# RAPPORT SUR LE DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE 2022-2024

# DOB 2022-2024

GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE CALÉDONIE

CONGRÈS DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

# AVANT-PROPOS

L'article 84-2 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 dispose que dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget primitif, un débat a lieu au Congrès sur les orientations budgétaires de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés. En vertu de l'article 209-5 de cette même loi, ce débat (DOB) doit s'appuyer sur un rapport qui présente notamment une analyse des évolutions économiques et la stratégie budgétaire prévue ainsi qu'une évaluation à moyen terme des ressources de la Nouvelle-Calédonie et de ses charges réparties par grands postes de dépenses.

En l'absence du vote du budget primitif 2021 par le Congrès à la date du 31 mars 2021, le haut-commissaire de la République en relation avec la chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie a arrêté un budget pour l'année en cours.

Au regard des marges de manœuvre financière très réduites, des fortes contraintes liées à la crise sanitaire et à la situation des comptes sociaux, le budget arrêté par l'Etat a été restrictif (prise en compte des seules dépenses obligatoires et essentielles aux missions de service public, limitation des crédits d'équipement aux seuls chantiers en cours, prise en compte des dépenses liées à la crise sanitaire jusqu'au mois d'octobre en fonction de l'ouverture des frontières envisagée, financement partiel des comptes sociaux….).

A partir du 6 septembre 2021, la propagation du variant Delta en Nouvelle-Calédonie, jusqu'alors Covid-Free, a amené l'Etat à placer le pays en état d'urgence sanitaire. La Nouvelle-Calédonie a dû affronter une crise sans précédent, l'amenant à prendre des décisions coûteuses pour protéger la population en essayant d'atteindre l'immunité collective et de contenir la propagation du virus (confinement, mise en place d'hospitels, dépenses sanitaires exceptionnelles des hôpitaux, vaccin dromes, tests de dépistage, chômage partiel…).

Ce surcroît de dépenses exceptionnelles, et la nécessaire contribution complémentaire de la Nouvelle-Calédonie au RUAMM pour assurer le paiement des dotations globales de fonctionnement de hôpitaux durant le dernier trimestre 2021, ont été financés dans le cadre de 3 décisions modificatives successives mises en œuvre en fonction des sources de financement disponibles, très limitées. Des prêts à taux zéro auprès des établissements publics de la Nouvelle-Calédonie (OPT, Port Autonome, Fonds Nickel) et de l'AFD, la prise en compte de recettes propres nouvelles et le déblocage d'une subvention de l'Etat (4,77 milliards XPF) ont permis d'apporter les ressources nécessaires pour remédier à cette situation.

Après la gestion difficile de la crise, bien que l'investissement ait pu être maintenu à un niveau raisonnable et que des efforts importants aient été réalisés sur les dépenses de fonctionnement hors COVID, la situation financière générale de la Nouvelle-Calédonie continue de se dégrader. Les ratios financiers (fonds de roulement, taux d'endettement) ont atteint des niveaux critiques.

Ce document s'attache à décrire le contexte macroéconomique dans lequel s'inscrit le budget primitif 2022.

La situation précise des comptes publics et sociaux et les trajectoires de rétablissement durable de la crédibilité financière de la Nouvelle-Calédonie sont également abordées.

Ce document  a vocation à établir un état des lieux très clair à destination des élus afin que ceux-ci soient en mesure de prendre les décisions qui s'imposent.

Compte tenu de la conjoncture actuelle, ayant entraîné une contraction importante des recettes, et dans l'attente de réformes significatives, notamment énumérées dans l'annexe 6 du contrat de prêt signé avec l'AFD en mai 2020, un ultime recours à l'emprunt est impératif pour équilibrer le budget propre de la Nouvelle-Calédonie.

Cependant, les conditions de sa soutenabilité ne peuvent être assurées qu'à la condition de disposer de l'épargne annuelle nécessaire à son remboursement et de dégager une stratégie pluriannuelle basée sur la responsabilité collective.

En évitant un recours récurrent à l'emprunt, cette stratégie doit permettre de résorber les différents déficits structurels et de redonner une dynamique d'investissement public.

# SOMMAIRE


**AVANT-PROPOS** 2

**PARTIE 1 : LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE** 6

**Le contexte économique mondial** 6

Perspectives de l'économie mondiale - Reprise: des situations divergentes 6

Hausse des produits de base: le pétrole 7

Les taux d'intérêt: une croissance de retour mais qui reste modérée et fragile 8

Monnaie: affaiblissement du couple euro/dollar 8

Inflation: une hausse attendue 9

Le nickel: Un cours élevé qui profite à la Nouvelle-Calédonie 10

L'environnement international 11

**Le contexte économique en Nouvelle-Calédonie** 12

L'activité des entreprises 13

Le marché du travail 15

La consommation des ménages 15

Les échanges commerciaux 15

Les prix à la consommation 16

Le secteur touristique 17

**PARTIE 2 : LA SITUATION FINANCIÈRE ACTUELLE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE** 19

**Un rendement fiscal structurellement orienté à la baisse** 19

Les recettes fiscales du budget de reversement 19

Les recettes fiscales du budget de répartition : en baisse 21

**La situation financière de la collectivité à fin 2020** 22

La situation financière à fin 2020 22

Les dépenses engagées en 2020 pour la crise sanitaire et le soutien financier aux comptes sociaux 23

**Les perspectives financières de la collectivité à fin 2021** 25

L'arrivée de variant delta sur le Territoire et les coûts afférents... 25

Les prévisions d'atterrissage 2021 28

Les principaux indicateurs financiers de la collectivité 29

**La situation financière des comptes sociaux 34**

Les dépenses obligatoires (légales et conventionnelles) de la Nouvelle-Calédonie via son agence sanitaire et sociale (ASS-NC) 34

Le financement des régimes sociaux (hors RUAMM) 35

La situation du RUAMM 36

Le soutien financier du RUAMM par la Nouvelle-Calédonie en 2021 36

**PARTIE 3 : LES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES 2022-2024 37**

**Les perspectives en terme de recettes à moyen terme : une période de réformes 37**

Les perspectives de réformes fiscales 37

Les prévisions de la dotation de la Nouvelle-Calédonie 40

La contractualisation d'un prêt de relance COVID 41

**Les perspectives en terme de dépenses à moyen terme : des dépenses importantes qui se profilent 41**

Les dépenses liées à la crise sanitaire et sociale en 2022 41

Le poid du remboursement de la dette qui explose 42

La maîtrise des dépenses propres de la collectivité à poursuivre 44

Les compétence croisées, un sujet porteur d'enjeux financiers lourds 47

Les conclusions du séminaire financier 48

**Les scénarios financiers retenus pour la période 2022-2024 49**

**Les perspectives des comptes sociaux 60**

**CONCLUSION 63**

# PARTIE 1 : LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE

## I. Le contexte économique mondial

### A. Perspectives de l'économie mondiale - Reprise: des situations divergentes

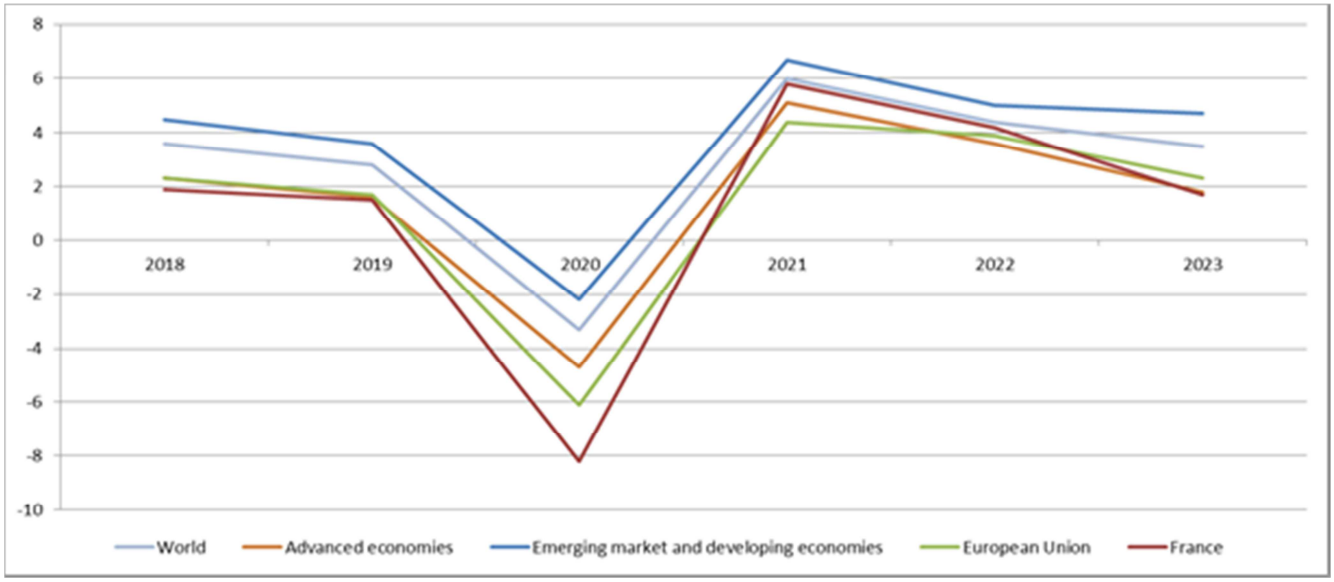
Un an après le début de la pandémie, les perspectives restent encore incertaines. Les nouvelles mutations du virus et le bilan humain qui ne cesse de s'alourdir suscitent des inquiétudes, même si la progression des campagnes de vaccination accroît le sentiment de confiance. La reprise économique varie d'un pays et d'un secteur à l'autre, en fonction des perturbations causées par la pandémie et de l'ampleur des mesures prises par les pouvoirs publics. Les perspectives ne dépendent pas seulement de l'issue de la course entre le virus et les vaccins, mais aussi de l'efficacité avec laquelle les mesures économiques mises en œuvre dans un contexte de forte incertitude peuvent limiter les séquelles causées par cette crise sans précédent.

Dans nombre d'économies avancées, de plus en plus de personnes se font vacciner, les plans de relance aident à stimuler la demande et les entreprises s'adaptent de mieux en mieux aux restrictions visant à mettre fin à la propagation du virus. Ailleurs toutefois, notamment dans beaucoup d'économies de marché émergentes dans lesquelles l'accès aux vaccins et l'ampleur du soutien public sont limités, la reprise économique sera modeste.

Les prévisions du Fonds monétaire international (FMI) ont été revues et prévoient une reprise de l'économie mondiale plus forte en 2021 et 2022, avec une croissance de 6% en 2021 et de 4,9% en 2022. Des défis redoutables sont cependant à attendre, car le rythme de la reprise est différent selon les pays, et au sein des pays, et la crise risque de provoquer des dommages persistants à l'économie. Les reprises sont à plusieurs vitesses, elles sont liées aux différences prononcées dans le rythme de déploiement des vaccins, à l'ampleur des mesures de soutien économique et à des facteurs structurels tels que la dépendance à l'égard du tourisme.

On peut noter que les trajectoires divergentes de la reprise vont probablement creuser davantage les écarts de niveau de vie entre les pays en développement et les autres, par rapport aux attentes avant la pandémie.

**Evolution du PIB par zone (unité : %)**

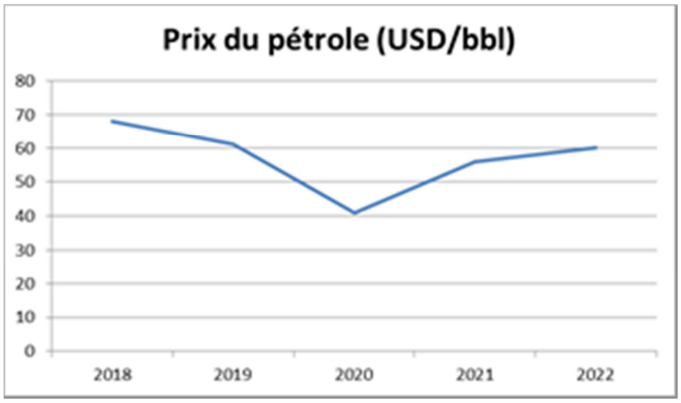



Source : Fond monétaire international (Mi-juillet 2021)

## B. Hausse des produits de base: le pétrole

Les prix du pétrole se sont effondrés en 2020. Néanmoins, après une baisse des prix en 2020 (USD 41$/bbl), les cours du pétrole devraient augmenter de 30 % en 2021 par rapport à leur creux de 2020, en partie du fait de la baisse de l'offre de l'OPEP+ (Organisation des pays exportateurs de pétrole et autres pays exportateurs de pétrole non membres de l'OPEP, dont la Russie. Selon l'hypothèse du FMI, le cours moyen du baril de pétrole sera de 58,52 dollars le baril en 2021 et de 54,83 dollars le baril en 2022, et qu'il restera constant en valeur réelle à moyen terme. Cette hausse est liée à la reprise économique en Chine, mais aussi dans les pays de l'OCDE, qui devraient tirer les cours à la hausse.

La hausse attendue du cours du pétrole affectera l'économie calédonienne, en termes d'importations (coût des matières premières et marchandises plus élevées) et d'exportation (augmentation du coût du nickel). Cette augmentation aura un impact direct sur le pouvoir d'achat des ménages.




Source : Fond monétaire international (FMI 2021)



GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE CALÉDONIE

## C. Les taux d'intérêt: une croissance de retour mais qui reste modérée et fragile

D'après l'OCDE, les perspectives de l'économie mondiale se sont éclaircies, mais la reprise va sans doute rester inégale et, surtout, subordonnée à l'efficacité des mesures de santé publique et de l'aide publique.

Dans nombre d'économies avancées, de plus en plus de personnes se font vacciner, les plans de relance aident à stimuler la demande et les entreprises s'adaptent de mieux en mieux aux restrictions visant à mettre fin à la propagation du virus. Ailleurs toutefois, notamment dans beaucoup d'économies de marché émergentes dans lesquelles l'accès aux vaccins et l'ampleur du soutien public sont limités, la reprise économique reste modeste.

La crise sanitaire persistante, la Fed a abaissé ses taux directeurs au plancher historique de 0,25 % et la BCE a maintenu les siens bas (taux de dépôt à -0,5 %, taux de refinancement des banques à la BCE à 0,0 %) en diminuant davantage le taux de refinancement des nouveaux crédits bancaires.

La plupart des économistes ne misent pas sur une augmentation des taux d'intérêt avant fin 2023. En effet, les banques centrales ont abaissé leurs taux directeurs afin de favoriser un coût du crédit et donc en théorie favoriser la croissance.

## D. Monnaie: affaiblissement du couple euro/dollar

En ce temps de crise sanitaire mondiale, il est difficile de prédire avec exactitude les tendances et encore plus difficile le marché du change. Dans les salles de marché des grandes banques, on commence déjà à évoquer la possibilité que l'euro chute face au dollar américain au niveau des 1,15 en fin d'année. Plusieurs facteurs pourraient expliquer cette baisse : le tapering (désigne la réduction progressive de la politique d'assouplissement monétaire) de la Fed, le puissant soutien budgétaire mis en œuvre par les administrations Trump et Biden, le différentiel de croissance entre les Etats-Unis et la zone euro ou encore la possibilité que de nouveaux variants plus virulents apparaissent, ce qui favoriserait le dollar du fait de son rôle de valeur refuge. Tous ces arguments sont recevables.

La hausse du dollar est un facteur défavorable pour l'économie calédonienne. En effet, un franc CFP plus "faible" diminue le pouvoir d'achat international des ménages. Cette augmentation du dollar renforcera l'augmentation déjà visible du pétrole (augmentation du prix du baril) exprimée en franc CFP (amplifiant ainsi la hausse des cours du brut en USD). Néanmoins, l'appréciation du dollar aura un effet positif sur les secteurs d'exportation, à commencer par le nickel dont les prix sont fixés en dollar. Dans ce cas de figure, l'appréciation du dollar augmentera la recette en franc CFP.

## E. Inflation: une hausse attendue

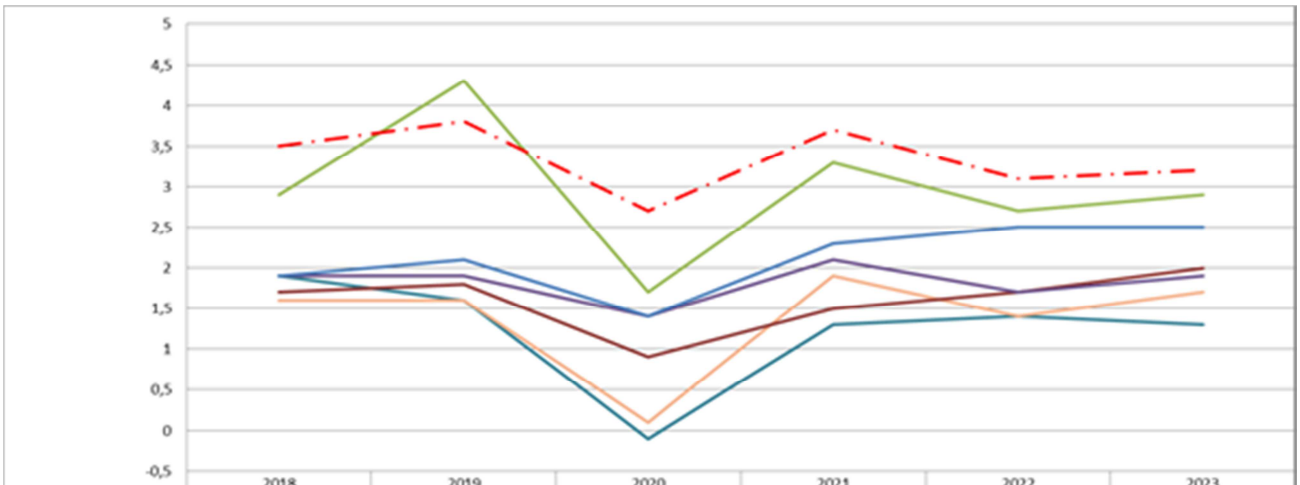
La différence entre les perspectives économiques des pays s'est creusée davantage depuis la publication des prévisions des Perspectives de l'économie mondiale (PEM) d'avril 2021. L'accès aux vaccins s'est révélé être la principale ligne de faille qui divise la reprise mondiale en deux blocs : ceux qui pourront envisager une normalisation élargie de leur activité (soit presque tous les pays avancés) et ceux qui continueront de connaître une recrudescence des infections à la COVID-19 assortie d'un bilan humain toujours plus lourd. Toutefois, tant que le virus circule ailleurs, la reprise ne sera pas garantie, même au sein des pays qui affichent actuellement des taux d'infection très faibles.

La croissance de l'économie mondiale devrait s'établir à 5,9 % en 2021 et à 4,9 % en 2022.

Les pressions récentes sur les prix sont principalement le reflet d'évolutions inhabituelles liées à la pandémie et de disparités temporaires entre l'offre et la demande. Dans la plupart des pays, l'inflation devrait renouer avec ses taux d'avant la pandémie en 2022 une fois que ces perturbations auront terminé d'affecter les prix, quoique l'incertitude demeure forte. Une augmentation du taux d'inflation dans certains pays émergents et pays en développement est attendue, imputable entre autres aux cours élevés des denrées alimentaires. Il conviendrait pour les banques centrales de ne pas faire cas outre mesure des pressions inflationnistes passagères et d'éviter un resserrement de leurs politiques jusqu'à ce que la dynamique des prix sous-jacente se précise. La clarté de la communication des banques centrales en ce qui concerne les perspectives d'évolution de la politique monétaire influera sur la détermination des anticipations d'inflation et sur l'évitement d'un resserrement prématuré des conditions financières. Cependant, le risque d'une persistance des pressions passagères existe; les banques centrales pourraient alors devoir prendre des mesures préventives.

La balance des risques relatifs au scénario de référence mondial penche vers la baisse. Un déploiement plus lent que prévu de la vaccination permettrait au virus de muter davantage. Les conditions financières pourraient se durcir rapidement, sous l'effet par exemple d'une révision des perspectives de la politique monétaire au sein des pays avancés, si les anticipations inflationnistes s'accentuent plus rapidement que prévu. Une détérioration de la dynamique de la pandémie et un resserrement des conditions financières extérieures porteraient un double coup aux pays émergents et aux pays en développement, ce qui retarderait sérieusement leur reprise et plomberait la croissance mondiale en dessous du scénario de référence établi dans la présente mise à jour.

