ci-dessus. A noter que la hausse des dépenses entre 2011 et 2012 est due aux transferts de compétences.



Le résultat net, qui illustre la capacité de la collectivité à financer ses opérations d'amortissement, était de +2.282 MF en 2012. Il se dégraderait fortement sur 2013 (+ 950 MF) et passerait négatif sur 2014 (- 3.780 MF) avant de se stabiliser sur 2015 et de reprendre une croissance modérée sur 2016 (respectivement à -3.835 MF et -3.595 MF). La reprise de + 1% prévue sur les recettes en 2015 ne suffirait donc pas à enrayer la baisse du ratio. Il faudrait attendre 2016 et une croissance des recettes de + 2% pour renouer avec une trajectoire haussière.

La capacité d'autofinancement (CAF) suivrait une trajectoire identique. L'évolution favorable constatée entre 2009-2013 serait ainsi stoppée. Ce redressement avait fait passer la CAF de - 3.189 MF en 2009 à + 4.373 MF en 2012. Avec l'atonie de 2013-2014, elle devrait se retrouver proche de zéro dès 2014 avant de se stabiliser et d'amorcer une nouvelle et légère trajectoire haussière à horizon 2015-2016. Le pic du taux d'autofinancement atteint en 2012 (9,92 %) devrait donc se stabiliser autour des 0% sur la période 2014-2016 (cf. graphique).



atteint en 2012 (9,92 %) devrait donc se stabiliser autour des 0% sur la période 2014-2016 (cf. graphique).

Par conséquent, la Nouvelle-Calédonie ne dégagerait plus suffisamment de surplus de de la section de fonctionnement pour rembourser son capital de la dette. En effet, l'épargne nette constatée en 2012 à hauteur de 3.475 MF deviendrait négative dès 2014 (-897 MF), atteindre -1 005 MF en 2015 avant de renouer avec une dynamique positive en 2016 (-817 MF).

Il est à noter que ces projections ont été effectuées sans tenir compte de l'absorption sur le budget propre de la Nouvelle-Calédonie d'un réajustement négatif des dotations aux collectivités.

Ces perspectives induisent au minimum pour la collectivité de poursuivre la mise en œuvre d'un plan méthodique et continu de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement. Le dernier rapport d'orientations budgétaires rappelait cette exigence cruciale de maîtrise des dépenses de personnel et d'intervention en soulignant que la dépendance de la Nouvelle-Calédonie aux recettes fiscales l'exposait aussi à un éventuel ralentissement de la conjoncture économique, de nature à menacer sa solvabilité.

Le scénario proposé pour 2014-2016 repose donc sur la poursuite d'une politique de gestion responsable des deniers publics, notamment en matière de maîtrise de la masse salariale et de dépenses de fonctionnement en général. Faute de pouvoir dégager de marge de manœuvre, cette politique permettrait d'amoindrir les impacts de la perte de croissance 2013-2014, de favoriser une amélioration modérée de la situation financière après 2015, tout en maintenant le haut niveau d'interventions auprès des bénéficiaires de subventions.

Un scénario alternatif, budgétairement plus favorable, consisterait en une contraction des subventions et participations versées de - 5% par an entre 2014 et 2016. Cette perspective permettrait d'obtenir en 2016, une CAF de 2,8 milliards.

Une politique volontariste d'investissement sera également favorable à la relance de la croissance économique et au retour à une courbe haussière des recettes fiscales. Si la capacité de désendettement en sera fortement dégradée, il n'en demeure pas moins, que la Nouvelle-Calédonie reste une collectivité peu endettée (ratio du niveau d'endettement oscillant 40 % et 46 % sur la période 2013-2016 – pour un seuil limite de référence communément fixé à 150 % – et ratio du poids des annuités à 5 % en 2016 – pour un seuil limite de référence communément fixé à 20 % –).

SCENARIO TENDANCIEL DE MAÎTRISE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

DOB 2014-2016		CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	CA 2012	Evolution rétrospective 2008-2012	Estimations CA 2013	Evolution CA 2012/2013	Projections CA 2014	Projections CA 2015	Projections CA 2016	Hypothèse DOB 14-16
Formules		SECTION FONCTIONNEMENT											
	<i>Recouvrement net</i>												
	Part NC de l'assiette des dotations (retraitement)	27 937	27 355	28 836	30 343	33 812	4,89%	31 068	0,00%	30 226	30 528	31 139	1,50%
	70 Produits des services du domaine et ventes diverses	1 113	1 136	1 301	1 282	1 668	10,65%	1 702	2,00%	1 736	1 771	1 806	2,00%
	74 Dotations et participations	1 307	2 084	1 910	1 264	6 738	50,69%	6 872	2,00%	7 010	7 150	7 293	2,00%
												
1	Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	33 629	32 912	34 544	35 621	44 066	6,99%	41 530	-5,76%	40 898	41 416	42 245	1,09%
2	042 Reprise sur provisions & opérations d'ordre de stocks	4	2 492	504	1 339	2 227	400,38%	3 754	68,56%	400	400	400	0,00%
3=1+2	Recettes totales de fonctionnement	33 633	35 405	35 047	36 961	46 293	8,31%	45 283	-2,18%	40 898	41 416	42 245	1,09%
	011 Charges à caractère général (hors 635)	7 245	7 464	7 613	6 896	10 183	8,88%	10 284	1,00%	10 387	10 491	10 596	1,00%
4	012 Charges de personnel et frais assimilés	11 977	12 872	13 386	13 708	13 204	2,47%	13 468	2,00%	13 737	14 012	14 292	2,00%
	65 Autres charges d'activité	8 904	10 533	9 366	10 128	14 065	12,11%	14 205	1,00%	14 347	14 491	14 636	1,00%
5	66 Charges financières	48	54	116	248	276	54,60%	304	10,00%	355	416	486	17,00%
	67 Charges exceptionnelles	5 067	7 066	6 054	4 595	4 359	-3,69%	4 402	1,00%	4 446	4 491	4 536	1,00%
												
6	Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)	31 319	36 101	34 588	33 477	39 694	6,10%	40 220	1,33%	40 778	41 350	41 940	0,94%
7	042 Dotation aux provisions, amortissements & opérations d'ordre de stocks	6 081	5 014	3 769	4 045	4 317	-8,21%	4 113	-4,73%	3 900	3 900	3 900	0,00%
8=6+7	Dépenses totales de fonctionnement	37 400	41 115	38 357	37 521	44 011	4,15%	44 333	0,73%	44 678	45 250	45 840	0,86%
9=3-8	Résultat net	-3 767	-5 711	-3 310	-5 61	2 282	N.D.	950	-58,37%	-3 780	-3 835	-3 595	N.D.
10=1-6	Epargne brute = CAF	2 310	-3 189	-44	2 145	4 373	17,30%	1 309	-70,05%	120	65	305	36,32%
		SECTION INVESTISSEMENT											
11	16 Remboursement emprunts et dettes assimilées	511	647	585	792	898	15,11%	969	8,00%	1 018	1 069	1 122	5,00%
	20 Immobilisations incorporelles	510	362	349	358	487	-1,15%	487	0,00%	487	487	487	0,00%
	13/204 Subventions d'équipement versées	756	2 737	3 816	2 265	3 277	44,30%	3 277	0,00%	3 277	3 277	3 277	0,00%
	21 Immobilisations corporelles	960	1 068	1 181	1 055	1 117	3,85%	1 117	0,00%	1 117	1 117	1 117	0,00%
	23 Immobilisations en cours	1 785	2 497	3 051	4 052	3 962	22,06%	4 160	5,00%	4 368	4 586	4 816	5,00%
	23 Immobilisations en cours (Médipôle Koutio)	2	1 741	7	800	6 114	644,37%	15 969	161,21%	14 800	6 800	1 047	-73,40%
												
12	Dépenses réelles d'investissement	9 929	10 642	9 287	9 673	16 150	12,93%	26 279	62,73%	25 366	17 636	12 166	-21,72%
13	16 Opérations d'ordre mixte liées à la dette (OCBOR/ICNE)	0	0	0	0	3 887	100,00%	3 554	15,00%	3 221	2 888	2 555	-10,94%
14	31/040/041 Opérations d'ordre et de stocks	2 321	2 119	2 446	2 390	230	-43,89%	14 369	6143,91%	0	0	0	0,00%
15=12+13+14	Dépenses totales d'investissement	12 250	12 761	11 733	12 063	20 266	13,41%	44 202	118,10%	28 587	20 523	14 720	-19,85%
16=15	Total des emplois avec CAF à financer	12 250	12 761	11 733	12 063	20 266	13,41%	44 202	118,10%	28 587	20 523	14 720	-19,85%
17=10-11	Epargne nette	1 799	-3 836	-629	1 352	3 475	17,90%	340	-90,21%	-897	-1 004	-817	N.D.
18	16 Emprunts et dettes assimilées	5 369	2 029	3 795	1 580	4 168	-6,13%	2 400	-42,42%	6 000	5 250	4 500	-13,40%
	13 / 204 Subventions d'investissement	171	460	417	1 390	86	-15,82%	86	0,00%	86	86	86	0,00%
	13 / 204 Subventions d'investissement (Médipôle Koutio)	1 187	1 946	1 481	187	6 040	50,21%	15 789	161,40%	14 800	6 800	1 047	-73,40%
												
19	Recettes réelles d'investissement	7 808	5 141	6 080	3 532	10 403	7,44%	18 585	78,65%	21 196	12 446	5 943	-34,55%
20	16 Opérations d'ordre mixte liées à la dette (OCBOR/ICNE)	0	0	0	0	3 887	100,00%	3 554	-8,57%	3 221	2 888	2 555	-10,94%
21	31/040/041 Opérations d'ordre, de stocks et d'amortissement	3 034	4 469	5 253	5 994	2 903	-1,10%	17 869	33,00%	3 500	3 500	3 500	0,00%
22=19+20+21	Recettes totales d'investissement	10 842	9 610	11 333	9 526	17 192	12,22%	40 007	132,70%	27 917	18 834	11 998	-24,54%
23=10+22	Total des ressources avec excédent de CAF	13 152	6 421	11 289	11 671	21 565	13,16%	41 317	91,59%	28 037	18 899	12 303	-24,01%
24=23-16	Fonds de roulement généré	902	-6 340	-445	-392	1 299	N.D.	-2 885	-322,11%	-550	-1 625	-2 417	N.D.
25=(25 N-1) -11+18)	Encours de la dette (D)	6 403	7 784	10 994	11 782	15 052	23,82%	16 483	9,50%	21 465	25 646	29 024	16,28%
Seuil de référence													
Principaux ratios financiers		2008	2009	2010	2011	2012		2 013		2014	2015	2016	Respecté
a = 4 ÷ 1	<40% des RRF	Poids des charges de personnel	35,61%	39,11%	38,75%	38,48%	29,96%	32,43%		33,59%	33,83%	33,83%	OUI
b = 10 ÷ 1	>15% des RRF	Taux d'autofinancement	6,87%	-9,69%	-0,13%	6,02%	9,92%	3,15%		0,29%	0,16%	0,72%	NON
c = 25 ÷ 1	<150% des RRF	Niveau d'endettement	19,04%	23,65%	31,83%	33,07%	34,16%	39,69%		52,48%	61,92%	68,70%	OUI
d = 25 ÷ 8	< 7 années	Capacité de désendettement	2,77	-	-	5,49	3,44	12,59		178,17	394,30	95,10	NON
e = (5+11) ÷ 1	<20% des RRF	Poids des annuités	1,66%	2,13%	2,03%	2,92%	2,66%	3,07%		3,36%	3,58%	3,81%	OUI