**Taux d'inflation, prix à la consommation en fin de période (Variation annuelle en pourcentage)**



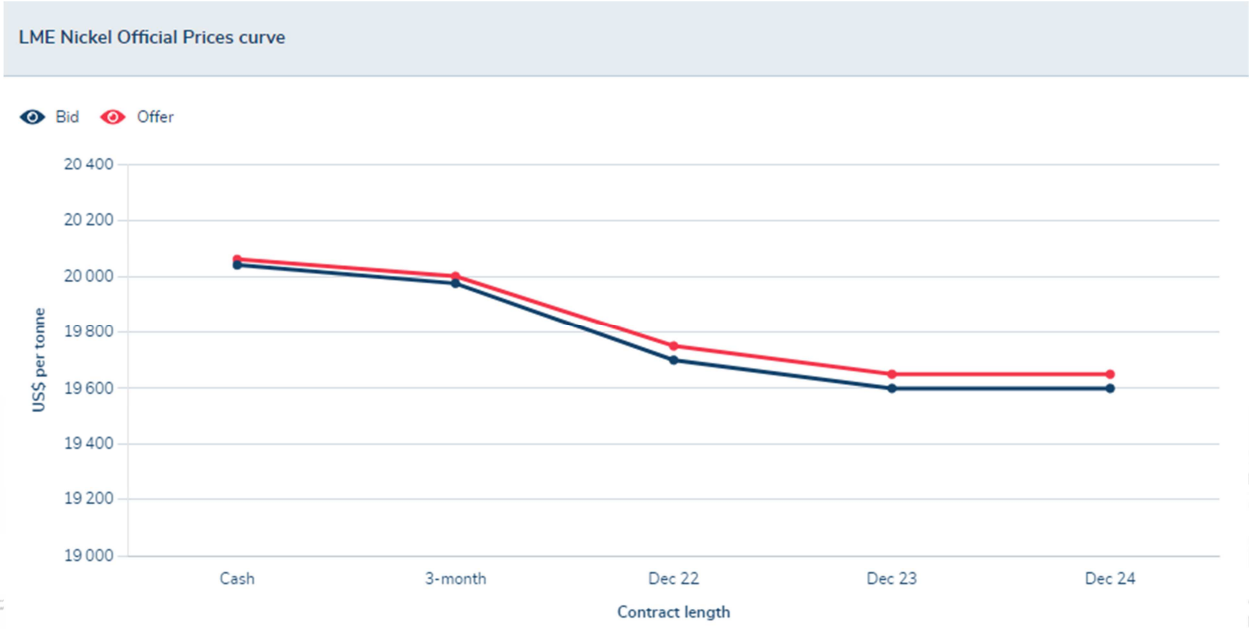

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| France | 1,9 | 1,6 | -0,1 | 1,3 | 1,4 | 1,3 |
| European Union | 1,6 | 1,6 | 0,1 | 1,9 | 1,4 | 1,7 |
| Australia | 1,7 | 1,8 | 0,9 | 1,5 | 1,7 | 2 |
| New Zealand | 1,9 | 1,9 | 1,4 | 2,1 | 1,7 | 1,9 |
| Asia and Pacific | 2,9 | 4,3 | 1,7 | 3,3 | 2,7 | 2,9 |
| United States | 1,9 | 2,1 | 1,4 | 2,3 | 2,5 | 2,5 |
| World | 3,5 | 3,8 | 2,7 | 3,7 | 3,1 | 3,2 |

Source : Fond monétaire international (FMI 2021)

## F. Le nickel: Un cours élevé qui profite à la Nouvelle-Calédonie

Les cours du nickel augmentent au quatrième trimestre 2020 pour s'établir à plus de 15000$/tonne soit une augmentation de 12% par rapport au troisième trimestre 2020 et de 3,7% de plus que le quatrième trimestre 2019. En 2021 les cours du LME poursuivent leurs hausses, ils dépassent les 17000$/tonne atteignant même 20241$/tonne le 9 septembre 2021 (au plus haut). Cette flambée des prix s'explique principalement par les inquiétudes qu'ont les marchés vis-à-vis du niveau d'approvisionnement et de production des principaux producteurs mondiaux de minerai que sont la Nouvelle-Calédonie et les Philippines.

Selon les perspectives 2022-2024 du London Metal Exchange (LME), le cours du nickel devrait se stabiliser et ne pas descendre en dessous de 19000$/tonne.



Le nickel bénéficie de plusieurs paramètres favorables : le redémarrage de l'économie chinoise et le verdissement de l'économie provoquent ainsi une consommation de métaux plus grande que prévue.

La Nouvelle-Calédonie malgré ses difficultés liées à ses coûts opératoires élevés a un avantage stratégique étant dans le top 5 des producteurs de nickel, elle devrait accroître ses capacités de production notamment avec la montée en puissance des opérateurs miniers locaux.

### G. L'environnement international

La croissance de l'économie mondiale devrait s'établir à 5,9 % en 2021. Les projections pour 2021 demeurent globalement inchangées. Néanmoins, les perspectives ont été révisées à la baisse pour les pays émergents et les pays en développement en raison de la situation épidémique. Pour les pays avancés la dégradation des prévisions est due aux ruptures d'approvisionnement. En 2022, le FMI table sur une progression du PIB mondial de 4,9% soit un rythme inchangé par rapport aux perspectives de juillet dernier.

On constate une pression sur les prix qui est principalement le reflet d'évolutions inhabituelles liées à la pandémie et de disparités temporaires entre l'offre et la demande. Le Fond Monétaire International émet l'hypothèse que la plupart des pays devrait renouer en 2022 avec des taux d'inflation similaire d'avant pandémie, une fois que ces perturbations auront terminé d'affecter les prix, quoique l'incertitude demeure forte. Une augmentation du taux d'inflation dans certains pays émergents et pays en développement est attendue, imputable entre autres aux cours élevés des denrées alimentaires. Il conviendrait pour les banques centrales de ne pas faire cas outre mesure des pressions inflationnistes passagères et d'éviter un resserrement de leurs politiques jusqu'à ce que la dynamique des prix sous-jacente se précise. La clarté de la communication des banques centrales sera donc le facteur de l'évolution de l'inflation et un élément déterminant à l'évitement d'un resserrement prématuré des conditions financières. Cependant, le risque existe d'une persistance des pressions passagères ; les banques centrales pourraient alors devoir prendre des mesures préventives.

La balance des risques relatifs au scénario de référence mondial penche vers la baisse. Un déploiement plus lent que prévu de la vaccination permettrait au virus de muter davantage. Les conditions financières pourraient se durcir rapidement, sous l'effet par exemple d'une révision des perspectives de la politique monétaire au sein des pays avancés, si les anticipations inflationnistes s'accentuent plus rapidement que prévu. Une détérioration de la dynamique de la pandémie et un resserrement des conditions financières extérieures porteraient un double coup aux pays émergents et aux pays en développement, ce qui retarderait sérieusement leur reprise et plomberait la croissance mondiale en dessous du scénario de référence établi dans la présente mise à jour.

L'action multilatérale tient un rôle capital dans l'atténuation des divergences et l'affermissement des perspectives mondiales. Dans l'immédiat, la priorité consiste à garantir le déploiement d'une vaccination équitable à travers le monde. Une proposition des services du FMI, approuvée conjointement par l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation mondiale du commerce et la Banque mondiale, et portant sur un montant de 50 milliards de dollars, prévoit des objectifs clairs

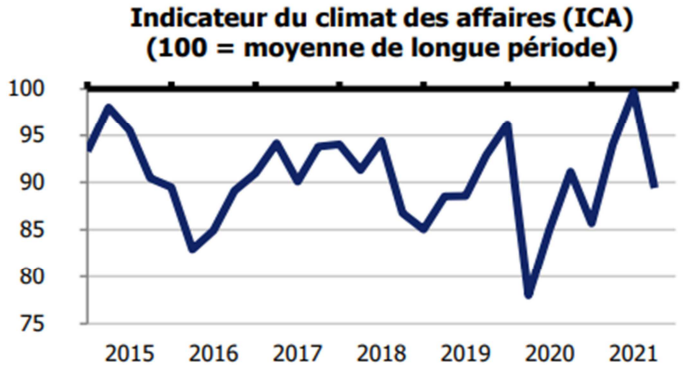
et des mesures pragmatiques moyennant un coût raisonnable pour mettre un terme à la pandémie. Les pays confrontés à des difficultés financières nécessitent également un accès sans entraves à des sources de liquidité internationale. La proposition du FMI de procéder à une allocation générale de droits de tirage spéciaux (DTS) à hauteur de 650 milliards de dollars est destinée à accroître les avoirs de réserve de tous les pays et à assouplir les restrictions sur la liquidité. En outre, les pays doivent, collectivement, redoubler d'efforts afin de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Ces mesures multilatérales peuvent s'accompagner de politiques nationales en fonction du stade de la crise, permettant de favoriser une relance durable et inclusive. Des politiques concertées et bien ciblées peuvent faire la différence entre un avenir caractérisé par un redressement durable dans tous les pays, et un avenir constitué de fractures grandissantes, dans lequel de nombreux pays luttent contre la crise sanitaire, tandis qu'une poignée d'autres connaîtraient une normalisation de la situation, mais avec la menace constante d'une recrudescence des infections.

Source : Fond monétaire international (FMI 2021)

## II. Le contexte économique en Nouvelle-Calédonie

En début d'année 2021, l'économie calédonienne était en quête de stabilité après avoir été très affaiblie par la crise COVID, le conflit sur la reprise de l'usine du Sud, et ainsi que la démission du 16ème gouvernement suivi d'une absence d'accord concernant l'élection du nouveau président. Cependant l'indicateur du Climat de Affaires (ICA) s'est redressé à cette période essentiellement suite à l'anticipation d'une amélioration pour le second trimestre (1er trimestre, ICA 92,6), qui s'appuie sur la sortie du confinement interne et sur la signature d'un accord pour la reprise de l'usine du Sud. Néanmoins, cet indicateur reste à un niveau relativement faible reflétant un environnement économique fragile et plutôt dégradé.

Au second trimestre, marqué par une accalmie dans l'enchaînement de crises à la fois économiques, politiques et institutionnelles des trimestres précédents, l'ICA se redresse à 98,9 (+6.3 points par rapport au 1er trimestre) Cependant, cette embellie, expliquée par une nette amélioration de la « composante passée » (opinion des chefs d'entreprise sur le trimestre écoulé) est toutefois à remettre dans son contexte de sortie de crises, et ne doit pas masquer les difficultés à la fois structurelles et conjoncturelles auxquelles doit faire face l'économie calédonienne.

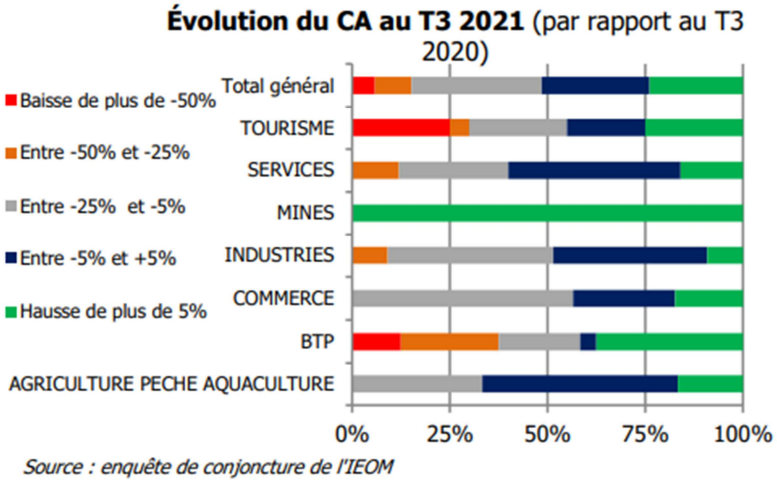



*Source : Enquête trimestrielle de conjoncture de l'IEOM*



GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE CALÉDONIE

Les entrepreneurs ont fait état d'une amélioration de la situation au second trimestre 2021, comme en témoigne la composante passée de l'ICA. 35 % des entrepreneurs interrogés constatent une hausse de leur activité permise notamment par un rebond de la consommation des ménages, une reprise du tourisme local au lendemain d'un confinement strict au mois de mars 2021, et une hausse de la production minière et métallurgique. Pour autant cette amélioration reste fragile. En effet, au troisième trimestre l'ICA s'établit à 89,4, en deçà de sa moyenne de longue période. Cette inversion est directement liée à la mise en place d'un nouveau confinement à partir du 7 septembre. L'activité, ainsi que la trésorerie des entreprises continuent de se détériorer, tout secteur confondu est affecté plus ou moins fortement, à l'exception du nickel. Néanmoins, la composante concernant le dernier trimestre laisse entrevoir une possible amélioration pour les prochains trimestres, ce qui est cohérent avec la levée très progressive des restrictions liées à la crise sanitaire ainsi l'adaptation de la population aux différentes mesures de précaution afin de limiter la propagation du virus. Cependant, les mesures de soutien des collectivités locales et de l'Etat sont déterminantes afin d'éviter ou d'amortir les chocs de revenus et de confiance mais aussi de préserver la capacité de rebond de l'économie. A ce stade, l'économie de la Nouvelle-Calédonie montre encore de la résilience, avec un faible taux de sinistralité des entreprises, un maintien de l'emploi salarié, avec une production du nickel en hausse avec un cours le plus haut depuis 2013, une production de crédit stable, et certaines dépenses restent bien orientées.




## H. L'activité des entreprises

Le premier et le deuxième trimestre 2021 ont été marqués par deux nouveaux confinements. Après, le second confinement, l'activité des entreprises se redresse dans quasiment tous les secteurs. La plupart des entreprises interrogées lors de l'enquête de l'IEOM déclarent une augmentation de leur chiffre d'affaires par rapport au 2eme trimestre 2020 et 20% une stabilisation.

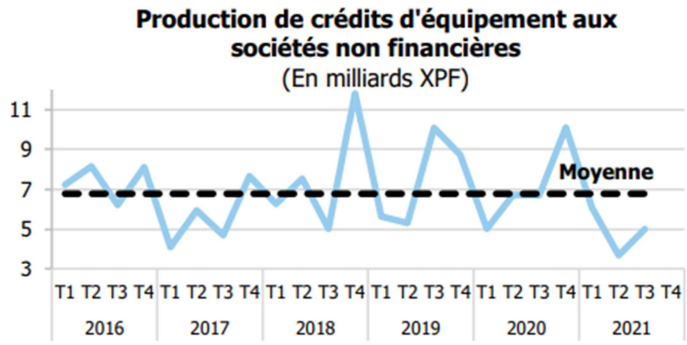
L'amélioration de l'activité au 2ème trimestre conduit les entreprises interrogées à minorer la baisse anticipée du CA pour l'année 2021. En moyenne, par rapport à 2020, elles prévoient désormais un recul de 3,3 % (contre -6,0 % lors de l'enquête du trimestre précédent).

Cependant, malgré une reprise de l'activité dans la plupart des secteurs, le niveau de trésorerie reste un sujet majeur de préoccupation pour les entreprises. Au 2eme trimestre, encore 40 % (58,4 % au trimestre précédent) ont déclaré devoir faire face à une diminution de leur trésorerie, tandis qu'elles ne sont que 16 % (7,5 % au trimestre précédent) à constater une amélioration. Comme au trimestre précédent, afin de faire face aux difficultés de trésorerie, 1/3 des entreprises interrogées disent avoir accéléré le recouvrement des créances clients. Elles sont en revanche un peu moins nombreuses à avoir mobilisé le « levier » des délais de règlements auprès de leurs fournisseurs (1 entreprise sur 5, contre 1 entreprise sur 4 au 1er trimestre).

2,7 milliards de PGE ont été sollicités par les entreprises au second trimestre (22,3 Mds XPF en 2020) et 1 239 d'entre elles ont pu bénéficier du fonds de solidarité à hauteur de 0,6 milliard XPF (2,2 mds XPF depuis le début de l'année et 2,7 mds XPF au total pour 2020). Le recours aux aides restent soutenue en 2021 mais sont cependant moins conséquent qu'en 2020. Les aides ont permis aux entreprises d'atténuer le risque d'insolvabilité. Les signes de fragilisation du tissu économique sont toutefois à surveiller : les créances douteuses (enregistrés par les établissements de crédits locaux) poursuivent leur progression (+2,5 mds XPF sur un an), tandis qu'en parallèle, le nombre de défaillances d'entreprises augmente (+42 défaillances par rapport au trimestre précédent). Par ailleurs, selon l'enquête de l'IEOM, plus d'un quart des chefs d'entreprise craignent une défaillance dans les 12 mois tous secteurs confondus, dont plus de 50 % pour le BTP et plus d'un tiers dans le secteur touristique.

Au troisième trimestre, le volant d'affaires des entreprises connaît une baisse, qui se remarque dans tous les secteurs sauf le nickel, en effet affecté par les restrictions sanitaire, 60% des entreprises interrogées par l'IEOM font état d'un recul de leur chiffre d'affaires en comparaison avec leurs chiffre d'affaires 2020 (perte annuel estimé à 4,9% en glissement annuel).

De plus, dans un contexte marqué par la crise sanitaire et les incertitudes institutionnelles, les entreprises manquent toujours de visibilité et de perspectives. Les entreprises limitent donc leurs investissements, on note que 90% des entreprises interrogées prévoient une baisse ou une stabilité de leurs investissements pour les douze prochains mois. Néanmoins, la production de crédits d'équipement reste significative et en progression sur trois mois.




*Source : IEOM*



GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE CALÉDONIE

## I. Le marché du travail

Des mesures de sauvegarde et de soutien aux entreprises ont été déployées depuis l'entrée du COVID en Nouvelle-Calédonie et maintenues en 2021. Ces mesures ont permis d'aider les entreprises à maintenir les emplois. Malgré l'application de celles-ci, le nombre de salariés du secteur privé baisse de 2,2 % (CVS) par rapport au 4ème trimestre 2020, tandis que, dans le même temps, le nombre d'entreprises employant des salariés diminue de 6 % (CVS). La baisse de l'emploi salarié touche les secteurs des services (-2,9 % soit -949 emplois, sur un trimestre, CVS), de la construction (-3,9 %, soit -240 emplois), et de l'agriculture (-10,4 %, soit -186 emplois). Au 2 e trimestre, les chefs d'entreprises sont moins nombreux à déclarer une baisse de leurs effectifs mais un quart des entreprises interrogées ont encore recours au chômage partiel au 2e trimestre. En revanche, signe d'une situation moins défavorable, 48,4 % d'entre eux déclarent n'avoir pris aucune mesure (contre 26,3 % au 1er trimestre) et 10,8 % ont recruté du personnel, dans les secteurs des services, de l'industrie et du BTP essentiellement (contre 6,4 % au 1er trimestre).

## J. La consommation des ménages

Comme au premier confinement, la consommation des ménages est repartie à la hausse au 2e trimestre 2021, après le second confinement. Les importations de biens de consommation durables progressent sensiblement (+4,7 % sur un trimestre, CVS), tout comme la production de crédits à la consommation (+12,2 % sur un trimestre, et + 40,3 % sur un an). Après un 1 er trimestre historiquement bas, on note également un rebond des ventes de voitures particulières neuves (+33,1 % sur un trimestre et +31,7 % sur un an), en partie liée au décalage des ventes en raison du confinement. Selon l'enquête de l'IEOM, 81,5 % des entreprises du secteur du commerce déclarent une stabilité ou une hausse de leur chiffre d'affaires par rapport au 1er trimestre (dont 41,0 % une progression de plus de 5 % de leur chiffre d'affaire), témoignant ainsi du rebond de la consommation des ménages au sortir du confinement.

## K. Les échanges commerciaux

Entre janvier et juin 2021, les exportations s'élevaient à 65,1 milliards soit en baisse de 23% par rapport à 2020 (84 milliards en 2020). Les ventes de nickel sont en recul de 25% en glissement annuel, soit un manque à gagner de 10 milliards F.FCP. Ce résultat s'explique d'une part, par la chute des exportations du ferronickel (perte légèrement compensée par les cours favorables du LME). D'autre part, les difficultés d'approvisionnement et les fortes intempéries climatiques ont fragilisé les ventes des industriels. L'usine du Nord continue de subir des aléas techniques qui ne permettent pas un rendement optimal de production. A l'inverse, les exportations de minerai bénéficient de la tendance haussière du LME. Leur montant progresse de 7%, bien que les volumes baissent de 9%.

Au deuxième trimestre, le montant des ventes de produits de la mer diminuent de 40% résultant de la diminution des quantités exportées. Cette tendance baissière est légèrement compensée par la croissance des ventes de thons. Les quantités sont en hausse de 92% pour un montant en progression de 66%.