SCENARIO ALTERNATIF DE RESTAURATION DE LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT (CAF)

DOB 2014-2016		CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	CA 2012	Evolution rétrospective 2008-2012	Estimations CA 2013	Evolution CA 2012/2013	Projections CA 2014	Projections CA 2015	Projections CA 2016	Hypothèse DOB 14-16
Formules		SECTION FONCTIONNEMENT											
	<i>Recouvrement net</i>												
	Part NC de l'assiette des dotations (retraitement)	27 937	27 355	28 836	30 343	33 812	4,89%	31 068	0,00%	30 226	30 528	31 139	1,50%
	70 Produits des services du domaine et ventes diverses	1 113	1 136	1 301	1 282	1 668	10,65%	1 702	2,00%	1 736	1 771	1 806	2,00%
	74 Dotations et participations	1 307	2 084	1 910	1 264	6 738	50,69%	6 872	2,00%	7 010	7 150	7 293	2,00%
												
1	Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	33 629	32 912	34 544	35 621	44 066	6,99%	41 530	-5,76%	40 898	41 416	42 245	1,09%
2	042 Reprise sur provisions & opérations d'ordre de stocks	4	2 492	504	1 339	2 227	400,38%	3 754	68,56%	400	400	400	0,00%
3=1+2	Recettes totales de fonctionnement	33 633	35 405	35 047	36 961	46 293	8,31%	45 283	-2,18%	40 898	41 416	42 245	1,09%
	011 Charges à caractère général (hors 635)	7 245	7 464	7 613	6 896	10 183	8,88%	10 284	1,00%	10 387	10 491	10 596	1,00%
4	012 Charges de personnel et frais assimilés	11 977	12 872	13 386	13 708	13 204	2,47%	13 468	2,00%	13 737	14 012	14 292	2,00%
	65 Autres charges d'activité	8 904	10 533	9 366	10 128	14 065	12,11%	14 205	1,00%	13 495	12 820	12 179	-5,00%
5	66 Charges financières	48	54	116	248	276	54,60%	304	10,00%	355	416	486	17,00%
	67 Charges exceptionnelles	5 067	7 066	6 054	4 595	4 359	-3,69%	4 402	1,00%	4 446	4 491	4 536	1,00%
												
6	Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)	31 319	36 101	34 588	33 477	39 694	6,10%	40 220	1,33%	39 925	39 680	39 484	-0,37%
7	042 Dotation aux provisions, amortissements & opérations d'ordre de stocks	6 081	5 014	3 769	4 045	4 317	-8,21%	4 113	-4,73%	3 900	3 900	3 900	0,00%
8=6+7	Dépenses totales de fonctionnement	37 400	41 115	38 357	37 521	44 011	4,15%	44 333	0,73%	43 825	43 580	43 384	-0,34%
9=3-8	Résultat net	-3 767	-5 711	-3 310	-561	2 282	N.D.	950	-58,37%	-2 927	-2 164	-1 138	N.D.
10=1-6	Epargne brute = CAF	2 310	-3 189	-44	2 145	4 373	17,30%	1 309	-70,05%	973	1 736	2 762	41,60%
		SECTION INVESTISSEMENT											
11	16 Remboursement emprunts et dettes assimilées	511	647	585	792	898	15,11%	969	8,00%	1 018	1 069	1 122	5,00%
	20 Immobilisations incorporelles	510	362	349	358	487	-1,15%	487	0,00%	487	487	487	0,00%
	13/204 Subventions d'équipement versées	756	2 737	3 816	2 265	3 277	44,30%	3 277	0,00%	3 277	3 277	3 277	0,00%
	21 Immobilisations corporelles	960	1 068	1 181	1 055	1 117	3,85%	1 117	0,00%	1 117	1 117	1 117	0,00%
	23 Immobilisations en cours	1 785	2 497	3 051	4 052	3 962	22,06%	4 160	5,00%	4 368	4 586	4 816	5,00%
	23 Immobilisations en cours (Médipôle Koutio)	2	1 741	7	800	6 114	644,37%	15 969	161,21%	14 800	6 800	1 047	-73,40%
												
12	Dépenses réelles d'investissement	9 929	10 642	9 287	9 673	16 150	12,93%	26 279	62,73%	25 366	17 636	12 166	-21,72%
13	16 Opérations d'ordre mixte liées à la dette (OCEBOR/ICNE)	0	0	0	0	3 887	100,00%	3 554	15,00%	3 221	2 888	2 555	-10,94%
14	31/040/041 Opérations d'ordre et de stocks	2 321	2 119	2 446	2 390	230	-43,89%	14 369	6143,91%	0	0	0	0,00%
15=12+13+14	Dépenses totales d'investissement	12 250	12 761	11 733	12 063	20 266	13,41%	44 202	118,10%	28 587	20 523	14 720	-19,85%
16=15	Total des emplois avec CAF à financer	12 250	12 761	11 733	12 063	20 266	13,41%	44 202	118,10%	28 587	20 523	14 720	-19,85%
17=10-11	Epargne nette	1 799	-3 836	-629	1 352	3 475	17,90%	340	-90,21%	-45	667	1 639	N.D.
18	16 Emprunts et dettes assimilées	5 369	2 029	3 795	1 580	4 168	-6,13%	2 400	-42,42%	6 000	5 250	4 500	-13,40%
	13 / 204 Subventions d'investissement	171	460	417	1 390	86	-15,82%	86	0,00%	86	86	86	0,00%
	13 / 204 Subventions d'investissement (Médipôle Koutio)	1 187	1 946	1 481	187	6 040	50,21%	15 789	161,40%	14 800	6 800	1 047	-73,40%
												
19	Recettes réelles d'investissement	7 808	5 141	6 080	3 532	10 403	7,44%	18 585	78,65%	21 196	12 446	5 943	-34,55%
20	16 Opérations d'ordre mixte liées à la dette (OCEBOR/ICNE)	0	0	0	0	3 887	100,00%	3 554	-8,57%	3 221	2 888	2 555	-10,94%
21	31/040/041 Opérations d'ordre, de stocks et d'amortissement	3 034	4 469	5 253	5 994	2 903	-1,10%	17 869	33,00%	3 500	3 500	3 500	0,00%
22=19+20+21	Recettes totales d'investissement	10 842	9 610	11 333	9 526	17 192	12,22%	40 007	132,70%	27 917	18 834	11 998	-24,54%
23=10-22	Total des ressources avec excédent de CAF	13 152	6 421	11 289	11 671	21 565	13,16%	41 317	91,59%	28 889	20 569	14 759	-20,06%
24=23-16	Fonds de roulement généré	902	-6 340	-445	-392	1 299	N.D.	-2 885	-322,11%	302	46	39	N.D.
25=(25 N-1) -11+18)	Encours de la dette (D)	6 403	7 784	10 994	11 782	15 052	23,82%	16 483	9,50%	21 465	25 646	29 024	16,28%
Seuil de référence													
Principaux ratios financiers		2008	2009	2010	2011	2012		2013		2014	2015	2016	Respecté
a = 4 ÷ 1	<40% des RRF	Poids des charges de personnel	35,61%	39,11%	38,75%	38,48%	29,96%	32,43%		33,59%	33,83%	33,83%	OUI
b = 10 ÷ 1	>15% des RRF	Taux d'autofinancement	6,87%	-9,69%	-0,13%	6,02%	9,92%	3,15%		2,38%	4,19%	6,54%	NON
c = 25 ÷ 1	<150% des RRF	Niveau d'endettement	19,04%	23,65%	31,83%	33,07%	34,16%	39,69%		52,48%	61,92%	68,70%	OUI
d = 25 ÷ 8	< 7 années	Capacité de désendettement	2,77	-	-	5,49	3,44	12,59		22,07	14,78	10,51	NON
e = (5+11) ÷ 1	<20% des RRF	Poids des annuités	1,66%	2,13%	2,03%	2,92%	2,66%	3,07%		3,36%	3,58%	3,81%	OUI

Annexe 1 : Méthodologie et hypothèses de projection des équilibres financiers 2014-2016 des comptes sociaux

(1) RECETTES	
TSS	<i>Taxe de solidarité sur les services</i>
	Le modèle reprend les projections de TSS issues du modèle Amédée et utilisées dans le cadre du DOB 2014-2016. La TSS, affectée à l'ASS-NC, a vocation à disparaître dans le courant de l'année 2014 et devrait être remplacée par la TGA.
CSA	<i>Cotisation sociale additionnelle à l'impôt sur les sociétés</i>
	Le modèle est calé sur la valeur de la CAS 2012 figurant dans le compte administratif 2012. En projection, la CAS est supposée suivre l'évolution (en %) de l'impôt sur les sociétés (IS30). La CAS est affectée à l'ASS-NC jusqu'en 2014 (LP 2013-3 du 04/06/13).
TAT3S	<i>Taxe sur les alcools et tabac en faveur du secteur sanitaire et social</i>
	Le modèle est calé sur la valeur de la TAT3S 2013 figurant au BP 201 (soit 3125 millions de F CFP). Le produit de cette taxe est supposée évoluée au rythme de 3% l'an en valeur entre 2014 et 2016.
(2) DEPENSES	
RBS+	<i>Prise en charge des cotisations</i>
	Ce poste regroupe deux dépenses : -1) <u>Les allègements de cotisations en faveur des secteurs aidés</u> : La projection de ces dépenses sur la période 2011-2016 a été réalisée à partir d'un ajustement économétrique auto-régressif portant sur la période 2001-2010. La qualité du modèle est de 94%. Le taux annuel moyen de croissance de ces dépenses ressort à 4,3% l'an sur la période 2011-2016. La progression des dépenses décélère chaque année : 4,2% en 2014, 4,1 en 2015 et 3,9% en 2016. -2) <u>Réduction de la part patronale sur les bas salaires (RBS) et allègement de cotisations en faveur des travailleurs indépendants</u> : La projection de ces dépenses sur la période 2014-2016 a été réalisée à partir d'un ajustement économétrique auto-régressif portant sur la période 2000-2013. La qualité du modèle est de 97,5%. La progression des dépenses décélère chaque année : 5,4% en 2014, 5,2 en 2015 et 4,9% en 2016.
MV	<i>Minimum vieillesse</i>
	L'évolution des dépenses de minimum vieillesse (MV) sur la période 2013-2016 est supposée dépendre de quatre paramètres : -1). La croissance du nombre de bénéficiaires du MV (4 888 en décembre 2012) ; -2). La croissance du revenu moyen apparent par bénéficiaire (qui s'élevait, après calculs, à 32 149 FCFP/mois en 2012) ; -3) La croissance du montant mensuel du MV fixé par la NC (soit 86 445 FCFP par mois pour une personne seule en 2013) ; -4) La croissance de la contribution moyenne apparente des provinces au financement du MV (qui s'élevait, après calculs, à 15 889 F CFP/mois et par bénéficiaire). En projection (2014-2016), le montant seuil du MV fixé par la NC est supposé évoluer comme l'inflation (1,4% en 2014 et 1,5% en 2015 et 2016). Le revenu des bénéficiaires est supposé évoluer moitié moins vite que l'inflation. Le montant seuil du MV fixé par les provinces (31 000 FCFP/mois) est supposé constant dans le temps. Enfin, le nombre de bénéficiaires est supposé évoluer au rythme 0,5% par an. La méthodologie détaillée des projections de charges au titre du MV est présentée dans le Document de travail Amédée n°90, août 2013.
CRS	<i>Complément retraite de solidarité</i>
	Le montant par bénéficiaire est supposé augmenter comme l'inflation et le nombre de bénéficiaires du CRS au rythme de 3% par an (soit moins que le taux de croissance des