Les autres produits enregistrent une progression significative se caractérisant par la vente d'un avion d'Air Calédonie. Dans une moindre mesure, les autres produits augmentent avec la revente d'un navire de plaisance, de matériel de mesure ou de navigation et matériel militaire.

Pour ce qui est des importations, le montant reste globalement stable à 133,2 milliards soit -0,6% de moins que 2020. Au second trimestre, les importations sont en hausse de 5% liées principalement à l'importation de deux navires de transport de marchandises et l'achat d'instruments laser ou optique, de petit matériel médical, et d'articles destinés à la consommation courante. L'importation de produits chimiques est en hausse de 5% notamment les huiles essentielles et la pharmacie.

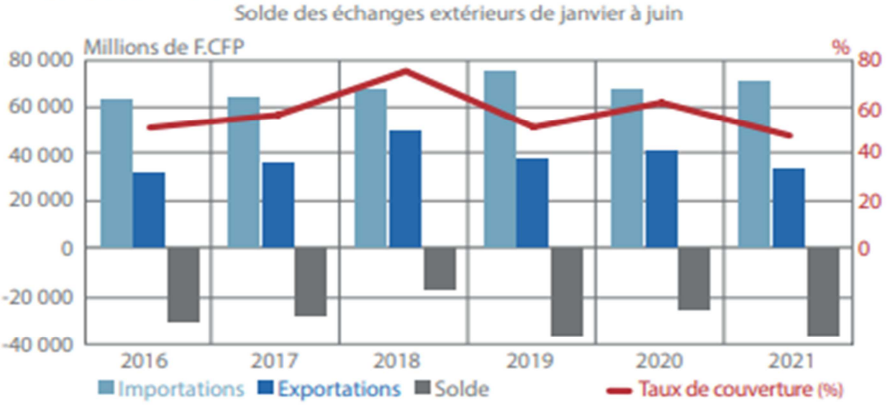
Le taux de couverture perd 13,4 points sur un an et s'établit à 48,9%. Le déficit commercial s'établit à 68,1 milliards F.CFP suite à la forte baisse des exportations.

**Solde des échanges extérieurs en cumul de janvier à juin**

| | 2020 | 2021 |
|---|---|---|
| Importations (I) | 134 113 | 133 250 |
| Exportations (E) | 84 044 | 65 122 |
| Solde (E-I) | -50 069 | -68 128 |
| **Taux de couverture (E/I)** | **62,7** | **48,9** |

*Sources : DRD-NC - Isee - Données provisoires* — *Unités : million de F.CFP, %*

**Au deuxième trimestre, le recul prononcé des exportations aggrave le déficit commercial**



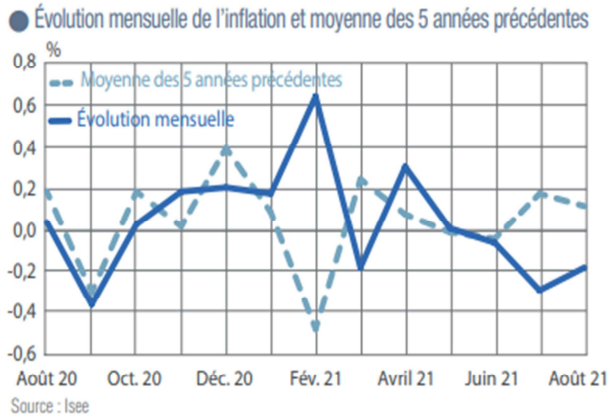

*Sources : DRD-NC - Isee - Données provisoires*

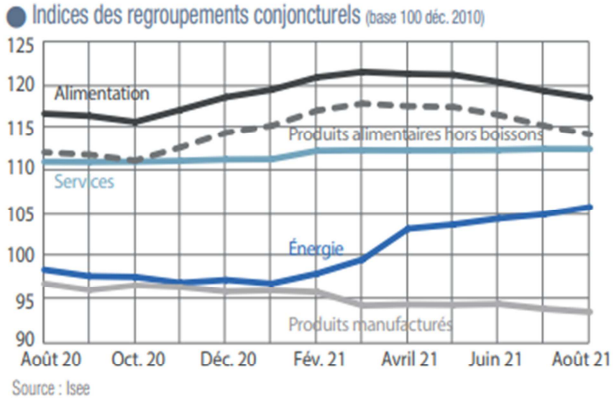
## L. Les prix à la consommation

En glissement annuel, l'indice général et l'indice hors tabac enregistrent une augmentation de 0.5% (2020-2021). De mars à août 2021, le prix de l'alimentation fléchit entre -0.7% et -0.8%. Ce fléchissement s'explique par la chute de 8.3% des prix des légumes qui sont en pleine saison de production (salade, choux etc.). D'autres aliments participent à la baisse mais plus modérément, comme les herbes aromatiques et sauces (-1.6%), ainsi que certains poissons (-0.5%). A contrario, certains produits viennent atténuer cette tendance, notamment les fruits dont les prix progressent de 3.8% du fait de leurs raretés, les produits laitiers (+0.5%) et les produits sucrés (+0.7%). Les prix des boissons non alcoolisées retrouvent quasiment leur niveau du mois de juin (+0.5% après -0.3% en juillet) et l'augmentation des prix des boissons alcoolisées, qui concerne en particulier le vin et la bière, ralentit (+0.2% après +1.2%).

Sur l'année, les prix de l'alimentation augmentent de 1.5%. Néanmoins leur diminution se confirme après le prix historique enregistré en mars (augmentation de près 5% entre octobre 2020 et mars 2021). Ils retrouvent ainsi leur niveau constaté en fin d'année 2020 (-0.1% par rapport à décembre 2020).

La croissance des prix de l'énergie amorcée début 2021 se prolonge, avec +0.8% en août. Elle touche exclusivement les carburants, qui dépendent du cours du pétrole en hausse. Sur les douze derniers mois, les prix de l'énergie progressent de 7.4%.



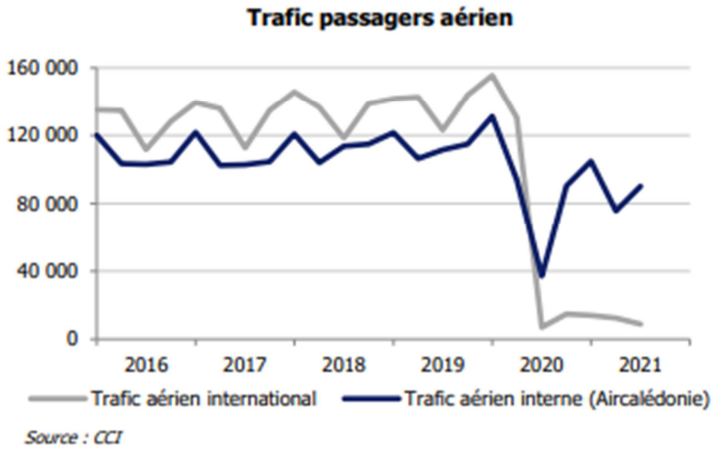

Le prix des produits manufacturés est en baisse en 2021. Un repli observé en particulier sur les voitures particulières (-0.6%) et plus précisément pour les voitures d'occasion. Une baisse significative des prix des articles d'ameublement est à noter (-5.2% après un rebond de +0.2% en juillet), suite aux promotions très ciblées. En glissement annuel, les prix des produits manufacturés ont diminué de 3.4%.

L'évolution des prix des services est contrastée suivant les activités. Dans le détail, les prix des services d'hébergement repartent à la hausse (+2.1% en août) après deux mois consécutifs de baisse et ceux des services d'entretien et réparations des véhicules personnels continuent d'augmenter (+1.0% août après +0.8% en juillet). Ces hausses sont compensées par le recul des prix des services de restauration (-0.5%) qui concerne exclusivement les services de gamelles. Sur un an, les prix des services ont augmenté de 1.3%.

## *M.* Le secteur touristique

Les activités touristiques s'enfoncent dans la crise. Les réponses obtenues suite à l'enquête de l'IEOM ont mis en évidence une situation particulièrement difficile dans le secteur touristique. En effet, depuis la fermeture des frontières le 19 mars 2020, seuls quelques vols internationaux sont opérés avec une quantité limitée de personnes autorisées (motifs impérieux), la Nouvelle-Calédonie est donc restée isolée vis-à-vis de l'extérieur. Ce qui a entraîné le ralentissement ou la mise à l'arrêt forcé de certaines activités, comme le transport aérien, les activités de croisières et de tourisme.

Les entreprises du secteur ont misé sur le tourisme domestique pour compenser les pertes du tourisme international. Au 2ème et 3ème trimestre 2021, le tourisme des résidents se stabilise, le nombre de passagers d'Air Calédonie s'établit à 76 624 passagers, équivalent au chiffre du 2ème trimestre. Les perspectives de reprise sont incertaines et les anticipations d'activité pour le 4ème trimestre restent défavorables. Cependant la levée des motifs impérieux laisse penser à un retour progressif de la clientèle internationale si les conditions sanitaires le permettent.






GOUVERNEMENT DE LA
NOUVELLE
CALÉDONIE

# PARTIE 2 : LA SITUATION FINANCIÈRE ACTUELLE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

## I. Un rendement fiscal structurellement orienté à la baisse

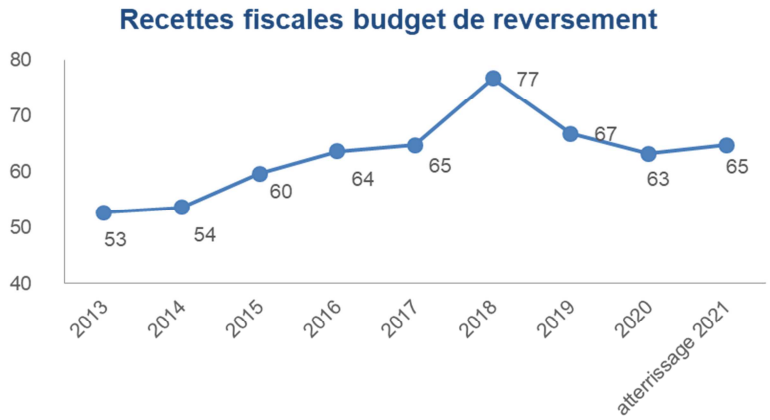
### A. Les recettes fiscales du budget de reversement

#### *A.1. L'évolution du budget de reversement*

Entre 2013 et 2019, les recettes du budget de reversement sont passées de 53 milliards à 67 milliards en raison de plusieurs évolutions de la fiscalité (création de la CCS en 2014, transfert du produit de la taxe sur les jeux, augmentations des taux de la TAT3S, accroissement des centimes additionnels portés par le marché immobilier …).

L'année 2018 reste exceptionnellement élevée en raison de la TGC « marche à blanc » et du rendement de la TSS désarmée.

En 2020, une baisse d'environ 3,6 milliards est observée, essentiellement suite au transfert au budget de répartition de certaines taxes pour un montant de 1,97 milliards. Certains centimes additionnels avaient également été impactés par la situation sanitaire, tels que les droits d'enregistrements (- 355 millions), la taxe sur les jeux (-230 millions), l'IRVM (-550 millions).




#### *A.2. L'atterrissage 2021 du budget de reversement*

Selon les dernières estimations, l'année 2021 verra une augmentation estimée à 2 milliards des recettes du budget de reversement, s'expliquant essentiellement par des jeux d'écritures entre les budgets de répartition et reversement notamment :

- la reconduction du transfert de taxes affectées au budget de répartition mais pas en totalité : retour au budget de reversement de la TAP, TCA et d'une partie des taxes sur l'électricité et taxe de transition énergétique (+ 1,2 milliards) ;



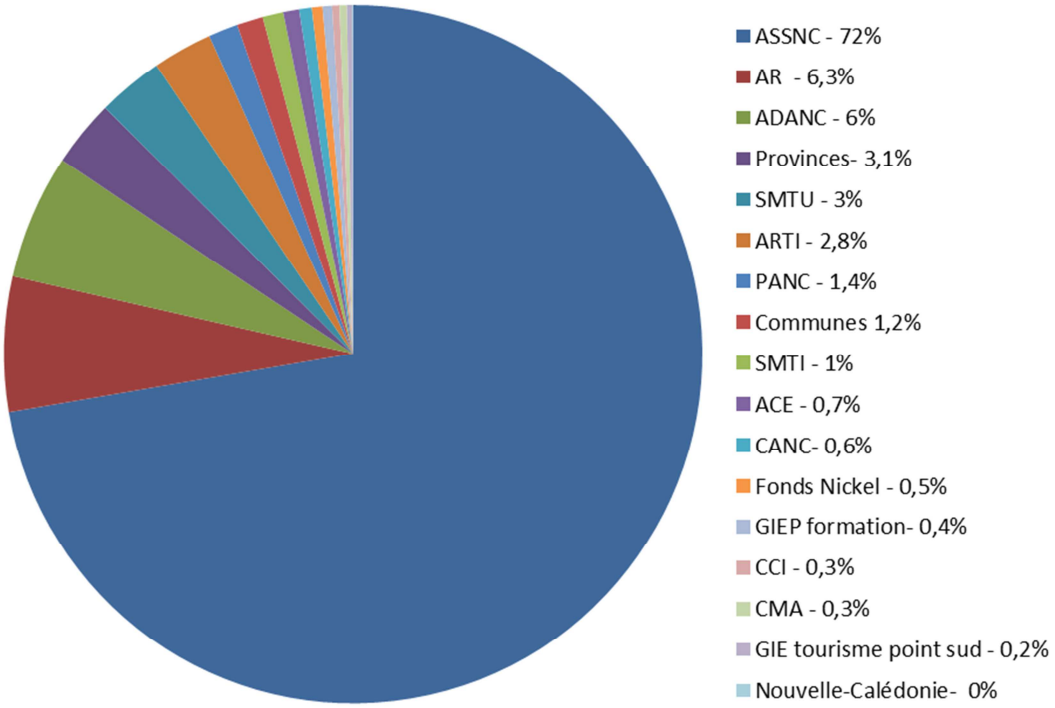
GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE CALÉDONIE

- l'établissement public « ARTI » se voit doter d'un montant de 1,350 milliards de TGC afin de rembourser la ligne de trésorerie utilisée pour le remboursement des stocks aux entreprises (ce montant vient du budget de répartition).

Dans l'ensemble, les recettes fiscales 2021 seraient en retrait de -3,7% par rapport à 2019 mais en hausse de 2,4% par rapport à 2020.

| *En milliards F.CFP* | CA 2019 | CA 2020 | Atterrissage 2021 | évol 2019/2021 | évol 2020/2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| Centimes additionnels | 15,76 | 14,66 | 14,28 | -9,4% | -2,6% |
| Taxes affectées | 49,81 | 47,75 | 49,39 | -0,8% | 3,4% |
| Fonds de concours | 1,61 | 0,78 | 1,05 | -34,8% | 34,8% |
| Total | 67,19 | 63,19 | 64,72 | -3,7% | 2,4% |

Les taxes affectées sont reversées à 72% (35,3 milliards) à l'ASSNC pour les comptes sociaux. Cette affectation est cependant insuffisante pour équilibrer les régimes. Les 28% restants (13,5 milliards) sont reversés à 13 organismes, aux communes et aux provinces, comme illustré ci-dessous.




Le budget de reversement est résilient et orienté de manière générale à la hausse, hormis les mesures de réaffectation provisoires en 2020 et 2021. Il a peu été impacté par la crise sanitaire dans l'ensemble, puisque les impacts positifs liés à la consommation intérieure ont contrebalancé les baisses de certaines taxes.

## B. Les recettes fiscales du budget de répartition : en baisse

### *B.1. L'évolution à la baisse du budget de répartition*

L'assiette nette des dotations poursuit sa diminution, avec un rebond en 2019 et un maintien en 2021 grâce à l'affection d'une partie du prêt AFD de 7,6 milliards.

**Evolution de l'assiette des dotations nette (en millions F.CFP)**

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| droit constaté net | 127 454 | 128 479 | 120 279 | 116 231 | 109 948 | 109 037 | 110 454 | 107 905 | 111 037 |
| recouvrement net | 123 330 | 123 297 | 124 100 | 117 968 | 110 492 | 107 260 | 112 225 | 110 307 | 111 037 |

Le budget de répartition est orienté à la baisse depuis 2013 avec la fin des gros chantiers qui ont stimulé l'économie calédonienne jusqu'en 2012 (usines nickel, aéroport TTA, Médipôle de Koutio et de Koné...). Ainsi, les principaux impôts du budget de répartition, dont l'assiette repose sur l'activité économique, ont vu leur rendement diminuer :

- l'IS 30 (22% des recettes du budget de répartition) s'est dégradé avec une variation de -5,6%,
- les droits de douanes liés à l'importation des marchandises enregistrent une diminution de -3%.

Par ailleurs, en 2019 lors de la mise en place en année pleine de la TGC, le budget de répartition a accusé un nouveau revers. En effet, le rendement de la TGC escompté lors de sa mise en place fin 2018 devait approcher les 51 milliards en année pleine. Néanmoins, ce rendement n'a jamais été atteint (44 milliards en 2019, 43,7 milliards en 2020 et 43,2 milliards en 2021).

A noter également que la taxe sur les jeux (TSPJ) est sortie de l'assiette des dotations en 2015 (pour information, le rendement 2014 était de 2,9 milliards).

### *B.2. L'atterrissage 2021 du budget de répartition*

L'assiette des dotations 2021 est maintenue à un niveau de 110 milliards grâce à l'affectation d'une partie du prêt AFD COVID (7,6 milliards) à la compensation de la perte de recettes fiscales. Sans cette compensation, l'assiette serait à 102,4 milliards.

L'impact de la crise sanitaire semble limité à certains impôts : l'IS 30, TGC, taxes pétrolières…etc. L'IS 30, par exemple, diminuerait de 1,3 milliards en 2021 selon les prévisions budgétaires, il serait affecté par la crise sanitaire 2020, qui a pesé sur les comptes des entreprises lors de la déclaration d'impôt de 2021. Une baisse de 796 millions de la TGC affectée au budget de répartition est également attendue. A noter néanmoins que 1,3 milliards de TGC est affecté à l'ARTI depuis 2021, ce qui peut expliquer en partie cette évolution. Une diminution de la TSS

métallurgie est également prévue au vu du contexte économique et social et des événements qui ont affecté l'activité économique minière en 2021.

Les autres diminutions proviennent de la suppression de la patente à l'importation (texte TGC), et du retour au budget de reversement de certaines taxes affectées provisoirement à l'assiette, et du climat économique plus globalement.

**Les évolutions du budget de répartition impactent directement les collectivités au travers des dotations qui leur sont versées selon la clé de répartition.**

La Nouvelle-Calédonie est cependant affectée de manière plus sévère du fait qu'elle assure le reversement des dotations aux autres collectivités**. En effet, elle absorbe la baisse de l'assiette de répartition en lieu et place des communes qui sont protégées par le mécanisme de l'effet cliquet.** A titre d'information, l'effet cliquet s'est élevé pour la Nouvelle-Calédonie à 9,9 milliards cumulé entre 2016 et 2021.

**La collectivité accuse également des pertes de trésorerie liées au trop versé aux communes et provinces de 2018 issus d'un rendement fiscal en deçà des prévisions budgétaires.** Ce trop versé devrait être remboursé par les collectivités. Néanmoins, les provinces refusent de s'acquitter de la somme due (1,8 milliards) et les communes se disent dans l'incapacité de rembourser (soit 680 millions de perte pour la Nouvelle-Calédonie).

Ainsi, la Nouvelle-Calédonie subit les diminutions du budget de répartition, compense celles des communes et doit également renoncer aux remboursements des provinces et communes en cas de trop-versé. Le manque à gagner pour la Nouvelle-Calédonie depuis 2016 s'élève à 12,4 milliards environ.

## II. La situation financière de la collectivité à fin 2020

### A. La situation financière à fin 2020

**La situation déjà fragile de la collectivité s'aggrave de manière importante en 2020**. En effet, au ralentissement économique déjà observé depuis quelques années, se sont greffés les effets de la crise COVID en termes d'impact direct sur les rentrées fiscales, et de dépenses supplémentaires liées aux mesures de soutien à l'économie et à la gestion logistique de l'épidémie (quarantaine, réquisition des vols et hôtels). Le soutien apporté aux régimes sociaux a également lourdement pesé sur les comptes de la collectivité.