	personnes âgées de plus de 60 ans qui s'élève, sur la période, à 4,8% par an).
	<i>Minima sociaux</i>
	<p>Ce poste correspond à la compensation par la Nouvelle-Calédonie du coût des minima attribués en application des règles antérieures à 2007.</p> <p>Cette charge est supposée évoluer entre 2013 et 2016 au même rythme que l'inflation diminuée de 0,85 point de pourcentage. La valeur de ce coefficient réducteur a été estimée au regard de l'évolution de la série entre 2009 et 2012.</p>
	<i>Régime handicap et perte d'autonomie</i>
	<p>Le nombre de bénéficiaires est supposé évoluer à hauteur de 80% comme le taux de croissance des personnes âgées de plus de 60 ans (soit 4,8% l'an) et pour 20% comme le taux de croissance de la population totale (1,2% l'an).</p> <p>Le montant moyen de l'allocation par bénéficiaire est supposé augmenter comme l'inflation.</p> <p>Le montant 2014 à la charge de la Nouvelle-Calédonie inclut un surplus de dépenses de 1,5 milliards de F CFP suite au retrait annoncé des provinces de plus participer au financement de ce régime à compter de cette date.</p>
AFS	<i>Allocations familiales de solidarité</i>
	<p>Le nombre de bénéficiaires des AFS est supposé stable (à l'instar de la période 2010-2012).</p> <p>Le montant total des allocations versées est supposé évoluer au même rythme que celui enregistré entre 2010 et 2012 (soit 4,8% de croissance par an).</p>
AL	<i>Aides au logement</i>
	<p>Le montant des aides au logement versé par la Nouvelle-Calédonie dépend de trois paramètres :</p> <p>-1) <u>Le nombre de bénéficiaires</u> du dispositif. Celui-ci est supposé évoluer de 15% par an entre 2013 et 2016, soit deux fois moins vite que sur la période 2009-2012 (31,5% l'an) ;</p> <p>-2) <u>Le montant de l'AL par bénéficiaire</u>. Ce montant unitaire est supposé évoluer sur la période 2013-2016 comme l'indice de révision des loyers au cours des trois dernières années (soit 3,3% par an entre 2010 et 2013) ;</p> <p>-3) <u>L'évolution du plafond de contribution du FSH et des provinces</u>. Ce plafond (948 millions de F CFP en 2012) est supposé stable sur l'ensemble de la période de projection.</p>
ASS-NC	<i>Dépenses de prévention et d'investissement de l'ASS-NC</i>
	<p>Cette charge comprend deux dépenses distinctes :</p> <p>-1) Les <u>dépenses de prévention</u>, supposées évoluer en valeur au même rythme que les dépenses de prestations du RUAMM (soit 5,5% par an) ;</p> <p>-2) Les <u>dépenses d'investissement hospitalier</u>, supposées évoluer au même rythme que l'inflation.</p>
RUAMM	<i>Financement du déficit du RUAMM</i>
	<p>Le « déficit santé » du RUAMM est calculé par différence entre le montant projeté des cotisations sociales au titre du RUAMM et le montant projeté des dépenses de prestations.</p> <p>Les cotisations sociales au titre du RUAMM sont estimées à partir d'un modèle économétrique et assises sur l'évolution de la VA hors nickel (tirées des projections Amédée-Beautemps). Ce modèle (présenté dans le Bulletin Beautemps n°5, septembre 2012) retrace l'évolution des cotisations sociales des salariés du secteur privé, du secteur public et des travailleurs indépendants.</p> <p>Les dépenses de prestation sont supposées évoluer à taux constant (fixé à 5,5% l'an).</p> <p>Le « déficit santé » s'élève, en 2012, à 737 millions de F CFP. Ce montant est inférieur de 34% au « déficit d'exploitation » (ressources moins charges) figurant dans le rapport annuel 2012 de la CAFT (soit 1 123 millions de F CFP).</p> <p>On émet l'hypothèse que le « déficit d'exploitation », entrant dans le périmètre de la dépense à la charge de la NC retenu ici, évolue entre 2012 et 2016 comme le « déficit santé ».</p>

Annexe 2 : Financement du RUAMM : bilan et perspectives (analyse du cabinet DME)

Ce cinquième bulletin *Beautemps* est consacré à une analyse macro-économique, rétrospective et prospective, du financement du régime unifié d'assurance maladie-maternité (RUAMM)'.

Ce bulletin est scindé en deux sections :

- La **première section** est consacrée à une analyse historique du budget de la santé et singulièrement du RUAMM. Elle cherche aussi à caractériser le modèle calédonien de financement de ces dépenses qui constituent le deuxième poste des engagements publics après l'éducation :

- Les dépenses courantes de santé ont triplé au cours des quinze dernières années. Depuis 2004, les dépenses de prestations engagées au titre du RUAMM ont suivi à peu près le même rythme (7,2% par an en moyenne). L'équilibre financier du régime a été globalement assuré grâce à une progression homothétique de ses ressources (cotisations sociales et impôts). Une analyse plus fine révèle que le supplément de dépenses de prestations de santé (16,3 mds de FCFP entre 2005 et 2011) a été intégralement financé par le surplus de cotisations sociales encaissées (16,5 mds sur la même période) ; les recettes fiscales additionnelles dont a bénéficié la CAFAT étant mobilisées pour le financement des autres charges imputées au RUAMM.

- Le schéma calédonien de financement du RUAMM n'est pas original. Il combine un modèle « bismarckien » (financement par les cotisations) et un modèle « beveridgien » (reposant sur l'impôt). Il est néanmoins singulier (au regard de la situation prévalant dans l'OCDE) car il a permis jusqu'à présent de financer des dépenses croissantes sans augmenter sensiblement, ni les taux de prélèvements obligatoires, ni le recours à des impôts supplémentaires pour combler les déficits. Cette stabilité, tant de la pression que de la contribution relative des sources de financement, n'a été rendue possible qu'en raison de la très forte croissance économique qui a assuré l'augmentation régulière des assiettes fiscales et sociales. Cette dépendance du modèle social calédonien à la croissance mérite d'être soulignée au moment où planent de fortes incertitudes sur les perspectives économiques futures...

- La **seconde section** présente différents scénarios de financement à long terme des dépenses de santé du RUAMM :

- Le total des prestations de santé du RUAMM au cours des douze prochaines années devrait s'élever à 1 240 milliards de FCFP. La croissance économique future (qui élargit les assiettes des cotisations et des impôts indirects destinés à la CAFAT) ne sera pas suffisante pour financer la totalité de ces dépenses. Le **scénario tendanciel** (qui suppose inchangés les taux de cotisations sociales ainsi que le taux de TSS) se solde par un déficit cumulé de l'ordre de 150 mds sur la période 2013-2025 (colonne 1 du tableau ci-contre). Une analyse plus fine montre que les cotisations sociales et les recettes de TSS seront suffisantes pour couvrir les dépenses sans augmenter les taux jusqu'en 2016 (à condition toutefois d'affecter une part croissante de la TSS à la CAFAT). Mais, passé cette date et en l'absence de nouvelles modalités de financement, le déficit irait croissant et pourrait représenter jusqu'à 25% des recettes en 2025. Ces déséquilibres croissants ne sont pas soutenables et imposent de rechercher de nouvelles modalités de financement.

- Le premier scénario se place dans une optique résolument « beveridgienne » dans laquelle l'impôt apporte les financements complémentaires aux cotisations pour assurer l'équilibre du régime (colonne 2 du tableau ci-dessous). Les options possibles portent, ici, sur la nature des recettes fiscales (directes versus indirectes). Dans une première variante, les financements complémentaires proviendraient exclusivement de la TSS dont les taux devraient alors doubler entre 2016 (5%) et 2025 (10%). Dans une seconde variante, le taux de TSS demeurerait fixe (5%) ; les financements complémentaires étant procurés par un impôt direct (de type CSG) dont une fraction croissante (de 1 à 6 points entre 2016 et 2025) serait affectée au RUAMM ;

- Le second scénario s'inscrit dans une démarche « bismarckienne » et consiste à faire peser les financements complémentaires sur les seules cotisations sociales. L'équilibre financier du régime supposerait alors d'augmenter de 20% la masse des cotisations sociales en faisant passer progressivement le taux moyen apparent de cotisation de 15 à 18% du salaire net plafonné.

Synthèse des scénarios de financement du RUAMM

Cumul 2013-2025 en milliards de F CFP

Dépenses de santé RUAMM	1 240mds			
	Tendanciel (1)	Scénarios Beveridge (2)		Bismarck (3)
		Variante 1	Variante 2	
Cotisations sociales	787	787	787	940
TSS affectée au RUAMM	300	453	300	300
CSG			153	
Gap restant à financer	153	0	0	0

- Le financement futur des dépenses de santé suppose de prélever 9% du PIB hors nickel (contre 7% actuellement). Un financement par l'impôt (scénario « Beveridge ») aurait l'avantage de ne pas majorer le coût du travail et d'être faiblement inflationniste. En revanche, l'introduction d'une CSG se traduirait par une diminution du pouvoir d'achat des catégories les plus aisées et constituerait par là-même un frein à la croissance. Le scénario « bismarckien » provoquerait une hausse du coût du travail (pénalisant l'emploi) et serait inflationniste (si les entreprises répercutent la hausse des cotisations employeurs dans leurs prix). En augmentant les cotisations employées, ce scénario se traduirait aussi par une baisse du pouvoir d'achat des ménages et ralentirait d'autant la croissance à long terme.

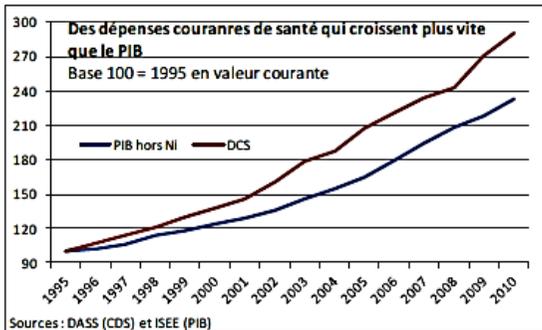
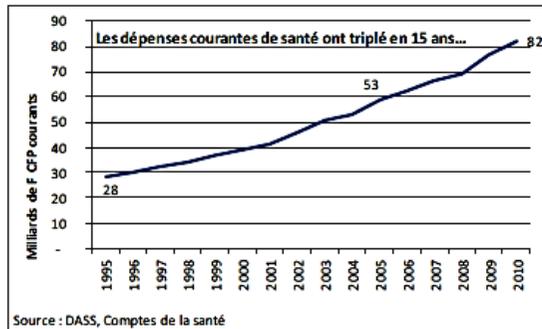
Il appartiendra aux autorités calédoniennes de se prononcer sur les modalités qu'elles jugent les plus opportunes. Mais ces choix, politiques, ne devraient être opérés qu'à l'issue d'une approche globale du financement de la protection sociale à long terme (RUAMM mais aussi retraites). En effet, « le tout n'étant jamais la somme des parties », la pertinence des options en faveur d'un régime particulier dépend aussi des choix à opérer pour les autres branches.

La croissance économique a fourni jusqu'à présent les recettes nécessaires au financement du RUAMM

Un triplement des dépenses courantes de santé en 15 ans

En 2010, la Nouvelle-Calédonie a consacré un peu plus de 82 milliards de F CFP à ses dépenses courantes de santé (DCS^{II}), constituées à plus de 90% par des dépenses de consommation médicale. La santé constitue ainsi le deuxième poste des dépenses socialisées après l'éducation : chaque Calédonien y consacre, en moyenne, 324 000 francs par an (à comparer aux 380 000 F affectés aux dépenses éducatives^{III}). Les dépenses courantes de santé représentent 12,7% du PIB hors nickel, soit une proportion légèrement supérieure à celle de la France métropolitaine (12,1% en 2010).

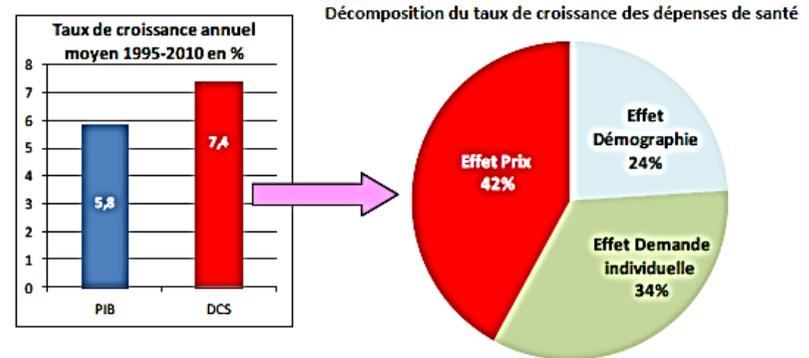
Les dépenses courantes de santé ont progressé à un rythme soutenu (+7,4% l'an en moyenne) au cours des quinze dernières années (1995-2010), entraînant un triplement de leur valeur courante sur la période. Après avoir doublé entre 1995 et 2005, ces dépenses ont progressé encore de 40% entre 2005 et 2010, avec une accélération sensible au cours des deux dernières années (+9,2% l'an en moyenne entre 2008 et 2010, cf. graphique ci-contre).



La croissance des dépenses de santé a été toujours supérieure à celle du PIB hors nickel (5,8% par an en moyenne entre 1995 et 2010, cf. graphique ci-contre). Dans ces conditions, la fraction de la richesse destinée au financement des DCS a augmenté de 25% en 15 ans, soit 2,3 points de PIB supplémentaires.

Trois facteurs se conjuguent pour expliquer la dérive des dépenses de santé sur longue période :

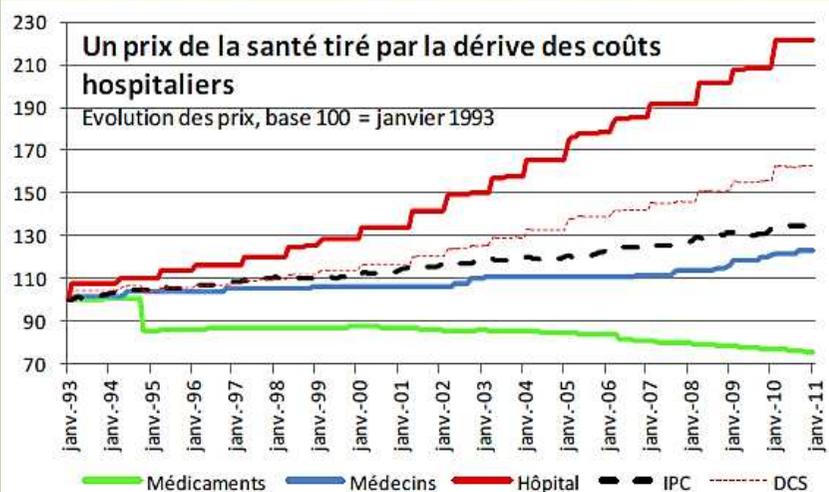
- 1) L'augmentation de la population (et donc du nombre de bénéficiaires des prestations). Entre 1995 et 2010, la croissance démographique a été de l'ordre de 1,8% par an. Ce facteur explique 24% de la croissance des dépenses de santé au cours de la période ;
- 2) L'augmentation du volume des dépenses de santé par habitant. La demande de biens et services médicaux de chaque Calédonien a augmenté en moyenne de 2,5% par an au cours des quinze dernières années. Ce facteur contribue à hauteur de 34% à la croissance des dépenses de santé sur la période ;
- 3) L'augmentation, enfin, du prix des biens et services médicaux. Cette croissance a été soutenue (+3% par an en moyenne entre 1995 et 2010) au regard de l'augmentation des prix à la consommation (+1,7% en moyenne annuelle sur la même période). Ce facteur explique, à lui seul, 42% de la hausse des dépenses de santé (cf. graphique ci-dessous et encadré page suivante).



Prix de la santé : des hausses très contrastées

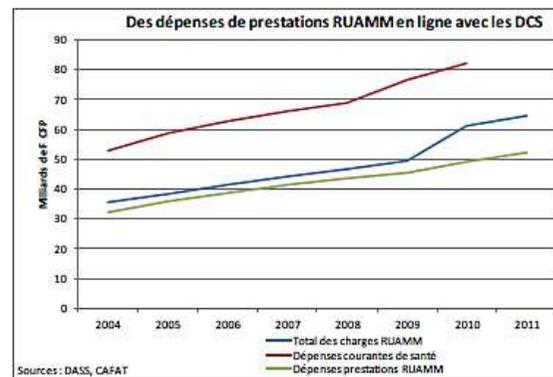
Les prix, mesurés par l'ISEE, des différentes composantes des dépenses de santé ont évolué de manière contrastée depuis 1993 :

- 1) Le prix des médicaments et des autres produits pharmaceutiques (courbe verte sur le graphique ci-après) ont eu tendance à baisser sur longue période (-24,4% en valeur absolue entre janvier 1993 et janvier 2010). En valeur relative (c'est-à-dire par rapport à l'inflation moyenne sur la période), la baisse atteint les 44% ;
- 2) Le prix des consultations médicales et des services des auxiliaires médicaux (courbe bleue sur le graphique) a eu tendance à augmenter (+1,3% par an en moyenne) mais moins que le reste des prix à la consommation (+1,8%). Si le pouvoir d'achat des médecins a été globalement préservé (même augmentation que l'IPC), celui des dentistes et des auxiliaires médicaux a baissé ;
- 3) Cette modération tranche avec la très forte augmentation du coût des soins prodigués par les hôpitaux et établissements assimilés. Ceux-ci ont augmenté de 4% en moyenne et par an (soit plus de 220% d'augmentation entre 1993 et 2010). Cette dérive a été presque trois fois plus rapide que l'ensemble des prix à la consommation.



Une dynamique très soutenue des dépenses de prestations du RUAMM

Un peu moins des 2/3 (62,5% exactement en 2010 selon les comptes de la santé publiés par la DASS) des dépenses courantes de santé ont été prises en charges par la CAFAT au



titre du RUAMM. Les contributions relatives des autres bailleurs apparaissent dès lors plus modestes : le financement provincial (AMG principalement) participe à hauteur de 25% au total des DCS, les mutuelles pour 8% et les ménages, enfin, pour 4,5%.

Entre 2004 et 2011, les **charges du RUAMM** ont augmenté à un rythme moyen de 9% par an, et

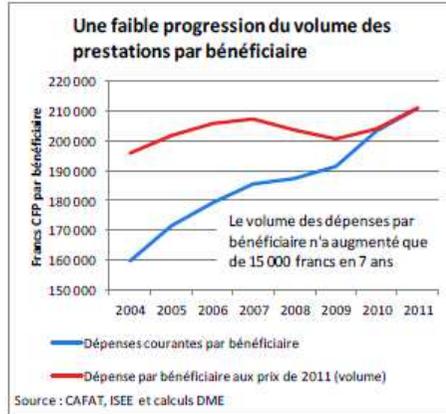
donc nettement plus vite que les dépenses courantes de santé (7,6% l'an entre 2004 et 2010) ; ce différentiel de croissance s'est traduit par une augmentation du poids relatif du RUAMM dans le total des DCS (qui est passé de 67% en 2004 à 74% en 2010). Cette évolution relative s'explique principalement par un changement de méthode comptable opéré par la CAFAT entre 2009 et 2010 (avec le passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'exercice).

Les **dépenses de prestations stricto sensu** ont enregistré, quant à elles, une progression moins soutenue (7,2% l'an, courbe verte), plus stable, et assez proche de celle des DCS (7,4%, courbe rouge).

A l'instar des DCS (cf. ci-dessus), les dépenses de prestations du RUAMM ont évolué sous l'effet conjugué de trois facteurs :

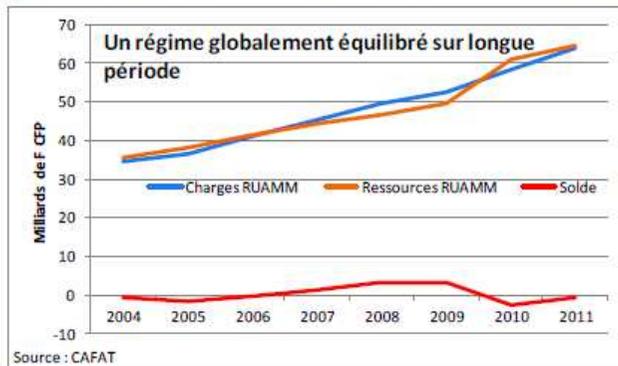
- 1) L'augmentation du nombre de bénéficiaires du régime (+3% l'an entre 2004 et 2011). Ce facteur démographique explique 42% de la croissance des dépenses de prestations du RUAMM ;
- 2) L'augmentation des prix des biens et services médicaux (+2,9% par an entre 2004 et 2011) qui explique à son tour 40% du total de la croissance des dépenses de prestations ;

-3) Enfin, l'augmentation du *volume* de prestation par bénéficiaire. La croissance de ce poste a été finalement relativement modérée (+1,1% seulement en moyenne entre 2004 et 2011, cf. courbe rouge sur le graphique ci-contre). Au final, ce facteur ne contribue qu'à hauteur de 15% à la progression des dépenses de prestations du RUAMM (qui ont augmenté, rappelons-le, de 7,2% l'an sur la période considérée).