**La dotation de la Nouvelle-Calédonie a diminué de 4,2 milliards entre 2016 et 2020.** Cette baisse est corrélée à celle des recettes fiscales de répartition et a été par ailleurs accentuée par l'effet cliquet qui s'est élevé en moyenne à 1,7 milliards sur les 3 dernières années. Pour rappel, l'effet cliquet est un mécanisme prévu dans la loi organique de 1999 permettant de préserver les dotations des communes lors d'une baisse des recettes, en faisant absorber cette baisse par la Nouvelle-Calédonie.

Il convient de noter qu'en 2019, ce sont notamment les rendements moins importants que prévus de la TGC qui ont impacté la dotation de la Nouvelle-Calédonie (-7,2 milliards en net par rapport

aux prévisions du budget primitif). Cette situation faisait notamment suite aux changements de taux adoptés sur certains produits. En 2020, ce sont principalement la crise sanitaire et la hausse des restitutions qui ont conduit à une dégradation de 2 milliards de l'assiette nette.

En sus d'un ralentissement de l'activité économique, la crise sanitaire a entraîné des coûts importants liés à la lutte contre le virus et aux mesures de soutien aux entreprises**. Par ailleurs, la collectivité a dû apporter un soutien financier conséquent au RUAMM. Ainsi,** 5,3 milliards ont été reversés au RUAMM en 2020, afin d'éviter la cessation de paiement du régime, et plus de 20 milliards de dépenses ont été engagées pour financer les mesures de soutien aux entreprises et les dépenses logistiques de gestion de la crise.

Si la Nouvelle-Calédonie a pu conserver un niveau de dépenses courantes relativement stable jusqu'en 2019, grâce à des prélèvements importants opérés sur certains établissements publics (OPT et PANC), **en 2020, toutes les ressources de la collectivité ont dû être mobilisées pour financer la crise sanitaire et soutenir le RUAMM**. Les dépenses de fonctionnement de la Nouvelle-Calédonie ont ainsi diminué de 3 milliards tandis que les dépenses d'équipement ont été ramenées à 6 milliards contre 10.8 milliards en 2017.

**A fin 2020, la Nouvelle-Calédonie a épuisé toutes ces marges de manœuvre financières.** En effet, son fonds de roulement ne s'élevait plus qu'à 1,5 milliard à fin 2020, soit 10 jours de dépenses réelles contre un minimum recommandé de 30 jours. Il correspond d'ailleurs essentiellement au non versement de 1,5 milliard à verser à la l'Agence Sanitaire et Sociale pour la perte et le décalage des cotisations sociales étant donné que les besoins ont été moins importants que prévus. Ce surplus a été redirigé au BP 2021 vers le chômage partiel et la subvention d'équilibre RUAMM.

Par ailleurs, le taux d'endettement de la collectivité, déjà élevé en 2019, a explosé en 2020 avec la contractualisation d'un prêt de 28,6 milliards avec l'AFD pour le financement de la crise COVID. L'encours de dette de Nouvelle-Calédonie représente désormais 148% des recettes réelles de fonctionnement, un triste record, puisque la norme recommandée est de 90%. A noter néanmoins que ce prêt est garanti par l'Etat.

## B. Les dépenses engagées en 2020 pour la crise sanitaire et le soutien financier aux comptes sociaux

La crise sanitaire de 2020 a affecté la collectivité tant au niveau de la perte de recettes fiscales engendrée par le ralentissement de l'activité économique, que par les dépenses engagées dans la lutte contre le virus et le financement des dispositifs de soutien aux entreprises mis en place.

L'ensemble de ses mesures et pertes ont pu être financées par un emprunt exceptionnel de 28,6 milliards F.CFP attribué par l'AFD à la Nouvelle-Calédonie et garanti à 100 % par l'Etat. L'utilisation du prêt a été élargie par Haut-Commissariat, en juillet 2020, au financement des dépenses du RUAMM.

Ainsi sur les 28,6 milliards de financement contractualisés, 25,5 milliards ont été dépensés en 2020 pour faire face aux dépenses liées à la crise sanitaire et sociale :

- 5,3 milliards ont été versés au RUAMM pour éviter la cessation de paiement du régime.
- 7,6 milliards F.CFP ont été transférés au budget de répartition pour maintenir les dotations des provinces et communes.
- 5 milliards ont été versés à la CAFAT pour financer l'allocation chômage spécifique dite «allocation Covid-19» créée par le congrès de la Nouvelle-Calédonie par délibération n°26/CP du 11 avril 2020. La Nouvelle-Calédonie disposait déjà d'un système de chômage partiel géré par la CAFAT permettant aux salariés, en cas de suspension ou de réduction d'activité, de bénéficier d'une indemnité horaire plafonnée à 66% du SMG brut horaire. Néanmoins, une allocation chômage spécifique destinée à lutter contre les effets induits par la pandémie à la Covid-19 a également été mise en place. Au regard des éléments transmis par la CAFAT et la Direction du Travail et de l'Emploi (DTE), un versement de 5 milliards F.CFP a été effectué à la caisse pour financer le dispositif compte tenu du nombre de dossiers instruits. Le dispositif a été renouvelé sur la longueur, en particulier pour les secteurs sinistrés.
- 6 milliards de dépenses ont été engagées pour la gestion logistique de la crise sanitaire (réquisitions des hôtels et d'Aircalin, logistique de la quatorzaine, matériel et produits médicaux, aides financières aux ressortissants calédoniens bloqués à l'extérieur du territoire,…).
- Une subvention de 1,5 milliard destinée à compenser les pertes, et dans le meilleur des cas, le décalage de cotisations sociales a été versée à la CAFAT via l'ASSNC. En effet, le plan de sauvegarde de l'économie calédonienne acté par la délibération n°26/CP du 11 avril 2020 et n°40/CP 29 juin 2020 prévoyait notamment le report des échéances de paiement sociales et de certaines contributions obligatoires. Cette situation impactant de manière significative la trésorerie du RUAMM, et donc par ricochet celle des hôpitaux, l'octroi d'une subvention a été décidé afin de ne pas pénaliser le fonctionnement des établissements de santé.

Les dépenses 2020 sont ainsi récapitulées dans le tableau suivant :

| *Dépenses engagées pour le COVID (en MF.CFP)* | Dépenses réalisées au 31/12/2020 |
|---|---|
| Financement du chomage partiel - créance à la CAFAT | 5 000 |
| Décalage/perte de cotisations sociales - financement RUAMM via l'ASSNC | 1 500 |
| Compensation des pertes fiscales du budget de répartition | 7 600 |
| Financement des dépenses de gestion de crise COVID-19 | 6 074 |
| Financement du déficit RUAMM | 5 300 |
| **Total** | **25 474** |

Le reliquat du prêt AFD de 3 milliards a été utilisé en 2021 pour financer une partie des dépenses liées à la crise sanitaire en 2021.

# III. Les perspectives financières de la collectivité à fin 2021

## A. L'arrivée de variant delta sur le Territoire et les coûts afférents...

### *A.1. La gestion logistique de la crise*

Jusqu'à l'arrivée du variant delta (début septembre), les dépenses liées au maintien du sas sanitaire (réquisition Aircalin, dépenses de quatorzaines...) étaient évaluées à 7,6 milliards pour la période du 1er janvier au 31 octobre 2021.

Néanmoins, depuis l'arrivée de la pandémie, la gestion de crise a pris une autre ampleur et a généré des dépenses sanitaires supplémentaires, notamment l'achat de matériel de santé, la mise en place et la gestion des hospitels, l'organisation des vaccinodromes, et la prolongation de la réquisition d'Aircalin et des compagnies domestiques… le coûts de gestion de la crise sur la période d'octobre à décembre 2021 est estimé à 4,64 milliards. Ces mesures ont pu être financées grâce aux emprunts à taux zéro accordés par les établissements publics, aux fonds propres de la collectivité, mais également grâce à une subvention de l'Etat de 4,7 milliards de l'Etat.

### *A.2. Les mesures de soutien économique*

Jusqu'à l'arrivée du variant delta, les mesures économiques se limitaient au maintien du chômage partiel pour le confinement du mois de mars et pour les entreprises durablement touchées par la crise. Le coût de maintien du dispositif était estimé à 1,8 milliard et les crédits nécessaires avaient été votés au BP 2021.

Toutefois, depuis l'arrivée de la pandémie, le renouvellement de certaines mesures de soutien ont été votées par le congrès (chômage partiel, exonération/ pertes et décalages des cotisations sociales, indemnisation des cas asymptomatiques isolés à domicile ou cas contact, et prise en charge des frais funéraires...). Le coût de ces dispositifs est estimé à 1,8 milliards pour la période du 6 septembre au 31 décembre 2021, soit un total de 3,79 milliards environ sur l'année 2022.

### *A.3. Le maintien des régimes sociaux*

En sus de la crise COVID, le gouvernement doit continuer son soutien aux comptes sociaux qui menacent d'entrer en cessation de paiement.

Le déficit structurel du RUAMM devrait s'élever à 14 milliards F.CFP en 2021. Plusieurs participations de la Nouvelle-Calédonie pour un montant global de 9,97 milliards avaient déjà pu être inscrites au budget 2021 afin de réduire ce déficit. Un reliquat de 4,03 milliards (dépenses hors DGF des hôpitaux) reste ainsi à verser au RUAMM pour combler son déficit et serait à inscrire au budget 2022.

*****

En synthèse, les besoins liés à la gestion de crise et aux mesures de soutien économique mises en place avant l'arrivée du variant delta s'élevaient à 9,63 milliards. Par ailleurs, 5 milliards avaient pu être débloqués au BP 2021 pour financer une partie du déficit annuel du RUAMM estimé à 14 milliards F.CFP, soit un reliquat de 9 milliards restant à financer en cours d'année.

Néanmoins suite à l'arrivée du variant delta, des coûts supplémentaires liés au virus ont été ré-estimés à 6,46 milliards. A ceci s'est également ajouté le reliquat de 9 milliards à trouver pour financer le déficit du RUAMM. Ainsi, **au total, les besoins liés au virus du COVID-19 et au soutien des comptes sociaux au titre de l'année 2021 s'élèvent à 30,08 milliards, et se synthétisent comme suit :**

| *montants en milliards de F.CFP* | Prévision budgétaire 2021 | | | |
|---|---|---|---|---|
| | **Besoin total 2021** | **BP 2021** | **Crédits 2021** (DM1 +DM2+ DM3) | **Besoin de financement 2021 à financer sur 2022** |
| **DEPENSES DE GESTION DE CRISE** | **12,29** | **7,65** | **3,77** | **0,87** |
| Réquisition des hôtels | 2,48 | 1,70 | 0,78 | 0,00 |
| Réquisition transport aérien | 3,74 | 3,35 | 0,39 | 0,00 |
| Gestion des hospitels | 1,12 | 1,22 | -0,11 | 0,00 |
| Vacation DSCGR et personnel | 0,54 | 0,19 | 0,35 | 0,00 |
| Dépenses sanitaires DASS | 1,54 | 1,19 | 0,35 | 0,00 |
| FACS tests, vaccination | 1,02 | | 0,15 | 0,87 |
| Dépenses de crise urgentes hôpitaux | 1,82 | | 1,82 | 0,00 |
| subventions aux crèches -personnel prioritaire | 0,03 | | 0,03 | 0,00 |
| Solidarité association ayant œuvré pour la gestion de crise | 0,01 | | 0,01 | 0,00 |
| **MESURES ECONOMIQUES** | **3,79** | **1,97** | **1,70** | **0,12** |
| Chômage partiel | 3,05 | 1,80 | 1,25 | 0,00 |
| Perte/décalage cotisations sociales | 0,17 | 0,17 | 0,00 | 0,00 |
| Fonds de compensation indemnisation | 0,45 | | 0,45 | 0,00 |
| Encadrement et pris en charge des frais funéraires | 0,12 | | | 0,12 |
| **MAINTIEN DES REGIMES SOCIAUX** | **14,00** | **5,01** | **4,96** | **4,03** |
| Déficit RUAMM | 14,00 | 5,01 | 4,96 | 4,03 |
| **TOTAL** | **30,08** | **14,63** | **10,44** | **5,02** |

L'arrivée du delta sur le territoire a généré de nombreux coûts supplémentaires. L'un des principaux enjeux financiers de la collectivité en 2021 a donc été de trouver des sources de financements destinées à alimenter les mesures liées à la crise, mais également le soutien des comptes sociaux. La Nouvelle-Calédonie a fait ainsi appel à :

- Au reliquat du prêt AFD 2020 mobilisé en 2021, soit 3,7 milliards,
- Des prêts des établissements publics prévus à la DM n°1 et n°2 pour 4,5 milliards (un milliard du Port Autonome, 500 millions du Fonds Nickel, 3 milliards OPT),
- Une subvention de l'Etat de 9.7 milliards votée au BP 2021, puis une seconde de 4,7 milliards votée en DM n°3,
- Elle a également financé une partie des coûts sur fonds propres (2,4 milliards) grâce à la baisse de la part d'autofinancement des investissements suite à la contractualisation d'un prêt d'un milliard auprès de l'AFD et au réajustement positif de la dotation NC d'un milliard.

| Sources de financement | Milliards de F.CFP |
|---|---|
| Subvention Etat mai 2021 | 9,7 |
| Reliquat prêt COVID 2020 | 3,7 |
| Subvention Etat novembre 2021 | 4,77 |
| Prêt à taux zéro des établissements publics | 4,5 |
| Fonds propres NC | 2,4 |
| **TOTAL** | **25,07** |

**Néanmoins, les ressources propres de la collectivité, les prêts des EP et les subventions n'ont pas suffi à couvrir les besoins de la collectivité, puisque 5 milliards restent à financer**. Le bouclage du financement de la crise sanitaire et sociale dépend donc d'un emprunt, en cours de négociation avec l'AFD et l'Etat, qui permettrait de couvrir le reliquat de dépenses liées à la crise en 2021 mais également de soutenir la relance économique. Les négociations sont en cours pour une demande de prêt de 25 milliards.

## B. Les prévisions d'atterrissage 2021

Compte tenu des éléments exposés précédemment, les prévisions d'atterrissage de la Nouvelle-Calédonie au 31 décembre 2021 sont résumées dans le tableau ci-dessous.

| *En milliers F.CFP* | Budget 2021 | Taux de réalisation | CA 2021 prévisionnel |
|---|---|---|---|
| Recette réelles propres de fonctionnement | 13 733 323 | 95% | 13 051 712 |
| Part NC de l'assiette de dotations | 29 981 012 | 95% | 28 517 405 |
| Dépenses de personnel (c/012) | 16 351 698 | 97% | 15 878 290 |
| Achats et charges externes (c/011) | 7 619 996 | 86% | 6 547 517 |
| Participations et subventions (c/ 65) | 10 390 896 | 98% | 10 137 274 |
| **EPARGNE DE GESTION (hors éléments exceptionnels & COVID)** | **10 474 972** | **0%** | **9 447 620** |
| Produits financiers (c/ 76) | 173 809 | 129% | 223 852 |
| Frais financiers (c/ 66) | 1 112 544 | 99% | 1 101 418 |
| **EPARGNE BRUTE (hors éléments exceptionnels & COVID)** | **9 910 237** | **0%** | **8 903 072** |
| + Produits exceptionnels (c/ 77) | 15 724 064 | 101% | 15 916 348 |
| **+ Transfert COVID inv. au fonc. (7785)** | **1 919 809** | **100%** | **1 919 809** |
| - Charges exceptionnelles (c/ 67) | 18 808 914 | 94% | 17 659 427 |
| - Remboursement de la dette en capital | 2 827 664 | 95% | 2 686 281 |
| **EPARGNE NETTE (en réintégrant les éléments excp. & COVID)** | **4 420 304** | **0%** | **5 618 919** |
| + Recettes d'investissement (hors dette et 1068) | 2 603 930 | 60% | 1 562 358 |
| **+ Recettes d'emprunt(s)** | **9 218 031** | **96%** | **8 819 809** |
| + Dotations, fonds divers et réserves (1068) | 6 202 883 | 100% | 6 202 883 |
| **- Transfert COVID inv. au fonc. (1068)** | **1 919 809** | **100%** | **1 919 809** |
| - Dépenses d'investissement (hors dette) | 13 235 870 | 91% | 12 096 917 |
| **Recettes réelles de fonctionnement totales** | **59 612 208** | **97%** | **57 709 317** |
| **Depenses réelles de fonctionnement totales** | **54 284 049** | **95%** | **51 323 927** |
| **Recettes réelles d'investissement totales** | **18 024 844** | **92%** | **16 585 050** |
| **Depenses réelles d'investissement totales** | **16 063 534** | **92%** | **14 783 198** |
| **Recettes mixtes et d'ordre** | **38 087 900** | **80%** | **30 478 745** |
| **Dépenses mixtes et d'ordre (Provisions)** | **39 190 485** | **69%** | **27 191 287** |
| **Résultat de l'exercice** | **-16 000** | | **5 271 817** |
| **Fonds de roulement fin d'exercice (Résultat cumulé)** | **1 796 840** | | **881 773** |

| Ratios financiers | | | | Niveau prudentiel |
|---|---|---|---|---|
| ** Note RRF = Recettes Réelles de Fonctionnement; FDR = Fonds de roulement; EB = Epargne Brute* | | | | |
| **Taux d'épargne (EB/RRF hors fin & excp.)** | 23% | 0% | 21% | > 15% |
| **Dépenses de personnel/ RRF** | 37% | 0% | 38% | < 36% |
| **Niveau d'endettement propre (encours dette/RRF)** | 154% | 0% | 162% | < 90% |
| **Niveau d'endettement propre (encours dette/RRF)** *Hors emprunt COVID* | 78% | 0% | 83% | < 90% |
| **Capacité de désendettement ou solvabilité (Dette/EB) en années** | 9 | 0% | 8 | 7 années |
| **FDR au 31/12 en jours de dépenses totales** | 9 | 0% | 5 | 30 à 60 jrs |
| **Ratio d'endettement consolidé (dette propre + dette garantie/ RRF hors fin & excp.)** | 188% | 0% | 198% | < 150% |

**A fin 2021, le niveau d'endettement de la collectivité devrait de nouveau exploser ses records historiques.** En effet, pour financer les dépenses liées à la crise sanitaire et au soutien des comptes sociaux, **8,8 milliards d'emprunts supplémentaires ont été encaissés par la Nouvelle-Calédonie au terme de l'année.** Ces financements proviennent de diverses sources :

- 3,7 milliards correspondent actuellement au reliquat du prêt COVID AFD non décaissé en 2020;
- 4,5 milliards correspondent à des prêts à taux zéro accordés par les établissements publics de la Nouvelle-Calédonie (3 milliards de l'OPT, 500 millions du Fonds Nickel, et un milliard du Port Autonome);
- un milliard correspondant à un prêt AFD destiné à financer le programme d'investissement de la collectivité (dont 600 millions environs décaissés en 2021 et 400 millions contractualisés en 2021 mais prévus en décaissement en 2022).

**L'année 2021 se clôturerait sur un résultat de l'exercice assez élevé, de 5,3 milliards. Néanmoins, celui-ci proviendrait principalement de l'écriture comptable de 6,2 milliards** destinée à enregistrer en recette, la ponction sur le fonds de roulement permettant de combler le déficit cumulé de la section d'investissement. Ainsi le fonds de roulement de la collectivité ne connaîtrait pas d'augmentation malgré la hausse du résultat, il accuserait même une baisse de d'un milliard environ pour atteindre à 827 millions à fin 2021, soit l'équivalent de 4 jours de dépenses réelles de la collectivité.

**Les recettes réelles de fonctionnement augmentent de 14,2 milliards entre 2021 et 2020 grâce 2 participations de l'Etat** destinées à financer la crise COVID respectivement de 9,8 milliards et 4,7 milliards. La dotation de la Nouvelle-Calédonie, elle, diminue de 4%.

**Au niveau des dépenses,** les coûts liés au COVID et au soutien des comptes sociaux impactent considérablement l'année 2021, les autres dépenses de la collectivité ont été maîtrisées et sont même en diminution.

**Ci-après vous sont présentés plus en détail les indicateurs clés de la collectivité** qui permettent d'apprécier l'état général des finances de la Nouvelle-Calédonie.