L'équilibre du RUAMM a été globalement assuré sur longue période

Les difficultés financières du RUAMM ponctuent de manière récurrente l'actualité politique et sociale calédonienne. Le regard de la longue période, qui néglige évidemment les problèmes de trésorerie pour se concentrer sur les grandes tendances, montre toutefois

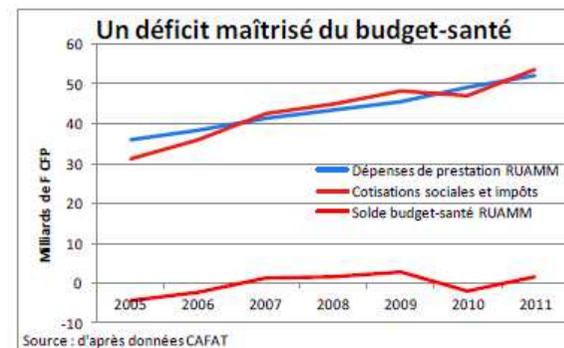


que ce régime a été globalement équilibré depuis sa création (en 2002). Entre 2004 et 2011, déficits et excédents se compensent globalement (et se soldent même par un léger surplus de l'ordre d'un milliard de francs sur l'ensemble de ces huit années, graphique ci-contre).

Cet équilibre inter-temporel (entre le total des ressources et des charges du RUAMM) n'est pas le fruit du hasard mais le produit historique de diverses mesures d'ajustement :

- 1) Les risques de dérapages cumulatifs enregistrés en début de période (et qui se sont soldés par un déficit cumulé de l'ordre de 3 milliards de F CFP entre 2004 et 2006) ont été endigués en affectant à la CAFAT d'importantes ressources fiscales (comme la TSS et, de manière plus accessoire, une fraction de la taxe sur les alcools et les tabacs) ;
- 2) Cette mesure de sauvegarde s'est traduite par un « sur-ajustement » financier probablement involontaire : la très forte croissance des recettes fiscales (+34% globalement entre 2006 et 2009) se soldera par un « sur-financement » du régime (l'excédent de ressources sur la période 2007-2009 atteignant les 7,3 milliards de francs, soit environ 5% du total des recettes du RUAMM) ;
- 3) Le ralentissement de la croissance après 2009 et les arbitrages budgétaires induits par le resserrement de la contrainte financière inviteront l'exécutif calédonien à corriger ce sur-financement. Les recettes fiscales dédiées à la CAFAT pour compléter ses ressources seront affectées dorénavant à l'ASS, à charge pour cette institution gouvernementale de transférer à la CAFAT les ressources nécessaires en fonction de ses besoins (subventions d'équilibre) ou en contrepartie de mesures de politique économique et sociale (comme, par exemple, les réductions de cotisations patronales sur les bas salaires). Entre 2010 et 2011, les transferts de l'ASS au profit de la CAFAT s'élèveront, en moyenne, à une dizaine de milliards par an, soit un montant tout à fait comparable aux recettes fiscales perçues directement par la CAFAT entre 2007 et 2009 (10,4 mds par an en moyenne).

La réduction du périmètre de l'analyse aux seules recettes et dépenses de prestations (cf. encadré méthodologique ci-après) ne modifie pas radicalement les conclusions précédentes.



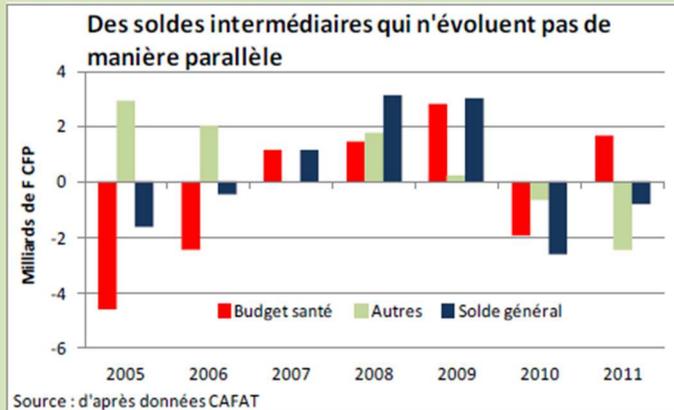
Les déséquilibres financiers du « budget-santé » du RUAMM (courbe rouge sur le graphique ci-contre) sont demeurés limités sur longue période. Ainsi, le déficit cumulé de ce budget entre 2005 et 2011 n'atteint pas la barre des 2 milliards, soit 1,5% du total des recettes (cotisations et impôts) perçues par le régime au cours de cette période.

Une présentation fonctionnelle des comptes du RUAMM

L'objectif de cette approche économique est d'isoler, dans les comptes annuels du RUAMM publiés par la CAFAT, d'une part les dépenses de prestations et, de l'autre, leurs modalités de financement, par les cotisations sociales et par l'impôt :

- 1) Les dépenses de prestations sont publiées chaque année. Les charges hors prestations sont calculées simplement par différence entre ces dépenses de santé et le total des charges du RUAMM ;
- 2) Le montant des cotisations sociales affectées exclusivement au RUAMM ainsi que les ressources fiscales dont a bénéficié le régime ont été transmises par la CAFAT à l'occasion de la présente étude. Les autres recettes du RUAMM ont été calculées par solde entre le total des ressources du régime et le total des cotisations et impôts supposé affecté au financement des dépenses de prestation.

L'évolution des trois soldes budgétaires du RUAMM sur la période 2005-2011 figure sur le graphique ci-dessous (solde du « budget-santé » en rouge, solde des « autres » recettes et dépenses en vert et solde total du RUAMM en bleu)

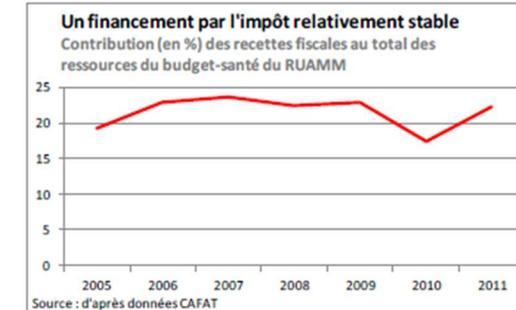


La maîtrise du « budget-santé » du RUAMM sur l'ensemble de la période a été obtenue grâce à une croissance des recettes (+9,5% l'an) supérieure à celle des dépenses de prestations (+6,4% l'an en moyenne) :

- 1) La croissance des recettes est imputable principalement à l'augmentation des cotisations sociales (la hausse des cotisations a contribué à hauteur de 72% à la croissance du total des recettes). Les taux de cotisation étant demeurés inchangés sur la période, la hausse des cotisations (+8,8% par an en moyenne) est due elle-même à

l'augmentation des assiettes (salaires, traitements et revenus des professions libérales) ;

- 2) La croissance des recettes est imputable aussi, mais dans une bien moindre mesure) à l'augmentation des prélèvements fiscaux affectés au RUAMM (la hausse des recettes fiscales explique 28% de l'accroissement du total des recettes du budget-santé). Les transferts fiscaux ont augmenté en moyenne de 12,3% par an entre 2005 et 2011. Mais, la contribution des recettes fiscales au total des recettes de santé est resté assez stable (graphique ci-contre) ;

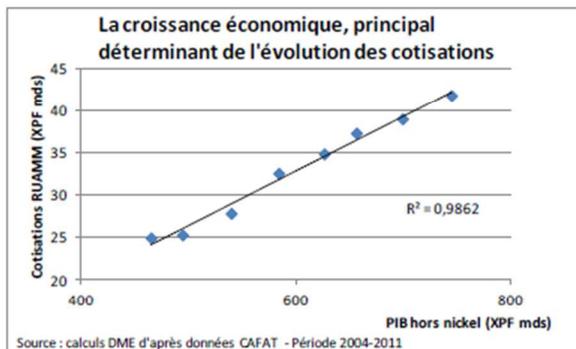


- 3) Enfin, et comme on l'a vu ci-dessus, la maîtrise des déficits est due aussi (et de manière non négligeable) aux mesures prises pour endiguer la progression des dépenses de prestation.

Un schéma de financement du RUAMM très dépendant de la croissance économique

Le schéma calédonien de financement du RUAMM n'est pas original. Comme dans la plupart des pays développés, notamment de l'OCDE, il combine un modèle « bismarckien » (dans lequel la protection sociale est financée exclusivement par des cotisations) et un modèle « beveridgien » (reposant, à l'inverse du précédent, exclusivement sur l'impôt). Ce qui est relativement singulier en revanche, c'est la stabilité de la contribution relative de chaque modèle au financement des dépenses. Cette stabilité a été rendue possible grâce à la forte croissance économique dont a bénéficié la Nouvelle-Calédonie ces dernières années. Un ralentissement éventuel de la croissance à moyen et long terme obligerait nécessairement à revoir l'équilibre entre de ces deux sources de financement et ouvrirait le débat sur les mérites respectifs de chacun des deux modèles (cf. deuxième partie ci-après) :

- 1) Comme on l'a vu plus haut, les cotisations sociales constituent la recette principale du RUAMM (70% en moyenne sur la période 2004-2011). Le graphique ci-après montre que l'évolution des cotisations (qui figurent sur l'axe vertical) est très étroitement corrélée ($R^2=0.99$) à celle du PIB total hors nickel (sur l'axe horizontal) ; chaque losange sur ce graphique représente le couple cotisation/PIB pour une année donnée ;



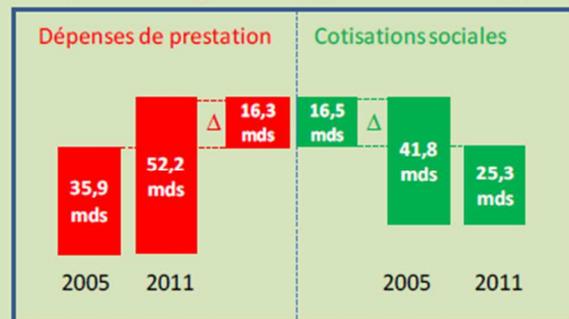
-2) Le supplément de charges du RUAMM entre 2005 et 2011 s'est élevé à 26,3 mds de F CFP. Dans un modèle purement bismarckien, cette augmentation des charges aurait dû être financée exclusivement par un surplus de cotisations. Mais la croissance économique enregistrée sur la période (+7,1% en valeur courante) n'aurait pas suffi, à elle seule, pour assurer le financement de ce supplément de charges. La logique bismarckienne aurait imposé alors une augmentation du taux de cotisation qui serait passé de 5% du PIB hors nickel en 2005 à 6,5% en 2011, soit un prélèvement supplémentaire représentant 1,5 point du PIB en six ans et exclusivement affecté à la couverture des charges du RUAMM. Ce choix n'aurait pas manqué de renchérir considérablement le coût du travail (tant dans le secteur privé que public) : le taux de cotisation apparent serait passé de 13,5% de la masse salariale en 2005 à 18,5% en 2011 (soit 5 points de plus) ;

-3) Les autorités calédoniennes n'ont pas fait ce choix bismarckien. Le taux de cotisation sociale exprimé en pourcentage de la masse salariale est resté globalement fixe et les 1,5 point de PIB hors nickel nécessaire au financement du supplément de charges du RUAMM entre 2005 et 2011 a été financé par l'impôt (et plus particulièrement par la TSS). Cette option beveridgienne permettait d'asseoir le financement supplémentaire sur une assiette plus large, qui augmentait peu ou prou au même rythme que le PIB hors nickel et donc au même rythme que les cotisations assises sur le travail (ce qui explique que le poids relatif du financement par l'impôt n'a pas augmenté sur la période comme le montre le graphique de la page 6) ;

-4) La mixité des modèles a permis d'assurer l'équilibre général du régime à taux de prélèvement obligatoire globalement stable. Mais cette équation n'a été rendue possible qu'en raison de la très forte croissance économique enregistrée sur la période. Or, les perspectives de croissance à court et moyen termes pourraient être nettement moins favorables. Ce risque justifie l'exploration de scénarios de financement pour le futur développés dans la deuxième partie de ce bulletin Beautemps.