## C. Les principaux indicateurs financiers de la collectivité

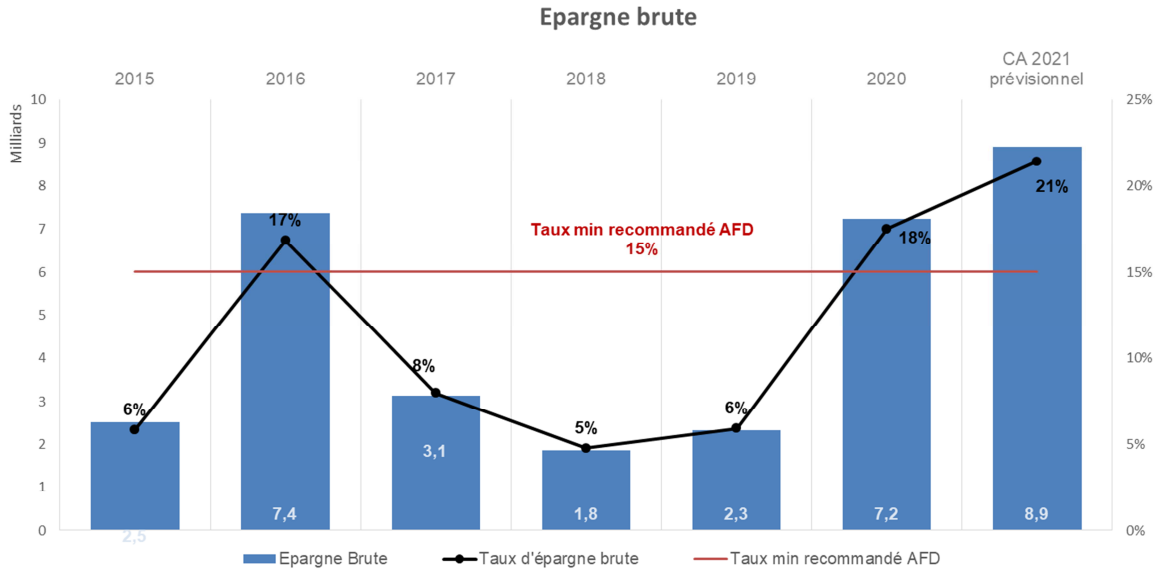
### ❋ La dotation de la Nouvelle-Calédonie

Comme évoqué précédemment, la dotation prévisionnelle de la Nouvelle-Calédonie accuserait une légère baisse entre 2020 et 2021. En tenant compte d'un réajustement de 1,075 milliard relatif à N-1, la dotation de la Nouvelle-Calédonie est évaluée, à l'atterrissage 2021, à 28,5 milliards (soit un taux de réalisation de 95% du budget arrêté à 30 milliards après la DM n°2).

### ❋ L'épargne brute

L'épargne brute permet de mesurer la capacité de la collectivité à dégager des ressources propres de fonctionnement pour financer ses dépenses d'investissement et rembourser ses emprunts. Elle correspond à la part des ressources propres (en grande partie constituées de recettes fiscales) qui reste disponible une fois les dépenses de fonctionnement financées (dépenses de personnel, interventions, intérêts d'emprunts, charges courantes, etc.).

Comme le montre le graphique ci-dessous, l'épargne brute est en diminution constante depuis 2016 suite à la baisse des recettes réelles liée, comme vu précédemment, à la diminution de la dotation de la Nouvelle-Calédonie (-68% entre 2016 et 2019). Cette évolution suit celle des recettes fiscales de répartition, également en baisse sur la période et est accentuée par l'effet cliquet qui s'élève en moyenne à 2 milliards par an.




En 2020, l'épargne brute (hors éléments exceptionnels et COVID) s'élevait à 7,2 milliards, et il est prévu qu'elle augmente encore en 2021 pour atteindre 8,9 milliards.

La hausse importante de l'épargne brute (hors éléments exceptionnels et le COVID) durant ces 2 dernières années marquées par la crise sanitaire et sociale s'explique par une maîtrise exceptionnelle des dépenses hors COVID. En effet, les dispositifs d'urgence sanitaire nécessaires pour éviter au mieux la propagation du virus sur le territoire, ont accéléré les mesures de rationalisation des dépenses de la collectivité.

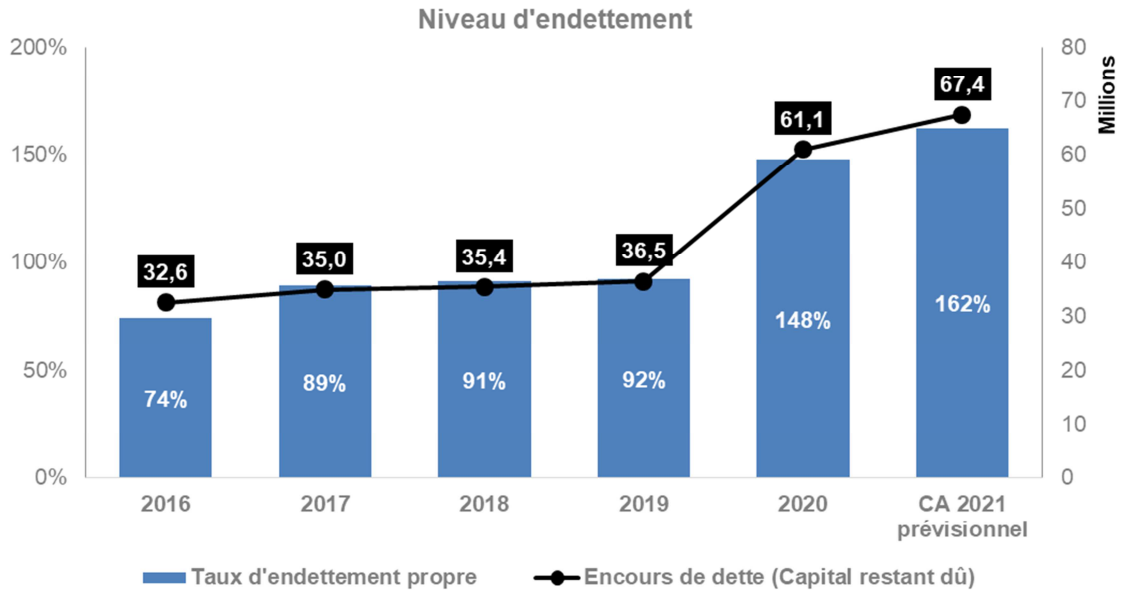
Ainsi, entre 2019 et 2021, on observe une réduction des dépenses de personnel de 1% (-226 millions), une baisse des participations et subventions hors COVID de 23% (soit -3 milliards), et des charges courantes hors COVID de 19% (soit -1,49 milliards). En outre, on remarque une légère hausse de la part de la Nouvelle-Calédonie de l'assiette fiscale de 195 millions entre 2019 et 2021. En effet, celle-ci avait souffert en 2019 d'un ajustement exceptionnel négatif au titre des recouvrements 2018, de plus, le niveau de l'assiette fiscale a été soutenu en 2020 et 2021 par le premier prêt AFD COVID qui a permis de compenser l'impact de la crise sur les recettes fiscales.

L'épargne brute importante dégagée par la collectivité a ainsi pu être utilisée pour le financement des dépenses de gestion de la crise, le soutien aux comptes sociaux et plus récemment les dotations de fonctionnement aux hôpitaux.

Au vu du niveau d'endettement exceptionnellement élevé en raison de l'emprunt COVID et du fonds de roulement faible de la collectivité, le maintien d'une épargne brute élevée (15% étant le seuil prudentiel) devra constituer une priorité afin d'assurer le remboursement de la dette mais également afin de permettre à la collectivité d'investir à partir de ressources propres pérennes.

### ❋ Le taux d'endettement

Le taux d'endettement de la collectivité correspond au stock de dette propre rapporté aux recettes réelles de fonctionnement, il est représenté en bleu sur l'histogramme ci-dessous.




Depuis 2018, le niveau d'endettement de la Nouvelle-Calédonie dépasse le seuil de 90% recommandé par les bailleurs de fonds. En effet, la collectivité a fortement eu recours à l'emprunt pour maintenir sa politique d'investissement (rénovation des lycées et collèges, Médipôle…) dans un contexte de baisse des recettes fiscales. Alertée par ses bailleurs de fonds et la CTC sur cette situation, la Nouvelle-Calédonie s'est néanmoins efforcée de réduire son recours à l'emprunt qui est passé de 6 milliards en 2017 à 3,6 milliards en 2019, 2,3 milliards en 2020 et 596 millions en 2021.

Néanmoins, en 2020, suite à l'arrivée du COVID, un emprunt exceptionnel de 28,6 milliards, destiné à financer la gestion de la pandémie, a été contractualisé avec l'AFD faisant exploser le niveau d'endettement de la collectivité. 25 milliards de tirage ont été effectués sur cet emprunt en 2020, et le reliquat de 3,7 milliards a été décaissé en 2021. Le taux d'endettement de la Nouvelle-Calédonie s'élevait ainsi à 148% à fin 2020 et devrait atteindre un nouveau pic historique à 162% à fin 2021 suite à l'encaissement de 8,8 milliards de prêts supplémentaires en 2021 comme vu précédemment.

Il faut néanmoins noter que le financement AFD est garanti à 100% par l'Etat. Par ailleurs, hors financements liés au COVID-19 (emprunt AFD COVID, prêts des EP, et prêt relais COVID), le taux d'endettement s'élèverait à 84%, bien en deçà de la norme prudentielle.

A titre d'information, l'encours de dette de la collectivité s'élevait à 36,5 milliards F.CFP à fin 2019, soit une hausse de 9 milliards par rapport à 2015 (+32%). A fin 2021, suite aux financements contractualisés pour financer la crise sanitaire et sociale, il s'élèverait à 67,2 milliards. Sans la pandémie et le soutien des comptes sociaux, néanmoins, la collectivité aurait tenu ses objectifs de diminution d'encours de dette puisque celui-ci aurait représenté 34 milliards à fin 2021, soit une baisse de 2,5 milliards par rapport à 2019 imputable à un autofinancement plus important du programme d'investissement de la collectivité.

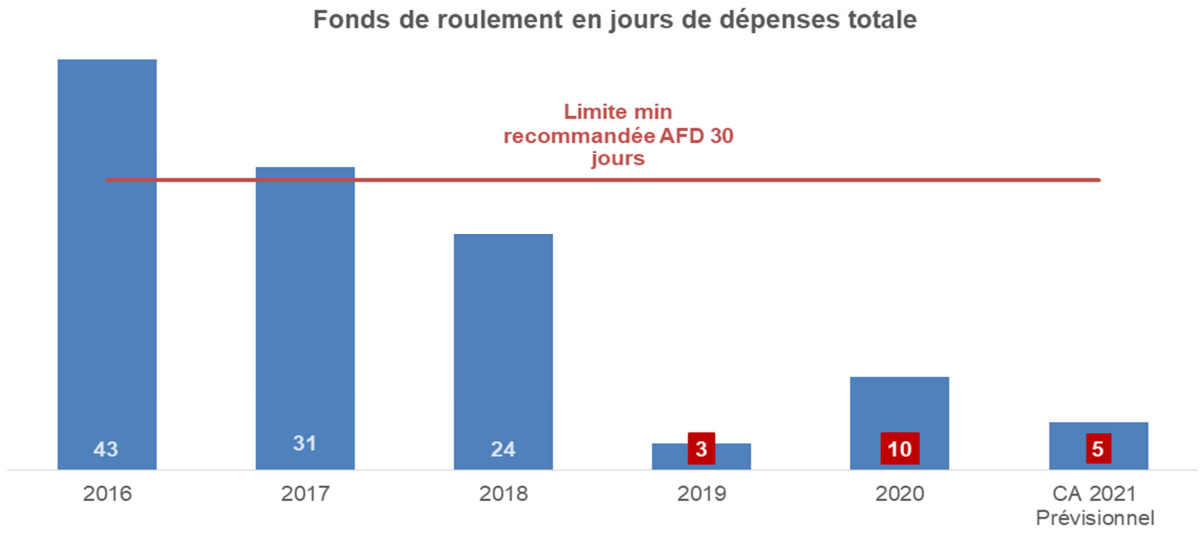
### ❋ Le fonds de roulement

Dégager et maintenir un fonds de roulement raisonnable est vital pour le bon fonctionnement de toute collectivité, il permet d'assurer des délais de paiement convenables.

En 2016, le fonds de roulement de la collectivité était remonté à 6 milliards suite aux opérations de couverture du déficit ancien apparu lors de la scission avec le budget de répartition (les opérations en recettes ont été réalisées en 2016 mais les dépenses sont intervenues lors de l'affectation des résultats en 2017).

Néanmoins, les années suivantes, la collectivité a puisé de manière importante dans son fonds de roulement (794 millions en 2017, 1,2 milliard en 2018, et 5,1 milliards en 2019) afin de soutenir l'investissement. Elle a, par ailleurs, financé des reports de dépenses importants et répétitifs (4,1 milliards en 2017, 1,7 milliard en 2018 et 1,7 milliard en 2019 et 2 milliards en 2020). Les résultats annuels dégagés n'ont pas pu combler ces ponctions et le fonds de roulement de la collectivité s'est donc graduellement épuisé, il ne s'élevait plus qu'à 352 millions en 2019. Il enregistre néanmoins une hausse de 1,5 milliard à fin 2020 pour atteindre 1,8 milliard. Cette hausse est essentiellement due à un versement moins important que prévu à l'ASSNC au titre des pertes et décalages de cotisations sociales (1,5 milliard versé contre 3 milliards budgétés).

Une baisse du fonds de roulement d'un milliard environ est néanmoins attendue à fin 2021, causée, comme par le passé, par des ponctions destinées à financer les investissements. Le fonds de roulement à fin 2021 s'élèverait ainsi à 882 millions, ce qui représente 5 jours de dépenses (d'investissement et fonctionnement) de la collectivité, contre une norme prudentielle fixée à 30 jours.




L'un des principaux enjeux de la Nouvelle-Calédonie pour les prochaines années sera la reconstitution de son fonds de roulement à un niveau satisfaisant (30 jours selon les normes prudentielles des bailleurs de fonds). En effet, le niveau de fonds de roulement de la collectivité est directement lié à celui de la trésorerie qui s'est fortement dégradée ces 3 dernières années. Au 7 janvier 2022 la collectivité enregistrait 7,4 milliards de mandats en attente de paiement faute de trésorerie suffisante. Ce sont principalement les autres collectivités (provinces, communes) ainsi que les établissements publics (ASSNC) qui subissent ces décalages, ce qui aggrave également leur situation financière.

# IV. La situation financière des comptes sociaux

## A. Les dépenses obligatoires (légales et conventionnelles) de la Nouvelle-Calédonie via son agence sanitaire et sociale (ASS-NC)

De 2016 à 2020, les dépenses obligatoires de la Nouvelle-Calédonie ont progressé en moyenne d'environ 7% par an. Ces dépenses représentaient 64% des dépenses de l'ASS-NC en 2016 contre 89% en 2020.

Le premier poste de dépenses est constitué des compensations des « pertes de cotisations » issus :

- des dispositifs de soutien à l'emploi[1] au régime de sécurité sociale calédonien : elles correspondent aux compensations de pertes de cotisations prises en charge par la Nouvelle-Calédonie en faveur des secteurs aidés, des réductions bas salaires et des travailleurs indépendants (les compensations du RUAMM représentant 6.8 mds/an).
- du régime prestations familiales générées par le dispositif de taux réduit bénéficiant à certains employeurs du secteur associatif ;
- de l'apurement passif retraite (remboursement des compensations dues au titre de la branche vieillesse entre juillet 2015 et fin 2018).

L'ensemble de ces compensations retraite représentent environ 11.4 mds en 2020, soit environ 30% du total des dépenses obligatoires de l'ASS-NC.

Le deuxième poste de dépenses est représenté par le régime d'aides en faveur des personnes en situation de handicap et des personnes en perte d'autonomie[2] (RHPA), financé intégralement par le biais de l'ASS-NC, oscillant entre 8.5 et 11.5 mds/an sur la période 2020-2024, soit environ 23% du total des dépenses obligatoires de l'ASS-NC en 2020 pour environ 6 200 bénéficiaires.

L'évolution constatée sur ces dernières années est consécutive à un effet volume impliquant de facto un effet valeur.

En effet, de 2017 à 2020, il est constaté une hausse annuelle des bénéficiaires du régime d'environ 5% et une hausse du niveau des prestations de 7%.

Les dépenses du régime devraient avoisiner les 9,5 milliards en 2021 englobant notamment le développement et la modernisation des équipements (établissements et services pour les personnes âgées et personnes en situation de handicap).

Le troisième poste de dépenses est représenté par les compléments retraites (complément retraite de solidarité et minima retraite) et le minimum vieillesse (part NC) oscillant entre 8.1 et 8.9 mds/an sur la période 2020-2024, soit environ 22% du total des dépenses obligatoires de l'ASS-NC en 2020 pour environ 17 500 bénéficiaires.

---

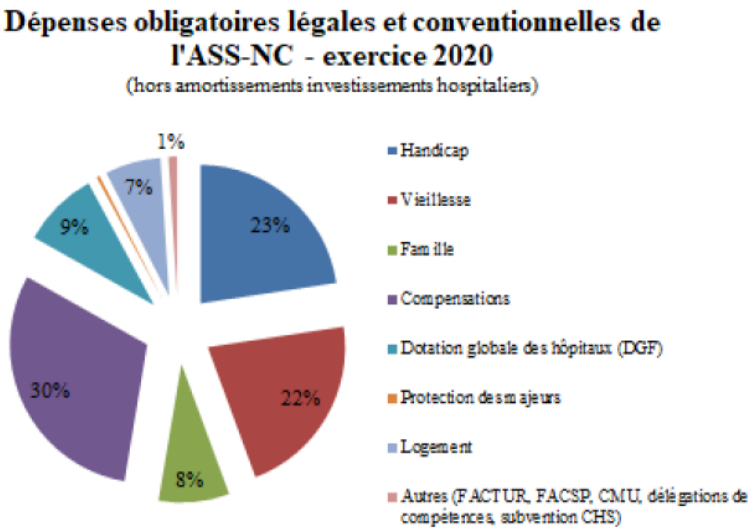
[1] Loi du pays n° 2019-6 du 7 février 2019 relative à la compensation des pertes de cotisations résultant des dispositifs de soutien à l'emploi

[2] Loi du pays n° 2009-2 du 07 janvier 2009 portant création d'un régime d'aides en faveur des personnes en situation de handicap et des personnes en perte d'autonomie

Le quatrième poste est la participation financière de l'ASS-NC à la dotation globale de financement des hôpitaux effective depuis l'exercice 2018 en lieu et place des provinces.

En 2020, les dépenses de l'ASS-NC au titre de la dotation globale de financement des hôpitaux représentent environ 9% du total des dépenses obligatoires de l'ASS-NC en 2020.

A noter que la part de dotation globale de financement des établissements hospitaliers de la Nouvelle-Calédonie, prise en charge par la Nouvelle-Calédonie au titre des aides médicales des provinces Nord, Sud et îles Loyauté, par son agence sanitaire et sociale (ASSNC) est passée de 12% à 20% pour l'exercice 2021, passant d'une participation de 3.4 mds à 5.7 mds entre 2020 et 2021[3].




**Détails des différents postes de dépenses :**

Handicap : RHPA

Vieillesse : CRS + minima retraite (ancien dispositif) + minimum vieillesse

Famille : Allocations familiales de solidarité (AFS)

Compensations : Dispositifs de soutien à l'emploi, taux réduit des prestations familiales bénéficiant à certains employeurs du secteur associatif et apurement passif retraite

Dotation globale des hôpitaux : Dépenses de santé (20% de la dotation globale à compter de 2021)

Protection juridiques des majeurs : Subventions directes vers l'AGTNC et l'ACSMS (service des tutelles)

Logement :|Allocation logement (part NC)

Autres : FACTUR, FACSP, CMU, délégations de compétences, subvention CHS hébergement "psy"

## B. Le financement des régimes sociaux (hors RUAMM)

Les régimes sociaux à la charge de la Nouvelle-Calédonie sont financés par des taxes affectées et autres recettes (subventions de la Nouvelle-Calédonie, emprunts) *via* l'ASS-NC.

Ces recettes ont progressé d'environ 5% entre 2016 et 2019, soit une moyenne d'évolution annuelle de l'ordre de 1,6%. Cette croissance des recettes a été tirée principalement par la montée en puissance de la TAT3S ainsi que par la hausse de la TGC/TSS.

Une baisse des recettes de 8.5% a été constatée entre 2019 et 2020 (baisse de la TGC/TSS d'environ 17%).

La différence entre le total des recettes et les dépenses obligatoires de protection sociale de la Nouvelle-Calédonie constitue un « espace budgétaire ».

Conséquence d'une croissance plus rapide et constante des dépenses au vu des recettes attribuées à l'ASS-NC, cet espace budgétaire est quasiment nul pour l'exercice 2021.