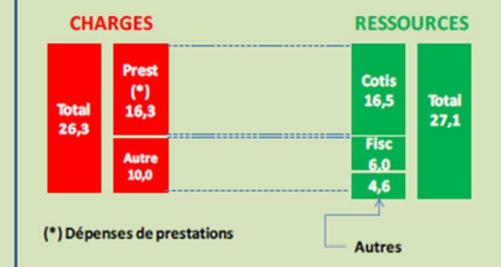
A quoi servent les impôts dont bénéficie la CAFAT ?

L'analyse économique des comptes de la CAFAT (qui isole, rappelons-le, les dépenses de prestations et leur financement par les prélèvements obligatoires des autres ressources et charges) montre que le supplément de dépenses de prestations entre 2005 et 2011 (soit 16,3 mds de FCFP) a été intégralement financé grâce au supplément des seules cotisations sociales prélevées sur le travail (+16,5 mds sur la même période).



montre que le supplément de dépenses de prestations entre 2005 et 2011 (soit 16,3 mds de FCFP) a été intégralement financé grâce au supplément des seules cotisations sociales prélevées sur le travail (+16,5 mds sur la même période).

Variations des postes de l'équilibre du RUAMM (2005-2011) en XPF mds



Dans ces conditions, le supplément de recettes fiscales perçues par la CAFAT (6 mds entre 2005 et 2011) a été affecté au financement du supplément de charges du RUAMM hors dépenses de prestations.

Les faibles perspectives de croissance à long terme imposent de nouvelles sources de financement du RUAMM

Un scénario tendanciel : des déficits croissants qui imposent de nouvelles modalités de financement

► 80 milliards de dépenses supplémentaires de santé à financer d'ici 2025

Le scénario tendanciel repose sur l'hypothèse d'une dérive des dépenses de prestations de santé du RUAMM de 7,3% par an en moyenne, soit une progression du même ordre que celle qui a prévalu au cours des 10 dernières années (7,2%). Cette dérive inclus, à partir de 2016, une dépense supplémentaire de 6 milliards par an imputable au surcoût du Médipôle. Cette progression conduirait à un doublement des dépenses de santé au cours des dix prochaines années : une soixantaine de milliards en 2013, 120 en 2023 et près de 140 mds en 2025 (cf. graphique colonne de droite).

► Des perspectives de croissance moins favorables que par le passé

L'évolution des recettes (cotisations sociales et fiscalité) dépend des perspectives de croissance. Celles-ci sont appréciées au travers de deux modèles :

- A court terme (2013-2015), les rythmes de croissance sont évalués au moyen du modèle Amédée dans le cadre de l'exercice de cadrage budgétaire triennal (DOB^{IV}). Ces projections révèlent un tassement très sensible de la croissance au cours des trois prochaines années : la valeur ajoutée marchande hors nickel ne progresserait que de 0,3% en 2013 ; la croissance devrait être nulle (au mieux) en 2014 avant de rebondir (2,8%) en 2015 ;
- Les perspectives de croissance à plus long terme (2016-2025) sont issues du scénario tendanciel élaboré à partir du modèle Beautemps dans le cadre du schéma NC-2025^V. Faute de réformes structurelles (et portant notamment sur le rééquilibrage dans le partage des fruits de la croissance entre le capital et le travail), l'économie calédonienne serait condamnée à une croissance molle, de l'ordre de 2% par an (en volume et pour les activités marchandes hors nickel).

Les perspectives de croissance à long terme de l'économie calédonienne apparaissent ainsi nettement moins favorables que par le passé. Elles devraient se traduire par une réduction de deux points au moins du taux de croissance de la VA hors nickel qui progresserait, en termes nominaux, de 4,4% par an en moyenne entre 2013 et 2025, contre 6,7% l'an entre 2004 et 2012.

► Une moindre progression des cotisations sociales

Ce tassement de la croissance a évidemment des conséquences assez négatives sur la progression attendue, tant des cotisations sociales que des recettes fiscales affectées au financement des dépenses de santé du RUAMM :

- A taux de prélèvement inchangé, les cotisations sociales du secteur privé devraient s'accroître d'une vingtaine de milliards au cours des douze prochaines années

(2013-2025), soit au rythme de 4,8% par an alors qu'elles avaient progressé de 8% par an entre 2004 et 2012 (voir annexe 1) ;

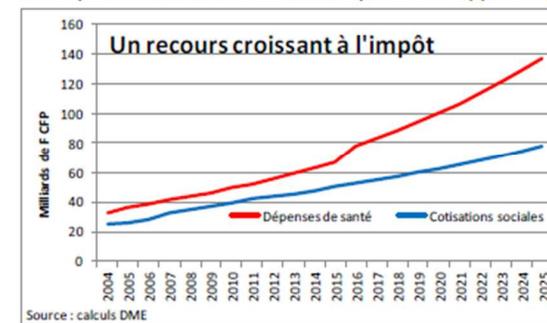
- Les cotisations sociales versées par le secteur public (fonctionnaires et contractuels) sont déterminées par l'évolution de la masse salariale distribuée dans ce secteur (voir annexe 2). Celle-ci est supposée évoluer comme l'emploi (1% l'an par hypothèse) et comme le taux de salaire (réduit à l'effet GVT, soit 2,5% par an). Dans ces conditions (et à taux de prélèvement inchangé), les cotisations sociales du secteur public augmenteraient au rythme de 3,5% par an en valeur entre 2013 et 2025, contre 4% sur la période 2004-2012 ;
- Enfin, les cotisations versées par les travailleurs indépendants sont supposées croître entre 2013 et 2025 au même rythme moyen que celui enregistré entre 2007 et 2011 (soit +7,8% l'an)^{VI}

Au total, les cotisations sociales devraient augmenter tendanciellement de 4,7% par an entre 2013 et 2025 (à taux de prélèvement inchangé). Cette progression est nettement inférieure à celle des dépenses de santé (7,3% l'an sur la même période).

► Une plus faible croissance qui impose de nouveaux équilibres dans les sources de financement du RUAMM

Ces dynamiques différenciées pourraient provoquer une véritable rupture dans le modèle de financement. A la différence de la période récente, où le surplus de cotisations sociales encaissées entre 2005 et 2011 avait financé intégralement l'augmentation des dépenses de santé (cf. encadré page précédente), le supplément de cotisations perçues entre 2013 et 2025 (soit 33 milliards environ) ne couvrira que moins de la moitié du supplément des dépenses de santé engagées sur la même période (soit quelques 78 mds).

Le graphique ci-dessous illustre ce déséquilibre. Le recours croissant à l'impôt pour financer les dépenses de santé du RUAMM peut être apprécié par différence entre la courbe rouge



(celle des dépenses) et la courbe bleue (celle des cotisations). Le maintien des taux de cotisation dans un contexte de ralentissement des rythmes de croissance obligerait à multiplier par quatre les recettes fiscales affectées à la CAFAT. La contribution de l'impôt au total des financements des dépenses de santé doublerait alors d'ici à 2025, passant de 22% en 2011

à 43% à l'horizon de la projection.

► **Une option peu satisfaisante : financer le RUAMM à partir d'économies budgétaires sans augmenter les taux de prélèvements obligatoires**

Une première option de politique économique consisterait, tout en maintenant inchangés les taux d'imposition et de cotisation, à prélever les ressources supplémentaires nécessaires au financement du RUAMM sur la masse des recettes fiscales perçues chaque année. Cette option se traduirait, mécaniquement, par une diminution des ressources budgétaires disponibles pour financer les autres dépenses publiques. La question se pose alors de savoir sur quelle collectivité faire peser cette nouvelle contrainte budgétaire :

- Une première variante consisterait à opérer le prélèvement fiscal supplémentaire « en amont », c'est-à-dire avant le mécanisme de répartition des ressources entre les différentes collectivités calédoniennes. Ceci supposerait de « sortir » de l'assiette du budget de répartition les recettes fiscales nécessaires au financement du RUAMM. Le besoin de financement total par l'impôt sur la période 2013-2025 est estimé à quelques 450 milliards de F CFP. L'affectation à la CAFAT de la totalité des recettes de TSS sur la même période lui procurerait environ 300 milliards de F CFP de ressources. La couverture du solde (soit 150 mds) pourrait être opérée en affectant au financement du RUAMM, par exemple, soit la totalité des droits de douane, soit l'intégralité de la TBI. Une réduction globale de 150 milliards du budget de répartition sur l'ensemble de la période 2013-2025 se solderait, à son tour, par une baisse de 75 milliards des recettes de fonctionnement des provinces, soit une diminution de ressources de l'ordre de 6% pour chacune d'entre-elles. Le budget propre de la Nouvelle-Calédonie diminuerait, quant à lui, d'une quarantaine de milliards au total sur la période (soit une réduction proche de 2%) ;
- La seconde variante consisterait à ne pas amputer le budget de répartition et à prélever alors le complément de ressources nécessaires au financement du RUAMM sur le seul budget propre de la Nouvelle-Calédonie. Une diminution budgétaires de 150 mds sur 12 ans (entre 2013 et 2025) équivaldrait ainsi à une baisse de 20% du total des recettes de fonctionnement de cette institution et, plus précisément, à une réduction de 40% de son budget d'intervention...

Aucune de ces deux variantes n'est réellement satisfaisante. Ce constat révèle la faible viabilité de cette première option de politique économique consistant à ne pas augmenter les taux de prélèvement obligatoire et à financer les dépenses de santé du RUAMM en réduisant les ressources des collectivités et en leur imposant des économies.

Dans un contexte futur où les assiettes fiscales et sociales progresseront moins vite en raison d'une croissance plus faible, l'augmentation soutenue des dépenses de santé ne pourra être financée sans une augmentation conséquente des taux de prélèvements obligatoires.

Panorama des nouvelles modalités de financement du RUAMM

L'acuité des problèmes de financement du RUAMM diffère selon les horizons temporels. A court et moyen terme (c'est-à-dire sur la période 2013-2015), les besoins de financement semblent pouvoir être satisfaits sans augmentation des taux de prélèvements obligatoires (autre que le déplafonnement) mais à la condition cependant d'affecter à la CAFAT quelque 80% des recettes de TSS. A plus long terme, les modalités de financement des dépenses de santé peuvent être explorées dans le cadre de deux grands scénarios, volontairement contrastés :

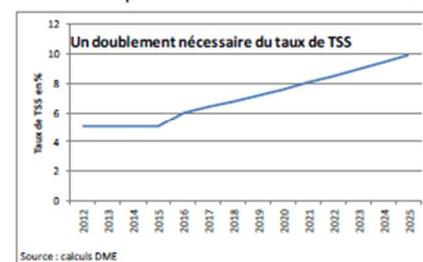
- Le premier se place dans une optique résolument « beveridgienne » dans laquelle l'impôt apporte les financements complémentaires aux cotisations pour assurer l'équilibre du régime. Les options possibles portent, ici, sur la nature des recettes fiscales (directes versus indirectes) ;
- Le second scénario s'inscrit dans une démarche « bismarckienne » et consiste à faire peser la charge sur les seules cotisations sociales. Cette option autorise au moins deux variantes selon la nature des cotisations (salariées ou employeurs).

► **Un scénario de financement par l'impôt**

Ce scénario repose sur l'hypothèse d'une stabilité des taux de cotisations sociales sur l'ensemble de la période. Dans ces conditions, les 450 milliards de besoins cumulés de financement du RUAMM entre 2013 et 2025 devront être couverts par des impôts. Ce scénario admet au moins deux variantes :

1. Un financement exclusif par un impôt indirect (de type TSS ou TGA) ;
2. Un financement mixte, mêlant impôt indirect et direct (de type CSG).

1. Les projections montrent, qu'à partir de 2016, la totalité de la TSS collectée ne sera plus suffisante pour combler le besoin de financement du RUAMM. L'augmentation du



rendement de la TSS suppose dès lors de relever son taux qui passerait ainsi de 5% en 2015 à 10% en 2025. Le doublement du taux de TSS se traduirait par un rendement supplémentaire de 150 milliards au total entre 2016 et 2025. Ce prélèvement supplémentaire représente 1,4% du total de la valeur ajoutée marchande hors nickel. L'impact inflationniste d'un relèvement régulier du taux de TSS (de l'ordre de 0,4 point chaque année) serait assez faible : dans l'hypothèse où les secteurs assujettis répercuteraient intégralement la hausse de la fiscalité dans leur prix, les prix à la

production dans l'ensemble de l'économie marchande hors nickel n'augmenteraient que de 0,1% par an.

D'un strict point de vue macro-économique, un financement du RUAMM à partir des ressources procurées par la TGA serait probablement préférable à celui assis sur la TSS. La TGA présente en effet de nombreuses qualités que ne possède pas la taxe sur les services : (i) son assiette est plus large (un point de TGA a donc un rendement supérieur à un point de TSS, soit respectivement 4,5 mds contre 3,5 mds^{vii}) ; (ii) la TGA est neutre pour les entreprises qui peuvent la déduire alors que la TSS, sans être totalement en cascade, ne présente pas cet avantage ; (iii) enfin, la TGA est neutre sur la compétitivité car elle frappe aussi bien la production locale que les importations.

Une simulation montre que les recettes de TGA (au taux inchangé de 6%) auraient été suffisantes, jusqu'en 2020, pour couvrir les besoins de financement du RUAMM. Passé cette date, le financement du régime aurait nécessité un relèvement progressif du taux de TGA jusqu'à 1,6 point de plus en 2025 (soit un taux de 7,6% à l'horizon final de la projection).

2. La seconde variante repose toujours sur l'hypothèse d'une stabilité des taux de cotisations sociales ; les besoins de financement du RUAMM étant couverts, d'une part par la TSS (au taux inchangé de 5%) et, d'autre part, par un nouvel impôt direct de type CSG.

L'opportunité de l'introduction en Nouvelle-Calédonie d'une contribution sociale généralisée a été étudiée par J.P. Lieb dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe^{viii}. La CSG serait assise : sur les revenus d'activité salariaux et non salariaux, sur les revenus de remplacement (retraites), sur les revenus du capital (foncier et mobilier), sur les jeux. L'assiette de la CSG est estimée, actuellement, à quelques 440 milliards de F CFP (soit environ 53% de la valeur ajoutée totale).

Les besoins de financement cumulés du RUAMM à partir de la CSG (qui viendrait alors en complément des cotisations sociales et de la TSS) s'élèvent à 150 mds entre 2016 et 2025. Ce rendement serait obtenu par une élévation régulière des points de CSG affectés au RUAMM (de 0,7 point en 2016 à 5,3 en 2025).

Cette variante présente l'avantage :

- De ne pas majorer le coût du travail (le taux de cotisations sociales demeure fixe jusqu'en 2025) ;
- De ne pas provoquer d'inflation (le taux de TSS demeure fixe aussi).

En revanche, les prélèvements au titre de la CSG diminuent le pouvoir d'achat des agents. Ainsi, les 150 milliards de CSG prélevés au total entre 2016 et 2025 pourraient réduire la consommation des ménages de 1,4% (par rapport au scénario tendanciel sans CSG),

entraînant une réduction de 0,6 point de PIB hors nickel (toujours par rapport au scénario tendanciel).

Résumé du scénario « beveridgien »

(Cumul sur la période 2013-2016 en milliards de F CFP et en %)

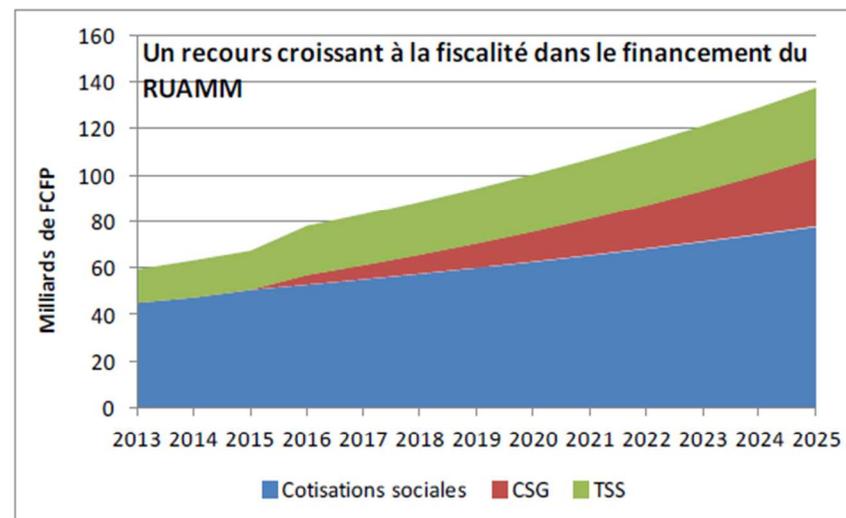
Besoin de financement (a)	Variante 1		Variante 2	
	1 240		1 240	
	En milliards	En %	En milliards	En %
Capacité de financement	1 240	100	1 240	100
- dont Cotisations sociales (b)	787	63	787	63
- TSS (indirect)	453	37	300 (b)	24
- CSG (direct)			153	13

Source : calculs DME

Notes :

(a) Cumul des dépenses de santé du RUAMM

(b) A taux inchangé



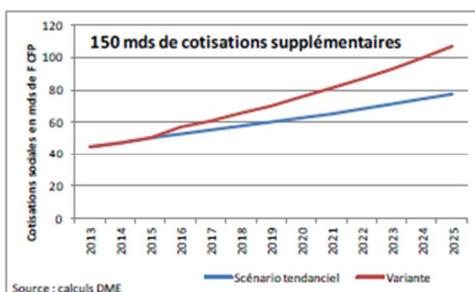
► **Un scénario de relèvement des cotisations sociales affectées au RUAMM**

Ce scénario n'est pas totalement « bismarckien » car il ne suppose pas que les besoins de financement futurs du RUAMM seront couverts exclusivement par des cotisations sociales.

Ce scénario repose sur les hypothèses suivantes :

- Affectation de la TSS perçue sur la période 2013-2015 (en fonction des besoins du régime) ;
- Stabilité du taux de TSS (5% sur toute la période) ;
- Equilibrage des dépenses de santé par relèvement du taux de cotisations sociales.

Sous ces hypothèses, l'équilibre des dépenses de santé suppose de prélever 150 milliards de cotisations supplémentaires sur la période 2013-2025 (le cumul des cotisations passant ainsi de 787 milliards dans le scénario tendanciel à 940 mds ici, soit près de 20% d'augmentation globale).



Cette croissance pourrait être obtenue en augmentant de 3 points le taux moyen apparent de cotisation qui passerait ainsi de 15% des salaires nets plafonnés à 18%.

La répartition des charges supplémentaires figure dans le tableau ci-dessous (dans l'hypothèse d'une stabilité des clefs d'affectation des cotisations entre les facteurs de production) :

Scénario bismarckien : 20% d'augmentation des cotisations sociales

Montants cumulés (2013-2025) en milliards de F CFP (arrondis)

	Scénario tendanciel	Variante	Différence	
			En mds	En %
Salaires nets (1)	5 230	5 195	-35	-0.1
CS employés	200	235	35	19
Salaires bruts	5 430	5 430	0	0
CS employeurs	590	705	115	19
Coût du travail	6 020	6 135	115	1,9
Pm : total CS (2)	790	940	150	19
Taux cotisation (2)/(1) en %	15	18		

Source : calculs DME

Note : (1) salaires plafonnés

Comme le montre le tableau précédent :

- L'augmentation du taux de cotisation se traduirait par un renchérissement du coût du travail (de l'ordre de 2%) ;
- La mesure serait probablement inflationniste : la préservation des taux de marge conduisant les entreprises à augmenter leurs prix à due concurrence de la hausse du coût salarial ; les firmes exposées à la concurrence internationale devraient obtenir, de leur côté, une hausse des barrières tarifaires dans les mêmes proportions ;
- Le relèvement des cotisations sociales devrait se solder par une baisse du pouvoir d'achat des ménages : à la baisse des salaires nets (-0,1%) s'ajouterait la hausse des prix (+1,9%) portant à près de deux points la réduction de leur niveau de vie. En tenant compte des effets multiplicateur, la baisse de la consommation en volume induite par la hausse des cotisations devrait se solder par une baisse de la VA marchande hors nickel de l'ordre de 0,8 points.

Au total, la mesure cumule le triple inconvénient (i) de générer de l'inflation, (ii) de pénaliser le travail et (iii) de ralentir la croissance à long terme.

► **Les grands arbitrages**

Entre 2013 et 2025, les dépenses cumulées de santé devraient s'élever à 1 240 milliards de F CFP. Leur financement suppose de prélever 9% du PIB hors nickel (contre 7% actuellement).

Au cours des 12 prochaines années (entre 2013 et 2025), les dépenses de santé augmenteront de 78 milliards. La croissance attendue (dans le scénario tendanciel) sera trop faible pour générer à elle seule les suppléments de cotisations et de TSS nécessaires au financement du surcroît de dépenses de santé (cf. colonne 1 du tableau ci-après). Dans ces conditions, l'équilibre du RUAMM passe nécessairement par une augmentation du taux de prélèvement obligatoire. Le scénario « beveridgien » (colonne 2) fait reposer les financements additionnels, soit sur la seule TSS (mais au prix d'un doublement de son taux, variante 1), soit sur un nouveau prélèvement de type CSG (variante 2). A défaut de recourir à ces suppléments d'impôts (direct ou indirect), le scénario « bismarckien » (colonne 3) montre que l'équilibre du RUAMM reposera principalement sur la hausse des cotisations sociales qui financeront 80% du surplus de dépenses (contre 40% environ dans les autres scénarios).