[3] Arrêté n° 2021-7775/GNC du 8 juin 2021

Pour rappel, au vu des précédents débats d'orientation budgétaire, il avait été indiqué que cet espace budgétaire devrait se contracter au cours des prochaines années pour finalement disparaître totalement à l'horizon 2021-2022.

### C. La situation du RUAMM

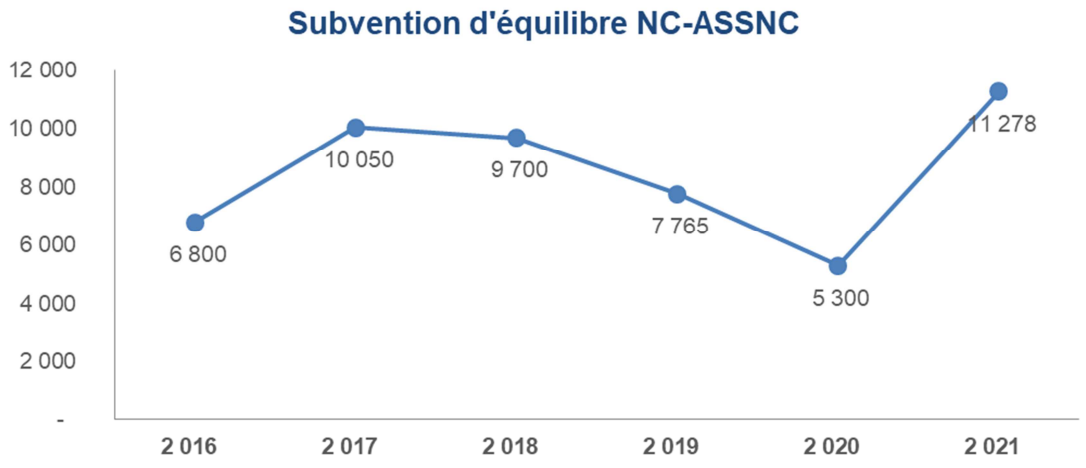
Le RUAMM étant un régime en déficit structurel (ses prestations étant supérieures aux cotisations), une partie de l'espace budgétaire a pu, jusqu'à l'exercice 2019, être affecté au RUAMM au titre de subventions.

A compter de l'exercice 2020, les subventions de la Nouvelle-Calédonie au RUAMM ont été affectées directement via la Nouvelle-Calédonie (sans transit par l'ASS-NC). Ces affectations de la Nouvelle-Calédonie ont soutenu financièrement le régime.

Pour rappel, la dette cumulée du RUAMM s'élève à 33,3 milliards au 31/12/2019[4] , et passera à 34,7 milliards à fin 2021. A noter que la dette du RUAMM vis-à-vis de la dotation globale au titre de l'exercice 2019 s'élève à 6 853 millions (aucun échelonnement de cette dette n'est prévu sur l'exercice 2021).

### D. Le soutien financier du RUAMM par la Nouvelle-Calédonie en 2021

Près de 10 milliards de subventions destinées à combler le déficit du RUAMM ont été inscrites et versées par la Nouvelle-Calédonie en 2021. Une subvention complémentaire de l'ASSNC votée lors de son conseil d'administration du 23 novembre a également été versée.




[4] Source KPMG : courrier du 12/02/2021

# I. Les perspectives en terme de recettes à moyen terme : une période de réformes

## A. Les perspectives de réformes fiscales

L'un des principaux objectifs énoncés dans la déclaration de politique générale du 25 novembre 2021 consiste à redonner des marges de manœuvre à la Nouvelle-Calédonie afin de lui permettre d'assumer ses ambitions dès 2023. Cet objectif passe par la mise en place de réformes profondes du système fiscal calédonien.

### *A.1. Mesures déjà votées en 2021*

Une augmentation de la CCS de 0,6% est entrée en vigueur au 1er octobre 2021, celle-ci permet de générer un rendement supplémentaire de 2 milliards en 2022.

Une hausse de la TGC sur l'alcool a également été votée pour une application à la même date. Ainsi, l'alcool produit localement est désormais taxé au taux de TGC de 11 %, au lieu de 3 % auparavant, et l'alcool servi au cours d'un repas dans un établissement de restauration est taxé au taux de TGC de 22 % pour les boissons importées (contre 11 % avant) et de 11% pour les boissons locales (contre 6 % avant). Ces hausses devraient produire un rendement supplémentaire de 925 millions en 2022.

Une augmentation progressive de 10% par an sur 3 ans des prix des tabacs a été votée par le congrès le 27 décembre 2021. Cette augmentation serait de nature à rapporter à terme en 2023, environ 3,5 milliards de francs supplémentaire de TAT3S, 930 millions de francs de TGC et 650 millions au budget de répartition (coefficients fiscaux). En 2022, cette réforme produira un impact d'un milliard sur le budget de reversement et de 500 millions sur le budget de répartition.

Ces 3 mesures votées en 2021 sont destinées principalement à alimenter le RUAMM, en dégageant des ressources pérennes permettant d'éviter la cessation de paiement du régime.

### *A.2. Mesures à l'étude et devant être votées avant le BP 2022*

Plusieurs projets sont en cours d'examen par les institutions pour une application courant 2022 :

- Un projet de loi du pays taxant les produits sucrés et sa délibération ont été adoptés au gouvernement le 10 novembre 2021 et devraient être examinés en commission du congrès début 2022. Le rendement de cette nouvelle taxe est estimé à 2,6 milliards en année pleine. Sa mise en œuvre est prévue concomitamment à la réforme de la TGC soit au 1er juillet 2022 (le rendement prévu en 2022 est donc de 1,3 milliards);
- La mise en place d'une redevance minière sur les tonnes de minerais extraites est à l'étude, le rendement de cette taxe sera fonction des taux fixés par délibération. A noter que celle-ci n'aurait pas d'incidence sur le budget propre de la Nouvelle-Calédonie ou l'équilibre des comptes sociaux. ;

- La mise en place d'une taxe sur les exportations des produits miniers pour sécuriser le fonds de gestion des risques (FNI) est prévue, le rendement de cette taxe sera fonction des taux fixés par délibération;
- Une hausse supplémentaire de la CCS de 1,4 points à 4% est à l'étude, elle serait destinée à résorber le déficit du RUAMM pour un rendement estimé à 4 milliards par an en année pleine (si l'augmentation ne vise pas les revenus de remplacement). La mise en place de cette taxe pourrait s'effectuer au 1er juillet 2022, soit un rendement de 1,425 milliard la première année (un seul trimestre plein touché par la réforme en 2022);
- La mise en place d'une taxation sur les plus-values immobilières est à l'étude. Il s'agirait d'une taxe sur le gain réalisé entre l'achat et la vente d'un bien immobilier par un particulier (hors résidence principale). Cette mesure, qui pourrait être appliquée dès 2022, générerait 200 millions par an.

**Synthèse des mesures qui pourraient être votées courant 2022 :**

*En millions F.CFP*

| Mesures | Budget impacté | Bénéficiaire | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|
| Réforme TGC | Budget de répartition | x | 3 000 | 8 000 | 8 000 |
| Redevance minière | Budget de reversement | Communes | en cours de calcul | | |
| Tabacs (TAT3S) | Budget de reversement | ASSNC | 1 000 | 2 000 | 3 000 |
| Tabacs (TGC + coeff fiscaux) | Budget de répartition | x | 500 | 1 000 | 1 500 |
| Taxe sucre | Budget de reversement | ASSNC | 1 300 | 2 600 | 2 600 |
| Taxe export produits miniers | Budget de reversement | Fonds nickel | en cours de calcul | | |
| Hausse supplémentaire de la CCS (+1 pt) | Budget de reversement | ASSNC | 1 425 | 4 000 | 4 000 |
| Taxe sur la plus value immobilière | Budget de reversement | FIA | 100 | 200 | 200 |
| **Budget de répartition** | | | **3 500** | **9 000** | **9 500** |
| **Budget de reversement** | | | **3 825** | **8 800** | **9 800** |

### *A.2. Les mesures envisageables dans le cadre d'un plan stratégique de réformes fiscales*

Un plan stratégique triennal des réformes fiscales est à l'étude et une présentation des mesures envisageables a été effectuée vendredi 19 novembre 2021 devant les élus du gouvernement. Ce plan s'articule autour de 5 axes principaux :

- Stimuler le développement économique et social,
- Lutter contre les inégalités (et donc mieux répartir les richesses),
- Pérenniser la ressource fiscale,
- Financer les risques et de prévoir l'avenir,
- Améliorer le service public rendu au contribuable.

Les mesures proposées pour chaque orientation du plan stratégique de réformes fiscales sont synthétisées dans le tableau ci-dessous.

| Thématiques | Mesures | Rendement en MF CFP | Echéancier prévisionnel | Affectation |
|---|---|---|---|---|
| I- Stimuler le développement économique et social | - Taxes BTP (redevance routière…) | 5 000 | 2023 | Budget de reversement - FIA |
| | -Taxes tourisme (croisiéristes, AirBNB…) | 315 | 2023 | Budget de reversement – EP dédié |
| | - Mesures redistributives de pouvoir d'achat | Non chiffré | 2022-2024 | Budget de répartition |
| | - Révision mécénat sportif, copie privée | Non chiffré | 2022-2024 | Budget de répartition |
| | - IS de 30 % à 25 % en 3 ans | -4000 | 2023-2025 | Budget de répartition |
| | - Révision de la défiscalisation locale | 500 | 2023 | Budget de répartition |
| | - IS15 % pour les holdings étrangères | Non chiffré | 2023-2024 | Budget de répartition |
| | **Total** | **1 815** | | |
| II- Lutter contre les inégalités | - Dividendes IRPP | 1 000 | 2023 | Budget de répartition |
| | - Rationaliser dépense fiscale et révision barème | 1 640 | 2023 | Budgets de répartition |
| | - Taxation PVI | 200 | 2022 | Budget de reversement - FIA |
| | - Taxation PVM | 1 000 | 2023 | Budget de répartition |
| | - CCS | 4 000 | 2022-2023 | Budget de reversement - ASS NC |
| | - Taxation Mutuelles | Non chiffré | 2023 | Budget de répartition |
| | - Réforme du barème de l'IRPP | -1300 | 2023 | Budget de répartition |
| | **Total** | **6 540** | | |
| III- Pérenniser la ressource fiscale | - Réforme TGC | 8 000 | 2022 -2023 | Budget de répartition |
| | - Réforme CF | 800 | 2023 | Budgets de répartition et reversement |
| | - Retenue à la source | 400 | 2023 | Budget de reversement - FIA |
| | - Redevance extraction minière | 1 800 ? | 2022 | Budget de reversement - communes |
| | - Micro taxe | 8 700 | 2024 | Budget de répartition |
| | - Taxe PNB | 1 300 | 2024 | Budget de reversement - FIA |
| | - Suppression de la RIR | 1 596 | 2023 | Budget de répartition |
| | - Réforme CSA | 267 | 2023 | Budget de reversement - ASS NC |
| | - Révision convention fiscale France-NC | 600 | 2023 | Budgets de répartition et reversement |
| | **Total** | **23 463** | | |
| IV - Financer les risques et prévoir l'avenir | - Tabacs (TAT3S) | 3 000 | 2022-2023 | Budget de reversement ASS NC |
| | - Tabacs (TGC et coef fiscaux) | 1 500 | 2022-2023 | Budget de répartition |
| | - Taxe sucre | 2 600 | 2022 | Budget de reversement ASS NC/ Fond |
| | - Taxe export produits miniers | 1 800 ? | 2022 | Budget de reversement - Fonds Nickel |
| | - Amodiation des titres miniers | Non chiffré | 2023-2024 | Budget de reversement - Fonds à créer |
| | - Taxe carburant importé | 320 | 2023 | Budget de reversement - Fonds à créer |
| | **Total** | **9 220** | | |
| V- Améliorer le service public | - Achat locaux BNC | -150 | 2022 | Budget propre |

## B. Les prévisions de la dotation de la Nouvelle-Calédonie

Sans nouvelles réformes fiscales, les recettes devraient continuer de baisser en 2022. En effet, une diminution des impôts de l'assiette de répartition de 8,2 milliards est attendue par rapport à 2021. Celle-ci est essentiellement liée à l'absence de compensation de la perte de recettes fiscales par l'AFD en 2022, alors qu'une compensation issue du résultat 2020 avait été prise en compte pour 7,6 milliards dans le calcul de l'assiette prévisionnelle 2021.

De plus, comme vu précédemment, les prévisions macro-économiques réalisées pendant le séminaire économique Amédée renvoient une image assez terne des années 2021 et 2022 avec une croissance hors nickel proche de zéro. Cette atonie de la croissance devrait se solder par une baisse des impôts indirects estimée à 122 millions et une baisse de 570 millions des impôts directs (essentiellement le fait d'une baisse de l'IS 30 et de l'IRVM) en 2022.

L'assiette des dotations nette 2022 s'établirait ainsi à 102,8 milliards (soit 9,4 milliards de moins qu'en 2019) pour une part revenant à la Nouvelle-Calédonie de 26,4 milliards. Ces prévisions incluent l'impact des réformes déjà votées à ce jour, touchant le budget de répartition (c'est -à -dire la hausse de la TGC sur l'alcool).

Une telle baisse de l'assiette impacterait fortement les communes qui ne bénéficieraient plus complètement de la protection de l'effet cliquet et verrait une baisse globale de 802 millions de leur dotation.

Néanmoins, comme vu précédemment, l'année 2022 pourrait être impactées par de nouvelles mesures actuellement à l'étude au sein des institutions. Les taxes impactant l'assiette de répartition et qui ont été retenues, dans les scénarios alternatifs de prospective financière, pour le calcul de l'assiette prévisionnelle sont les suivantes :

*En millions F.CFP*

| Mesures | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|
| Réforme TGC | 3 000 | 8 000 | 8 000 |
| Tabacs (TGC + coeff fiscaux) | 500 | 1 000 | 1 500 |
| **Budget de répartition** | **3 500** | **9 000** | **9 500** |

Au vu des estimations de rendement de ces mesures, si la réforme de la TGC est votée, l'assiette de répartition pourrait s'élever à 105,8 milliards en 2022. La dotation de la Nouvelle-Calédonie représenterait alors 27,3 milliards, soit une augmentation de 772 millions par rapport au scénario sans réformes.

| *En millions F.CFP* | Prospective 2022 | |
|---|---|---|
| | Prospective 2022 sans réformes | Prospective 2022 avec réforme (hausse du tabac, TGC) |
| **Assiette de répartition nette** | **102 799** | **105 799** |
| Pat NC théorique | 28 531 | 29 359 |
| Effet cliquet | -2 056 | -2 116 |
| **Part NC finale** | **26 475** | **27 243** |

### C. La contractualisation d'un prêt de relance COVID

Des discussions sont en cours avec l'Etat et l'AFD en vue de l'instruction d'un prêt dédié au financement du COVID. En ce sens, un amendement de l'Etat octroyant sa garantie à ce financement, dans la limite de 25 milliards F.CFP a été adopté en novembre par le parlement.

Néanmoins, suite à la dégradation des finances publiques calédoniennes, l'octroi de cette garantie est subordonné à la conclusion d'une convention entre l'État, l'Agence française de développement (AFD) et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci a pour but de prévoir les réformes à mettre en place et leur calendrier, ainsi que le principe et les modalités de l'affectation, au profit du remboursement du prêt garanti, d'une fraction des recettes propres de la Nouvelle-Calédonie correspondant aux annuités d'emprunt en principal et intérêts.

Une mission de la Chambre territoriale des comptes pour expertiser la situation de la collectivité devra avoir été effectuée en amont pour partager avec la collectivité une vision claire sur la situation et les perspectives des finances locales.

## II. Les perspectives en terme de dépenses à moyen terme : des dépenses importantes qui se profilent

### A. Les dépenses liées à la crise sanitaire et sociale en 2022

L'estimation des coûts de la crise sanitaire en 2022 est très difficile à appréhender car elle dépend de facteurs imprévisibles dont le plus impactant est la survenance d'une éventuelle deuxième vague.

Au vu des premiers échanges avec l'Etat et l'AFD pour le financement des mesures liées à la crise sanitaire et sociale, il est envisagé la contractualisation d'un emprunt de relance COVID en 2022 d'un montant de 25 milliards.

L'affectation de ce prêt, résumé dans le tableau ci-après, a été déterminée en tenant compte des éléments suivants :

- L'Etat a indiqué que le prêt devait revêtir un volant « relance économique » et ne pourrait pas financer uniquement des dépenses COVID. En cas de nouvelle pandémie générant des dépenses de gestion de crise, la solidarité nationale de l'Etat s'enclencherait. La compensation éventuelle de recette fiscale n'est plus permise,
- Des reliquats 2021 non financés sont reportés en 2022 (5 milliards),
- La remise en état des hôtels réquisitionnés doit être prise en compte (1,2 milliards).

| BESOINS DE FINANCEMENT DANS LE CADRE DE LA GESTION DE CRISE COVID 2021 et 2022 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| *Mise à jour le 10/01/2022* | | | | | |
| | 2021 | | | 2022 | |
| *montants en milliards de F.CFP* | Crédits inscrits en 2021 | *pour info, éxécution 2021* | Besoin de financement 2021 à financer sur 2022 | Nouveaux besoins estimatifs 2022 | inscriptions 2022 (reliquat 2021 + besoins 2022) |
| **DEPENSES DE GESTION DE CRISE** | **9,39** | ***9,11*** | ***0,87*** | **0,30** | **1,17** |
| Réquisition des hôtels | 2,48 | *2,99* | *0* | 0,23 | 0,23 |
| Réquisition transport aérien | 3,74 | *4,18* | *0* | | 0,00 |
| Gestion des hospitels | 1,12 | *0,92* | *0* | 0,10 | 0,10 |
| Vacation DSCGR et personnel | 0,54 | *0,32* | *0* | 0,07 | 0,07 |
| Dépenses sanitaires DASS | 1,54 | *1,24* | *0* | 0,13 | 0,13 |
| FACS tests, vaccination et indemnisation cas positif | 0,60 | *0,60* | *0,87* | | 0,87 |
| Dépenses de crise urgentes hôpitaux | 1,82 | *1,82* | *0* | | 0,00 |
| subventions aux crèches -personnel prioritaire | 0,03 | *0,03* | *0* | | 0,00 |
| Solidarité association ayant œuvré pour la gestion de crise | 0,01 | *0,003* | *0* | | 0,00 |
| **MESURES ECONOMIQUES** | **3,22** | ***3,05*** | ***0,12*** | **1,82** | **1,94** |
| Chômage partiel | 3,05 | *3,05* | | 0,60 | 0,60 |
| Perte/décalage cotisations sociales | 0,17 | *0,00* | *0* | | 0,00 |
| Encadrement et pris en charge des frais funéraires | 0,00 | *0,00* | *0,12* | 0,02 | 0,14 |
| remises en état hotels réquisitionnés | 0,00 | *0,00* | *0* | 1,20 | 1,20 |
| **MAINTIEN DES REGIMES SOCIAUX** | **9,97** | ***9,97*** | ***4,03*** | **6,97** | **11,00** |
| Déficit RUAMM | 9,97 | *9,97* | *4,03* | 6,97 | 11,00 |
| **RELANCE ECONOMIQUE** | **0,00** | ***0,00*** | ***0,00*** | **10,89** | **10,89** |
| financement PPI sur 3 ans | | | | 10,89 | 10,89 |
| **TOTAL** | **22,59** | ***22,14*** | ***5,02*** | **19,98** | **25,00** |

Les 10,9 milliards affectés au financement de la relance seront étalés sur 2 ans, (6,9 milliards en 2022 et 4 milliards en 2023). La mobilisation globale du prêt se ferait donc sur 2 ans : un tirage de 21 milliards en 2022 et un tirage de 4 milliards en 2023.

A titre d'information, l'annuité de remboursement des deux prêts COVID devrait s'élever à 2,6 milliards à partir de 2024.

Enfin, bien que l'emprunt AFD permette de financer le reliquat de dépenses COVID de 2021 et le soutien des comptes sociaux en 2022, une solution pérenne devra être trouvée pour combler le déficit du RUAMM mais également pour assurer le remboursement des 2 emprunts COVID.