Une comparaison des scénarios de financement à long terme du RUAMM

Variations 2013-2025 en milliards de F CFP

Modalités de financement	78 mds			
	Tendanciel (1)	Scénarios Beveridge (2)		Bismarck (3)
		Variante 1	Variante 2	
Sup. cotisations sociales	33 (a)	33 (a)	33 (a)	62 (b)
Sup. TSS	16 (c)	45 (d)	16 (c)	16 (c)
Sup. CSG			29 (e)	
Gap restant à financer	29	0	0	0

Source : calculs DME

Notes :

(a) Taux de cotisations sociales inchangé (augmentation imputable exclusivement à la hausse de l'assiette liée à la croissance économique)

(b) Augmentation de 3 points du taux de cotisations entre 2016 et 2025

(c) Taux de TSS inchangé (augmentation imputable exclusivement à la hausse de l'assiette liée à la croissance économique)

(d) Doublement du taux de TSS (de 5 à 10% entre 2016 et 2015)

(e) Les points de CSG affectés à la CAFAT passent de 0,7 en 2016 à 5,3 en 2025

Sigles et acronymes

AMG	Aide médicale gratuite
CAFAT	Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie
CS	Cotisations sociales
CSG	Contribution sociale généralisée
DASS	Direction des Affaires sanitaires et sociales
DBAF	Direction du budget et des Affaires financières
DCS	Dépenses courantes de santé
DME	Didacticiels & Modélisation Economiques
DOB	Débat d'orientation budgétaire
F CFP	Franc de la Communauté financière du Pacifique
GVT	Glissement vieillesse-technicité
IPC	Indice de prix à la consommation
ISEE	Institut de la statistique et des études économiques
Mds	Milliards
OCDE	Organisation de coopération et développement économique
PIB	Produit intérieur brut
RUAMM	Régime unifié d'assurance maladie-maternité
TBI	Taxe de base à l'importation
TGA	Taxe générale sur les activités
TSS	Taxe sur les services

Annexes

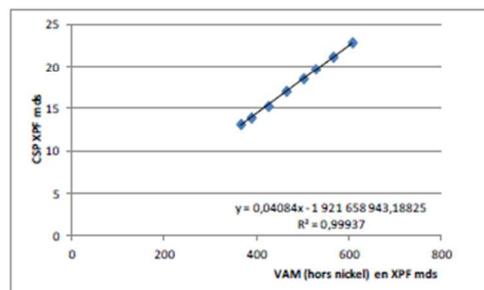
Annexe 1 : un modèle de prévision des cotisations sociales du secteur privé

Les cotisations sociales du secteur privé (CSP) sont déterminées par la valeur ajoutée marchande hors nickel (VAM) du moyen de la relation économétrique :

$$CSP = -1\,921\,658\,943 + 0,04084\,VAM$$

$$R^2 = 0,9937 : n=8 (2004-2011)$$

Remarque : le modèle est significatif au seuil de 1 pour mille



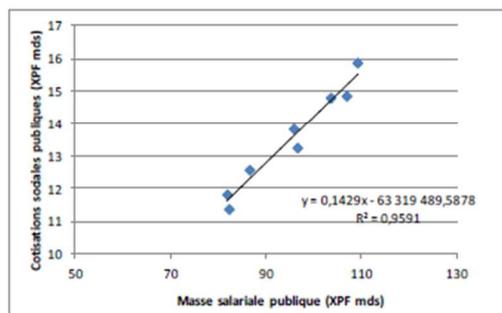
Annexe 2 : un modèle de prévision des cotisations sociales du secteur public

Les cotisations sociales du secteur public (CSG) sont déterminées par la masse salariale du secteur (RSG) au moyen de la relation économétrique :

$$CSG = -63\,319\,490 + 0,1428\,RSG$$

$$R^2 = 0,9591 : n=8 (2004-2011)$$

Remarque : le modèle est significatif à un seuil inférieur à 1 pour cent





**Présentation de l'état d'avancement des projets
en matière d'infrastructures hospitalières**

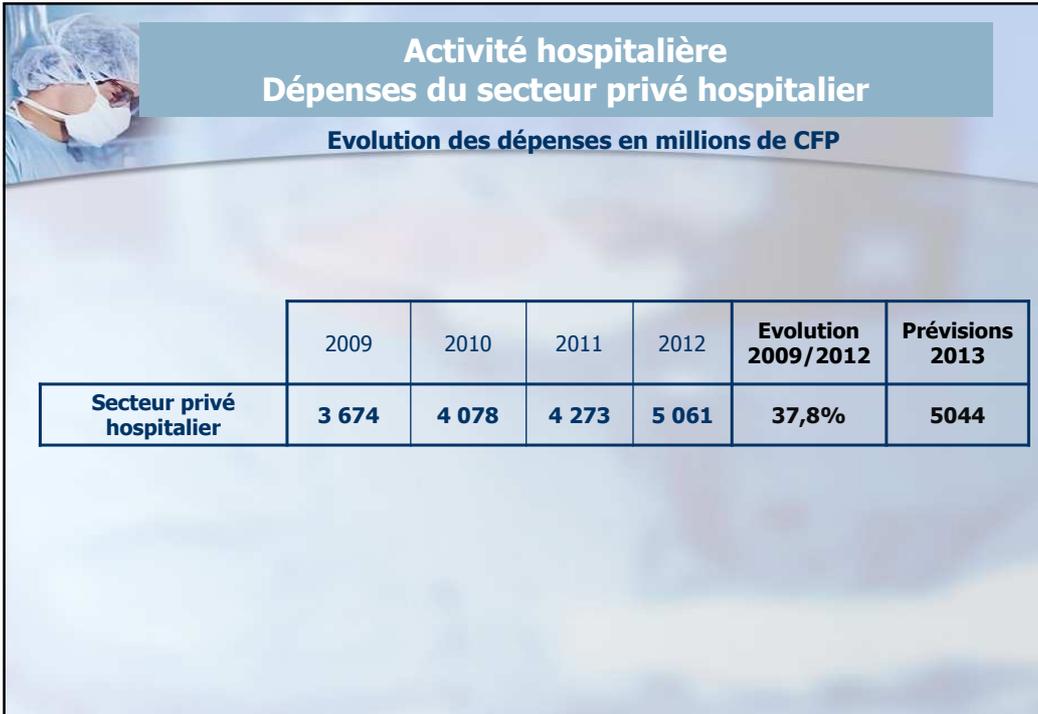
**Dépenses de soins hospitaliers
en Nouvelle-Calédonie**

Situation actuelle



**Activité hospitalière
Dotations globales de financement des hôpitaux publics
Année 2013**

	CHT	CHS	CHN
CAFAT / RUAMM	13 590	2 721	1 508
Province Sud	1 549	459	
Province Nord	1 119	170	377
Province Iles	730	51	
TOTAL DGF	16 987	3 402	1 886
Moyen Séjour	740	410	124
TOTAL	17 727	3 811	2 010
Budget	20 344	3 708	2190
Taux DGF	83,5%	91,7%	86,1%





Offre hospitalière Estimation des surcoûts des projets hospitaliers

Les charges de structure (amortissements + frais financiers ou loyers) générées par les nouveaux équipements immobiliers sont estimés à 3,1 milliards sur la période (2013-2018):

- Koutio = 2 milliards
- NCN = 890 millions
- CSSR = 180 millions
- CHN = 100 millions



Offre hospitalière Estimation des surcoûts des projets hospitaliers

Projections des dépenses hospitalières 2013-2018: Hypothèses de calcul :

- Cliniques privées : éléments fournis à la commission santé CAFAT, septembre 2013
- CSSR : éléments issus du dossier de présentation en COSS, juillet 2013



Offre hospitalière Estimation des surcoûts des projets hospitaliers

Projections des dépenses hospitalières 2013-2018: Hypothèses de calcul

Taux de progression annuel des dépenses, évaluation DASSNC/Directeurs hospitaliers à partir des budgets encadrés 2013:

- CHT: 3,5 % annuel et d'un montant supplémentaire de 1 200 millions à l'ouverture de Koutio;
- CHS: 4,5 % annuel permettant le financement du schéma de santé mentale, 100 millions/an;
- CHN: 3,5 % /an, moyens identifiés pour l'ouverture de Koné = 590 millions.



Offre hospitalière Estimation des surcoûts des projets hospitaliers : Surcoûts pour l'ensemble des projets

Progressions 2013-2018

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Progressions 2013-2018		
							Valeurs	Taux	Taux moyen annuel
Cliniques	5 044	5 320	5 426	5 514	5 625	7 039	1 995	39,6%	6,89%
CSSR	0	0	515	533	552	571	571		
CHT	21 084	21 796	22 533	23 322	25 338	26 225	5 141	24,4%	4,46%
CHS	4 117	4 302	4 496	4 698	4 910	5 131	1 014	24,6%	4,50%
CHN	2 314	2 395	2 479	2 565	3 155	3 266	952	41,1%	7,13%
TOTAL	32 559	33 813	35 449	36 633	39 579	42 231	9 672	29,7%	5,34%
Surcoûts		1 254	1 636	1 184	2 946	2 652	9 672		

		Offre hospitalière							
		Estimation des surcoûts des projets hospitaliers							
		Evolution des DGF hospitalières							
Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018			
Estimation DGF	22 275	23 015	23 527	24 384	26 538	27 503			
DGF CHT		740	512	857	2 154	965			
DGF CHT	16 987,5	17 687	18 342	18 984	20 657	21 380			
Variation		700	655	642	1672	723			
DGF CHS	3 402	3 533	3 328	3 477	3 634	3 797			
Variation		131	-206	150	156	164			
DGF CHN	1 885	1 794	1 857	1 922	2 247	2 326	Progressions 2013-2018		
Variation		-91	63	65	325	79	Valeurs	Taux	Taux moyen annuel
Variation DGF annuelle		740	512	857	2 154	965	5 228	23,5%	5,41%

		Offre hospitalière							
		Estimation des surcoûts des projets hospitaliers							
		Evolution des prix de journée (MCO privé + Moyen Séjour)							
		Progressions 2013-2018							
Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Valeurs	Taux	Taux moyen annuel
Activité MCO privée	5 044	5 320	5 426	5 514	5 625	6 382	1 338	26,5%	4,82%
Activité SSR	1 274	1 476	2 379	2 470	2 766	3 529	2 255	177,0%	22,60%
Détail SSR	2013	2014	2015	2016	2017	2018			
Cliniques	0	0	0	0	0	657			
CSSR	0	0	515	533	552	571			
CHT	740	740	697	721	747	773			
CHS	410	428	847	885	925	967			
CHN	124	309	319	331	542	561			
TOTAL	1 274	1 476	2 379	2 470	2 766	3 529			
Issus redéploiements	1 274	1 476	1 864	1937	2 214	2 301			
Nouvelles installations			515	533	552	1 228			

GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