## B. Le poids du remboursement de la dette qui explose

### *B.1. les remboursements de l'emprunt COVID et des emprunts aux établissements publics*

A partir de 2022, une augmentation du poids de la dette est attendue en raison du remboursement du premier prêt COVID de 28,6 milliards et des prêts à taux zéro des établissements publics de 4,5 milliards. Ainsi, l'annuité de la dette qui s'élevait à 3,5 milliards en 2021, atteindrait 6,1 milliards puis 7,4 milliards en 2022 (cf tableau ci-dessous).

| Annuités d'emprunt (en millions F.CFP) | 2 022 | 2 023 | 2 024 |
|---|---|---|---|
| Prêt COVID 2020 (28,6 Mds) | 926 | 1 456 | 1 456 |
| Prêt relance COVID 2022 AFD (25 Mds) | 188 | 372 | 1 203 |
| **Sous total prêts COVID** | **1 114** | **1 828** | **2 659** |
| Prêts hors COVID à fin 2020 | 3 571 | 3 841 | 3 088 |
| Prêt 2021 AFD (1 Md) | 15 | 344 | 344 |
| Prêts EP (tx d'intérêts 0%) | 1 434 | 1 434 | 680 |
| **Sous total prêts courants** | **5 020** | **5 619** | **4 112** |
| **TOTAL** | **6 134** | **7 447** | **6 771** |

Sans décision du congrès, ce remboursement impactera le budget propre et grèvera les capacités de la Nouvelle-Calédonie en terme :

- de fonctionnement (nécessité de dégager un autofinancement suffisant pour rembourser le capital de la dette) ;
- d'investissement (le ratio d'endettement ne permettra pas à la collectivité d'emprunter à nouveau et l'intégralité de l'autofinancement sera nécessaire au remboursement de la dette).

Au vu de la situation financière de la collectivité, il est proposé **de repousser le remboursement des emprunts aux établissements publics d'un an,** afin de permettre d'équilibrer le budget 2022. Ce délai permettra de donner une marge de manœuvre à la collectivité pour mettre en place des réformes fiscales, et dégager une solution pérenne permettant d'assurer le remboursement des 2 emprunts COVID. Cette hypothèse de décalage du remboursement des emprunts aux EP, qui a été retenue pour la conception du budget 2022, transformerait l'échéancier prévisionnel des annuités de la dette de la manière suivante :

| Annuités d'emprunt (en millions F.CFP) | 2 022 | 2 023 | 2 024 |
|---|---|---|---|
| Prêt COVID 2020 (28,6 Mds) | 926 | 1 456 | 1 456 |
| Prêt relance COVID 2022 AFD (25 Mds) | 188 | 372 | 1 203 |
| **Sous total prêts COVID** | **1 114** | **1 828** | **2 659** |
| Prêts hors COVID à fin 2020 | 3 571 | 3 841 | 3 088 |
| Prêt 2021 AFD (1 Md) | 15 | 344 | 344 |
| Prêts EP (tx d'intérêts 0%) | - | 1 434 | 1 434 |
| **Sous total prêts courants** | **3 586** | **5 619** | **4 866** |
| **TOTAL** | **4 700** | **7 447** | **7 525** |

### *B.2. Les pistes envisageables pour le remboursement des emprunts COVID*

La soutenabilité financière des 2 emprunts COVID sur le budget propre représente un enjeu important pour la collectivité à court-terme. Plusieurs solutions peuvent être envisagées :

> **Solution 1 : Rembourser les deux emprunts COVID sur le budget propre** (soit une annuité de 2,6 milliards environ à terme).

Cette première option nécessiterait de dégager un autofinancement supplémentaire de 2,5 à 3 milliards à horizon 2023, ce qui implique une contraction supplémentaire des dépenses de fonctionnement d'ores et déjà au plus bas en 2021. Cette solution est donc peu réaliste au vu des dépenses courantes de la collectivité.

> **Solution 2 : Affecter tout ou une partie d'une taxe existante du budget de répartition au remboursement des emprunts COVID** (piste mentionnée dans l'annexe 6 du prêt AFD 2020).

Cette deuxième solution ferait porter indirectement le poids de la dette sur l'ensemble des collectivités puisqu'elle réduirait l'assiette de répartition. A noter néanmoins, qu'à partir de 2024, l'enveloppe de 1,3 milliards de TGC affectée annuellement à l'ARTI retournerait au budget de répartition, compensant en partie la nouvelle affectation.

Cette solution soulagerait la Nouvelle-Calédonie puisque le remboursement des emprunts (dont le coût annuel s'élève à 2,6 milliards) serait supporté par le budget de répartition. Néanmoins, la collectivité subirait en contrepartie une baisse de sa dotation, estimée à 700 millions, suite à la baisse de l'assiette de répartition. **Elle retrouverait ainsi *in fine* une marge de manœuvre nette de 1,9 milliard environ.**

Par ailleurs, le ratio d'endettement du budget propre diminuerait aux alentours de 90%, permettant à la collectivité de présenter des dossiers de financement recevables auprès des bailleurs de fonds afin de financer son programme d'investissement.

Attention toutefois, **ce dispositif ne pourrait être mis en place qu'à partir de 2023** compte tenu des délais réglementaires de mise en œuvre (vote d'une loi de pays).

**Solution 3 : Affecter une taxe nouvelle pour rembourser les emprunts COVID.**

Cette dernière solution permettrait à la collectivité de retrouver une marge propre d'environ 2,6 milliards. Elle présenterait l'avantage de n'impacter aucune collectivité ou organisme puisqu'il s'agirait d'une taxe nouvelle.

Par ailleurs, comme précédemment, le ratio d'endettement du budget propre diminuerait aux alentours de 90%, permettant à la collectivité de présenter des dossiers de financement recevables auprès des bailleurs de fonds afin de financer son programme d'investissement.

Comme pour la solution n°2, **la mise en place effective d'une nouvelle taxe ne pourrait être envisagée qu'à partir de 2023** compte tenu des délais réglementaires de mise en œuvre (vote d'une loi de pays).

Il convient de relever que les hypothèses d'affectation de taxes nouvelles ou existantes au remboursement de l'emprunt ont été reprises par l'Etat. En effet, l'octroi de la garantie de l'Etat sur le deuxième prêt COVID serait conditionné à l'affectation d'une taxe au remboursement du prêt (exposé des motifs de l'amendement voté au parlement).

### C. La maîtrise des dépenses propres de la collectivité à poursuivre

Au regard de la situation financière de la Nouvelle-Calédonie, la maîtrise des dépenses publiques devient une urgence impérieuse.

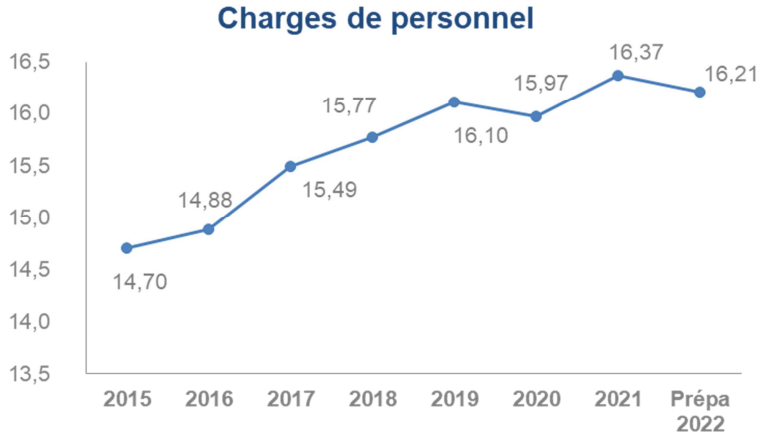
Ainsi, il est nécessaire de recentrer le budget primitif 2022 sur les dépenses obligatoires et essentielles au fonctionnement des services.

Suite au séminaire financier du gouvernement du 19 novembre 2021, un accord de principe a été donné par la collégialité pour maintenir les dépenses courantes et des subventions à des niveaux proches de 2021 et ramener le niveau d'investissement à une enveloppe de 5 milliards. La maîtrise de la masse salariale demeure également une priorité.

Nous présenterons ci-après les grands postes de dépenses énoncés plus haut, ainsi que les mesures qui peuvent être mises en place pour les maintenir à des niveaux soutenables.

### *C.1. Les dépenses de personnel*

Les dépenses de personnel sont le premier poste de dépense de fonctionnement dans le budget de la Nouvelle-Calédonie (environ 40% des dépenses réelles de fonctionnement). Au vu des contraintes budgétaires, la collectivité a entamé un processus de maîtrise de sa masse salariale depuis 2019. Suite à la crise COVID, cette démarche s'est renforcée puisque la Nouvelle-Calédonie a pris pour engagement, dans l'annexe 6 du prêt AFD COVID de 28,6 milliards, de limiter à environ 1% par an l'évolution de ses dépenses de personnel (ce qui correspond globalement au glissement vieillesse technicité).




Ainsi, la masse salariale de la collectivité a diminué de 1% entre 2019 et 2020. En 2021, suite à la crise sanitaire, celle-ci a enregistré une hausse de 2%, néanmoins une baisse de 1,4% de masse salariale hors COVID est attendue en 2022. En moyenne, la masse salariale a augmenté de 1% par an depuis 2019, ce qui respecte les engagements pris dans l'annexe 6 du prêt AFD.

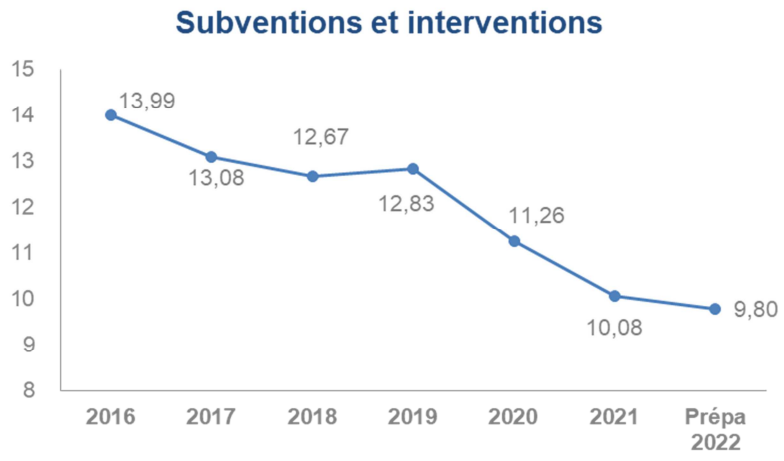
Néanmoins, au vu de la tendance haussière de ces 2 dernières années, afin de poursuivre les réductions sur ce poste, une véritable politique de gestion des ressources humaines (GPEC...) devra être mise en place, accompagnée de propositions concrètes du gouvernement en ce sens.

Les pistes envisagées sont les suivantes :

- favoriser la mobilité interne et optimiser les compétences des agents de la collectivité
- accompagner les agents dans leur montée en compétences et développer la transversalité
- inciter au départ les agents en situation sensible grâce à la rupture conventionnelle
- des suppressions de postes (plus de recrutement externe, non remplacement d'un départ à la retraite sur 3 ...etc.).

### *C.2. Les subventions et interventions*

Les subventions et interventions constituent le deuxième poste de dépenses réelles de fonctionnement du budget. Celui-ci a néanmoins été fortement réduit entre 2016 et 2021 (-3,9 milliards soit -28%).



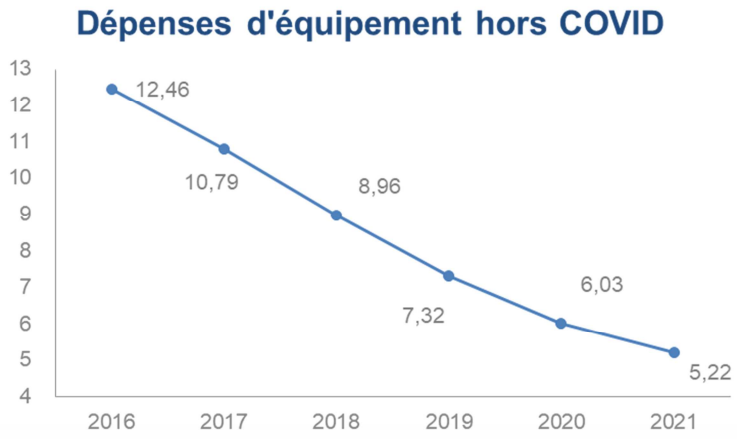

Pour 2022, il a été sollicité un maintien de ce poste à un niveau semblable à celui du BP 2021 en limitant les subventions aux associations opérant dans le périmètre de compétences de la Nouvelle-Calédonie, aux organismes présentant un intérêt général territorial, et aux associations ayant un niveau de fonds de roulement justifiant l'intervention publique.

### *C.3. Les dépenses d'équipement*

Les dépenses d'équipement de la Nouvelle-Calédonie ont diminué de -7,2 milliards, soit -58% entre 2016 et 2021. Cette diminution est la conséquence de la dégradation de la situation financière de la collectivité du fait :

- d'un fort endettement,
- d'une diminution du recours à l'emprunt, et donc obligation de financer les investissements sur fonds propre,
- de la ponction sur le fonds de roulement pour maintenir un niveau d'investissement mais appauvrissement de la collectivité.

Ci-dessous la comparaison des budgets et notamment du volume d'investissement entre 2015 et 2021.



Comme vu précédemment l'emprunt AFD de 25 milliards en cours de négociation, sera affecté pour 10,9 milliards, à la relance économique. 6,9 milliards, permettent d'ores et déjà d'alimenter le volume d'investissement 2022, et 4 milliards pourront être utilisés en 2023 et 2024.

Une programmation pluriannuelle des investissements est en cours de construction, tel que présenté dans la délibération cadre PPI, il est décidé pour cette mandature de prioriser les opérations cofinancées et proches de leur achèvement, mais également celles relatives à la sécurisation des biens et des personnes.

Par ailleurs, plusieurs actions peuvent être menées pour développer une stratégie d'investissement soutenable :

- rechercher de nouvelles recettes auprès d'organisations spécifiques (Europe, FEI …),
- privilégier les projets d'investissement pouvant bénéficier de taux bonifiés (prêt vert à taux zéro…),
- mettre en place d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) permettant de définir la stratégie d'investissement de la collectivité,
- mettre en place le fonds d'investissement d'aménagement (FIA).

## D. Les compétences croisées, un sujet porteur d'enjeux financiers lourds

La notion de compétences croisées est un sujet essentiel en matière de transfert de financement et de prise en charge entre les collectivités. Elle regroupe :

- la protection sociale (notamment la situation des aides médicales),
- la culture,
- l'enseignement privé,
- les transports,
- l'agriculture,
- le sport.

En matière de protection sociale, si le transfert des provinces à la Nouvelle-Calédonie de l'aide médicale est réalisé, une charge supplémentaire d'environ 11 milliards est escomptée pour la collectivité.

Dans le domaine de l'agriculture, en cas de transfert de la Nouvelle-Calédonie aux provinces, une économie possible d'environ un milliard est réalisable, ce qui impliquerait un important travail technique (DAVAR, AR, CANC, provinces) et un débat préalable au congrès.

En matière d'enseignement privé, si le transfert est acté, une charge de 1,350 milliard à la Nouvelle-Calédonie en 2022 et de 2,7 milliards en 2023 (à périmètre d'intervention constant) est attendue.

La situation financière de la collectivité n'est pas en mesure d'absorber dès 2022 le transfert de telles compétences sans financement complémentaire.

## E. Les conclusions du séminaire financier

Au terme du séminaire financier du 19 novembre, les élus du gouvernement, après débat, ont donné leur accord de principe sur plusieurs mesures destinées à pérenniser la situation financière de la collectivité.

**Concernant la problématique des comptes sociaux, un accord de principe a été donné pour :**

- Un étalement de la dette du RUAMM sur 5 ans (à discuter dans ses modalités de durée et en étudiant la possibilité d'un abandon de créance),
- La mise en place d'un plan de réforme proposé par la CAFAT et le gouvernement sur le RUAMM,
- La relance du texte sur les transports sanitaires,
- Une réforme de l'allocation logement (étude d'un plafonnement de la participation de la Nouvelle-Calédonie, compensé par une participation du FSH),
- Des mesures concernant les régimes retraite et handicap (contrôle des bénéficiaires sur les aides etc…).

Il est également envisagé de manière sérieuse un alignement des taux et plafonds de cotisations sur les TI, et une hausse supplémentaire du taux de la CCS sur les salaires (le niveau de taux est sujet à débat, néanmoins une première hypothèse de hausse d'un point est envisagée).

**Concernant le remboursement de la dette publique,** l'affectation d'une taxe au remboursement des emprunts COVID prélevée sur le budget de répartition (exemple TGC) a été validée.

Concernant les **transferts de compétences (GTPE),** il a été conclu qu'aucun transfert n'aurait lieu en 2022.

**Un accord de principe a été donné par la collégialité sur les différentes propositions de maîtrise des dépenses**, en plus de celles indiquées pendant les débats par les membres (PPI, toilettage des AP…). Il a ainsi été conclu que les dépenses liées aux subventions et aux charges externes devront être maintenues à des niveaux semblables à ceux du BP 2021.

**Concernant les réformes fiscales à mettre en place, ont été retenues pendant le séminaire :**

- Une réforme de la TGC avec une première étape courant 2022
- La mise en place de 2 redevances minières (extraction et exportation),
- La mise en place d'une taxe sur les plus-values immobilières,
- La hausse progressive des prix du tabac de 10% annuel sur 3 ans,
- La création d'une taxe sur le sucre.

En conclusion de ce séminaire, la collégialité a souligné que 2022 sera une année de transition pour les comptes publics qui devra être porteuse de nombreuses réformes structurelles, destinées au redressement des comptes sociaux, mais également à la pérennisation des équilibres financiers.

## III. Les scénarios financiers retenus pour la période 2022-2024

Au vu des éléments sus-énoncés, 4 scénarios ont été retenus pour établir la prospective budgétaire du territoire :

1. Un premier scénario construit sur la base d'une augmentation du tabac de 10% par an sur 3 ans, et de la mise en place de la taxe sur le sucre, mais sans réforme de la TGC. Pour ce premier scénario, aucune hypothèse d'affectation de taxe au remboursement de l'emprunt n'est retenue.

2. Un deuxième scénario tenant compte d'une réforme de la TGC au 1er juillet 2021, d'une augmentation du tabac de 10% par an sur 3 ans, et de la mise en place de la taxe sur le sucre. Par ailleurs, l'affectation d'une taxe au remboursement des emprunts COVID est prévue à partir de 2023.

3. Un troisième scénario tenant compte d'une réforme de la TGC au 1er juillet 2021, d'une augmentation du tabac de 10% par an sur 3 ans, et de la mise en place de la taxe sur le sucre. Ce dernier scénario prend également pour hypothèse une hausse supplémentaire de la CCS d'un point en 2022 qui viendrait alimenter le RUAMM et par-delà baisser la subvention d'équilibre de la Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, l'affectation d'une taxe au remboursement des emprunts COVID est prévue à partir de 2023.

4. Un dernier scénario optimiste, bâti sur le postulat que toutes les réformes fiscales présentées dans le plan de triennal seraient mises en place. Par ailleurs, comme dans les scénarios précédents, l'affectation d'une taxe au remboursement des emprunts COVID est prévue à partir de 2023.

Les 4 scénarios tiennent compte :

- d'un décalage du remboursement des emprunts aux établissements publics d'un an (soit une entrée en remboursement en 2023 au lieu de 2022) sachant que ces remboursements s'élèvent à 1 ,434 milliards en année pleine;
- de la mise en place des redevances sur l'extraction et l'exportation minière. Il est néanmoins à noter que ces 2 impôts n'impactent pas le budget propre de la collectivité (puisqu'elles ne font pas parties de l'assiette de répartition);
- de la mise en place d'une taxation sur les plus-values immobilières. Il s'agirait d'une taxe appliquée sur le gain réalisé entre l'achat et la vente d'un bien immobilier par un particulier (hors résidence principale). Cette mesure, qui pourrait être appliquée dès 2022, pourrait générer 200 millions de recettes fiscales par an. Il est néanmoins à noter que cet impôt n'impacte pas le budget propre de la collectivité (puisqu'elle ne fait pas partie de l'assiette de répartition).
- de la mise en place de dispositifs de réduction des dépenses du RUAMM (estimées à 1,8 milliards par an);
- d'un tirage sur 2 ans de l'emprunt AFD pour la relance de 25 milliards : une première partie de 21 milliards en 2022, et une deuxième partie de 4 milliards en 2023.

**Scénario 1 : Scénario initial**

| *En millions F.CFP* | CA prévisionnel 2021 | CA prévisionnel 2022 | CA prévisionnel 2023 | CA prévisionnel 2024 |
|---|---|---|---|---|
| Part NC de l'assiette de dotations | 28 517 | 26 475 | 26 912 | 27 350 |
| Autres recettes propres | 29 192 | 11 377 | 12 661 | 12 661 |
| Recettes réelles de fonctionnement propres | 57 709 | 37 852 | 39 573 | 40 011 |
| Dépenses de personnel (c/012) | 15 878 | 16 210 | 16 301 | 16 464 |
| Achats et charges externes (c/011) | 6 548 | 6 173 | 6 200 | 6 200 |
| Participations et subventions (c/ 65) | 10 137 | 9 800 | 9 000 | 9 000 |
| Charges financières (66) | 1 101 | 1 473 | 1 308 | 1 240 |
| Charges exceptionnelles (67) | 17 659 | 1 458 | 191 | 191 |
| Dépenses réelles de fonctionnement propres | 51 324 | 35 113 | 33 000 | 33 094 |
| Recette d'investissement hors dette | 1 562 | 3 969 | 2 000 | 2 000 |
| Prélèvement sur les réserves (1068) | 6 203 | | - | - |
| Recettes d'emprunt | 8 820 | 21 000 | 4 000 | - |
| *dont COVID* | *3 720* | *21 000* | *4 000* | - |
| Recettes réelles d'investissement | 16 585 | 24 969 | 6 000 | 2 000 |
| Dépenses d'investissement (hors dette) | 12 097 | 23 977 | 11 670 | 10 670 |
| *dont RUAMM (équilibre)* | *4 947* | *11 000* | *4 670* | *3 670* |
| *dont appurement dette RUAMM* | | | *2 000* | *2 000* |
| *dont dépenses d'invest. Hors COVID* | *4 058* | *10 967* | *5 000* | *5 000* |
| Remboursement Emprunt | 2 686 | 3 512 | 6 139 | 6 285 |
| Dépenses réelles d'investissement | 14 783 | 27 490 | 17 809 | 16 955 |
| Recettes totales | 98 570 | 81 923 | 45 773 | 42 211 |
| Dépenses totales | 93 298 | 81 770 | 50 808 | 50 049 |
| Résultat de l'exercice | 5 272 | 153 | - 5 035 | - 7 838 |
| Fonds de roulement | 882 | 1 035 | - 4 000 | - 11 838 |
| **Ratios :** | | | | |
| Epargne brute | 8 903 | 4 812 | 6 627 | 6 955 |
| Encours de dette propre | 67 184 | 84 672 | 82 533 | 76 248 |
| Taux d'épargne brute | 22% | 16% | 20% | 21% |
| Dépenses de personnel/RRF | 38% | 43% | 42% | 42% |
| Niveau d'endettement propre | 161% | 225% | 211% | 193% |
| FDR en jours de dépenses | 5 | 6 | -29 | -86 |

Les réformes en cours d'examen qui sont prises en compte dans le scénario pour l'année 2022 sont les suivantes :

| Mesures | Budget impacté | Bénéficiaire | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|
| Redevance minière | Budget de reversement | Communes | 1 800 | 1 800 | 1 800 |
| Tabacs (TAT3S) | Budget de reversement | ASSNC | 1 000 | 2 000 | 3 000 |
| Taxe sucre | Budget de reversement | ASSNC | 2 600 | 2 600 | 2 600 |
| Taxe export produits miniers | Budget de reversement | FN | 1 800 | 1 800 | 1 800 |
| Taxe sur les plus-values immo | Budget de répartition | FIA | 100 | 200 | 200 |
| TOTAL | | | 7 300 | 8 400 | 9 400 |

Ces réformes impacteront principalement le budget de reversement et ne viennent donc pas augmenter la dotation de la Nouvelle-Calédonie. Néanmoins, la taxe sur le sucre et l'augmentation des prix des tabacs permettront d'alimenter l'Agence Sanitaire et Sociale (ASSNC), et seront par-delà reversés au RUAMM, ce qui permettra d'amoindrir la subvention d'équilibre versée par la collectivité au régime.

Comme vu précédemment, sans réformes supplémentaires impactant le budget de répartition, la dotation de la Nouvelle-Calédonie s'élèverait à 26,5 milliards en 2022. En 2023, elle s'établirait à 26,9 milliards puis à 27,3 milliards en 2024.

Comme approuvé lors du séminaire financier du 19 novembre, au budget 2022, un objectif de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement est poursuivi, soit en détail :

- Des subventions et participations revues à 10 milliards maximum en 2022 (en se basant sur les derniers chiffres de la préparation budgétaire suite aux arbitrages), puis à 9 milliards en 2023 et 2024. Cette baisse des dépenses attendue sur les années futures est due à la hausse du poids du remboursement de la dette suite, notamment, à l'entrée en année pleine du remboursement du prêt COVID contracté en 2020 mais également au poids de la subvention d'équilibre au RUAMM (qui est financée par emprunt en 2022, mais devra être prise en charge sur fonds propres les années suivantes).
- Un niveau de charges externes arrêté à 6,2 milliards environ par an.

En 2022, les coûts liés à la crise sanitaire et sociale s'établissent à 3,1 milliards dont 1,17 milliard pour les dépenses de gestion de crise (hôtels, gestion logistique de la crise, hospistels, fonds de compensation …), et 1,94 milliards pour les mesures économiques (600 millions pour le chômage partiel, 1,2 milliards pour la remise en état des hôtels, et 140 millions pour la prise en charge des frais funéraires…).

Le calcul de la subvention à verser au RUAMM est basé sur un besoin initial de 14 milliards correspondant au déficit annuel du régime, auquel viennent se déduire le rendement des nouvelles taxes en cours de vote affectées à la santé, et les mesures d'économie de dépenses sur le RUAMM. En 2022, il faut également ajouter à cette subvention un reliquat de 4,04 milliards n'ayant pas pu être financé sur l'exercice 2021 et qui doit être versé à la CAFAT afin de soutenir le régime.

Un emprunt de 25 milliards destiné à financer le reliquat de dépenses COVID relatif à l'exercice 2021, le RUAMM, et la relance est prévu en 2022. Néanmoins, au vu du taux d'endettement de la Nouvelle-Calédonie, aucun prêt supplémentaire n'est envisagé pour financer l'investissement.

En 2022, les dépenses d'investissement sont fixées à 11 milliards, ce volume d'opérations important est destiné à soutenir la relance économique. Il est rendu possible financé par l'emprunt de relance AFD. Une enveloppe de 2 milliards par an est également prévue afin d'apurer la dette fournisseur du RUAMM à partir de 2023.

Comme vu précédemment, le remboursement des emprunts aux établissements publics, qui aurait dû commencer en 2022, est décalé d'un an. Le remboursement de la dette s'élève ainsi à 3,5 milliards en 2022. Néanmoins, à partir de 2023 ce poste augmentera de manière importante, suite à l'entrée en remboursement des prêts aux EP, pour atteindre environ 7,3 milliards annuels. A noter qu'il est prévu qu'une taxe du budget de répartition soit affectée au remboursement des emprunts COVID à partir de 2023.

Bien que la prévision 2022 concernant la dotation de la Nouvelle-Calédonie soit alarmiste, elle correspond bien aux dernières estimations des directions en vue de la préparation budgétaire (en partant du postulat qu'aucune réforme fiscale non encore adoptée par le gouvernement ne sera effective en 2022).

Grâce au décalage du remboursement des emprunts des établissements publics et au prêt de relance en cours d'étude avec l'AFD, il est possible d'équilibrer le budget 2022. Néanmoins, les dépenses importantes qui devront être supportées par la collectivité à partir de 2023 (entrée en remboursement des emprunts aux EP, soutien au déficit du RUAMM sans financement AFD, et apurement de la dette du régime…), couplées à la crise actuelle, nécessitent des mesures fortes, tant pour trouver de nouvelles recettes (réformes fiscales), que pour endiguer le déficit des comptes sociaux. En effet, en l'état, la Nouvelle-Calédonie ne pourra pas pallier sur son budget propre au déficit de 14 milliards annuel du RUAMM, ce qui signifie que, sans mise en place d'une stratégie dès 2023, le régime entrera en cessation de paiement.

**Scénario 2 : Réforme de la TGC et affectation d'une taxe au remboursement des emprunts COVID**

| *En millions F.CFP* | CA prévisionnel 2021 | CA prévisionnel 2022 | CA prévisionnel 2023 | CA prévisionnel 2024 |
|---|---|---|---|---|
| Part NC de l'assiette de dotations | 28 517 | 27 247 | 29 510 | 29 803 |
| Autres recettes propres | 29 192 | 11 377 | 14 488 | 15 319 |
| Recettes réelles de fonctionnement propres | 57 709 | 38 625 | 43 999 | 45 123 |
| Dépenses de personnel (c/012) | 15 878 | 16 210 | 16 301 | 16 464 |
| Achats et charges externes (c/011) | 6 548 | 6 473 | 6 500 | 6 500 |
| Participations et subventions (c/ 65) | 10 137 | 9 800 | 9 000 | 9 000 |
| Charges financières (66) | 1 101 | 1 473 | 1 308 | 1 240 |
| Charges exceptionnelles (67) | 17 659 | 1 458 | 191 | 191 |
| Dépenses réelles de fonctionnement propres | 51 324 | 35 413 | 33 300 | 33 394 |
| Recette d'investissement hors dette | 1 562 | 3 969 | 2 000 | 2 000 |
| Prélèvement sur les réserves (1068) | 6 203 | | - | - |
| Recettes d'emprunt | 8 820 | 21 000 | 4 000 | - |
| *dont COVID* | *3 720* | *21 000* | *4 000* | *-* |
| Recettes réelles d'investissement | 16 585 | 24 969 | 6 000 | 2 000 |
| Dépenses d'investissement (hors dette) | 12 097 | 23 977 | 11 670 | 10 670 |
| *dont RUAMM (équilibre)* | *4 947* | *11 000* | *4 670* | *3 670* |
| *dont appurement dette RUAMM* | | | *2 000* | *2 000* |
| *dont dépenses d'invest. Hors COVID* | *4 058* | *10 967* | *5 000* | *5 000* |
| Remboursement Emprunt | 2 686 | 3 512 | 6 139 | 6 285 |
| Dépenses réelles d'investissement | 14 783 | 27 490 | 17 809 | 16 955 |
| Recettes totales | 98 570 | 82 695 | 50 199 | 47 323 |
| Dépenses totales | 93 298 | 82 070 | 51 108 | 50 349 |
| Résultat de l'exercice | 5 272 | 626 | - 910 | - 3 026 |
| Fonds de roulement | 882 | 1 508 | 598 | - 2 428 |
| Ratios : | | | | |
| Epargne brute | 8 903 | 5 285 | 8 925 | 9 109 |
| Encours de dette propre | 67 184 | 84 672 | 82 533 | 76 248 |
| Taux d'épargne brute | 22% | 16% | 25% | 25% |
| Dépenses de personnel/RRF | 38% | 42% | 39% | 39% |
| Niveau d'endettement propre | 161% | 220% | 198% | 182% |
| FDR en jours de dépenses | 5 | 9 | 4 | -18 |

Les réformes en cours d'examen prises en compte dans ce scénario sont les suivantes :

| Mesures | Budget impacté | Bénéficiaire | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|
| Redevance minière | Budget de reversement | Communes | 1 800 | 1 800 | 1 800 |
| Tabacs (TAT3S) | Budget de reversement | ASSNC | 1 000 | 2 000 | 3 000 |
| **Tabacs (TGC + coeff fiscaux)** | **Budget de répartition** | | **500** | **1 000** | **1 000** |
| Taxe sucre | Budget de reversement | ASSNC | 2 600 | 2 600 | 2 600 |
| Taxe export produits miniers | Budget de reversement | FN | 1 800 | 1 800 | 1 800 |
| Taxe sur les plus-values immobilières | Budget de reversement | FIA | 100 | 200 | 200 |
| **Réforme TGC** | **Budget de répartition** | | **3 000** | **8 000** | **8 000** |
| | **TOTAL** | | **10 800** | **17 400** | **18 400** |

La principale différence avec le scénario initial est la mise en place de la réforme sur la TGC. Celle-ci comprendrait notamment une rationalisation des taux ainsi que la suppression d'exonérations et serait susceptible de générer un rendement annuel de 3 milliards en 2022, puis 8 milliards en 2023 et 2024.

Cette réforme impacterait le budget de répartition et permettrait par-delà d'augmenter les dotations aux collectivités. Ainsi, la dotation de la Nouvelle-Calédonie s'élèverait à 27,3 milliards en 2022. Elle passerait ensuite à 29,5 milliards en 2023 puis à 29,8 milliards en 2024.

Dans ce scénario, une taxe du budget de répartition est affectée au remboursement des emprunts COVID à partir de 2023.

Comme approuvé lors du séminaire financier du 19 novembre, au budget 2022, un objectif de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement est poursuivi, soit en détail :

- Des subventions et participations revues à 10 milliards maximum en 2022 (en se basant sur les derniers chiffres de la préparation budgétaire suite aux arbitrages), puis à 9 milliards en 2023 et 2024. Cette baisse des dépenses attendue sur les années futures est due à la hausse du poids du remboursement de la dette suite, notamment, à l'entrée en année pleine du remboursement du prêt COVID contracté en 2020 mais également au poids de la subvention d'équilibre au RUAMM (qui est financée par emprunt en 2022, mais devra être financée sur fonds propres les années suivantes).
- Les charges externes sont restreintes à 6,2 milliards annuels maximum mais sont impactées par la réforme de la TGC à hauteur de 300 millions par an. Elles s'élèveraient ainsi *in fine* à 6,5 milliards environ de 2022 à 2024.

En 2022 les coûts liés à la crise sanitaire et sociale s'établissent à 3,1 milliards dont 1,17 milliard pour les dépenses de gestion de crise (hôtels, gestion logistique de la crise, hospistels, fonds de compensation…), 1,94 milliards pour les mesures économiques (600 millions pour le chômage partiel, 1.2 milliards pour la remise en état des hôtels, et 140 millions pour la prise en charge des frais funéraires…).

La subvention RUAMM reste inchangée en 2022 par rapport au scénario initial, la subvention d'équilibre à verser à la collectivité atteindrait ainsi à 11 milliards en 2022, et sans la mise en place de mesures fiscales supplémentaires, elle resterait à 4,67 milliards en 2023, et 3,67 milliards en 2024.

Un emprunt de 25 milliards destiné à financer le reliquat de dépenses COVID relatif à l'exercice 2021, le RUAMM, et la relance est prévu en 2022. Celui-ci ferait l'objet d'un premier tirage de 21 milliards en 2022 et d'un 2ème tirage de 4 milliards en 2023. Néanmoins, au vu du taux d'endettement de la Nouvelle-Calédonie, aucun prêt supplémentaire n'est envisagé pour financer l'investissement.

En 2022, les dépenses d'investissement sont fixées à 11 milliards, ce volume d'opérations important est destiné à soutenir la relance économique, il est rendu possible par l'emprunt de relance AFD. Une enveloppe de 2 milliards par an est également prévue afin d'apurer la dette fournisseur du RUAMM à partir de 2023.

Comme vu précédemment, le remboursement des emprunts aux établissements publics, qui aurait dû commencer en 2022, est décalé d'un an. Le remboursement de la dette s'élève ainsi à 3,5 milliards en 2022. Néanmoins, à partir de 2023 ce poste augmentera de manière importante, suite à l'entrée en remboursement des prêts aux EP, pour atteindre environ 7,3 milliards annuels.

Grâce au décalage du remboursement des emprunts des établissements publics et au prêt de relance en cours d'étude avec l'AFD, il est possible d'équilibrer le budget 2022. Néanmoins, les dépenses importantes qui devront être supportées à partir de 2023 par la collectivité (remboursement des emprunts aux EP, subventions de soutien au déficit du RUAMM sans financement AFD, et apurement de la dette du régime…), nécessitent des mesures fortes. La réforme de la TGC, la taxe sur le sucre, la hausse des prix du tabac et les dispositifs de diminution des coûts relatifs aux comptes sociaux permettraient d'améliorer de manière significative la situation financière de la collectivité.

Néanmoins, ces mesures ne suffiront pas pour supporter le financement des dépenses obligatoires auxquelles la collectivité sera confrontée à moyen terme. En effet, les simulations montrent que la Nouvelle-Calédonie aurait des difficultés à équilibrer son budget à partir de 2023 : un déficit de 850 millions est prévu, qui se creuserait, pour atteindre 3 milliards en 2024. Bien qu'il soit prévu d'affecter un taxe au remboursement des emprunts COVID dès 2023, la collectivité devra faire face à l'arrivée en remboursement des emprunts aux EP, à l'apurement de la dette fournisseur RUAMM (2 milliards par an). La subvention RUAMM, particulièrement, fait peser un poids important sur les comptes de la collectivité, puisqu'elle ne sera plus financée par l'emprunt AFD à partir de 2023.

Ce scénario permet de constater qu'il ne sera pas possible pour la collectivité de soutenir le déficit du RUAMM en l'état. Il démontre également l'importance d'adopter des réformes structurelles permettant d'endiguer le déficit du régime, tant en dégageant de nouvelles recettes, qu'en réalisant des économies de dépenses.

**Scénario 3 : Réforme de la TGC, augmentation supplémentaire de la CCS et affectation d'une taxe au remboursement des emprunts COVID**

| *En millions F.CFP* | CA prévisionnel 2021 | CA prévisionnel 2022 | CA prévisionnel 2023 | CA prévisionnel 2024 |
|---|---|---|---|---|
| Part NC de l'assiette de dotations | 28 517 | 27 247 | 29 510 | 29 803 |
| Autres recettes propres | 29 192 | 11 377 | 14 488 | 15 319 |
| Recettes réelles de fonctionnement propres | 57 709 | 38 625 | 43 999 | 45 123 |
| Dépenses de personnel (c/012) | 15 878 | 16 210 | 16 301 | 16 464 |
| Achats et charges externes (c/011) | 6 548 | 6 473 | 6 500 | 6 500 |
| Participations et subventions (c/ 65) | 10 137 | 9 800 | 9 500 | 9 500 |
| Charges financières (66) | 1 101 | 1 473 | 1 308 | 1 240 |
| Charges exceptionnelles (67) | 17 659 | 1 458 | 191 | 191 |
| Dépenses réelles de fonctionnement propres | 51 324 | 35 413 | 33 800 | 33 894 |
| Recette d'investissement hors dette | 1 562 | 3 969 | 3 200 | 2 000 |
| Prélèvement sur les réserves (1068) | 6 203 | | - | - |
| Recettes d'emprunt | 8 820 | 21 000 | 4 000 | - |
| *dont COVID* | *3 720* | *21 000* | *4 000* | |
| Recettes réelles d'investissement | 16 585 | 24 969 | 7 200 | 2 000 |
| Dépenses d'investissement (hors dette) | 12 097 | 22 550 | 10 670 | 7 000 |
| *dont RUAMM (équilibre)* | *4 947* | *9 573* | *670* | *-* |
| *dont appurement dette RUAMM* | | | *2 000* | *2 000* |
| *dont dépenses d'invest. Hors COVID* | *4 058* | *10 967* | *8 000* | *5 000* |
| Remboursement Emprunt | 2 686 | 3 512 | 6 139 | 6 285 |
| Dépenses réelles d'investissement | 14 783 | 26 063 | 16 809 | 13 285 |
| Recettes totales | 98 570 | 82 695 | 51 399 | 47 323 |
| Dépenses totales | 93 298 | 80 643 | 50 608 | 47 179 |
| Résultat de l'exercice | 5 272 | 2 053 | 790 | 144 |
| Fonds de roulement | 882 | 2 935 | 3 725 | 3 869 |
| **Ratios :** | | | | |
| Epargne brute | 8 903 | 5 285 | 8 425 | 8 609 |
| Encours de dette propre | 67 184 | 84 672 | 82 533 | 76 248 |
| Taux d'épargne brute | 22% | 16% | 23% | 24% |
| Dépenses de personnel/RRF | 38% | 42% | 39% | 39% |
| Niveau d'endettement propre | 161% | 220% | 198% | 182% |
| FDR en jours de dépenses | 5 | 17 | 27 | 30 |

Les réformes en cours d'examen prises en compte ici sont les suivantes :

| Mesures | Budget impacté | Bénéficiaire | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|
| Redevance minière | Budget de reversement | Communes | 1 800 | 1 800 | 1 800 |
| Tabacs (TAT3S) | Budget de reversement | ASSNC | 1 000 | 2 000 | 3 000 |
| **Tabacs (TGC + coeff fiscaux)** | **Budget de répartition** | | **500** | **1 000** | **1 000** |
| Taxe sucre | Budget de reversement | ASSNC | 2 600 | 2 600 | 2 600 |
| Taxe export produits miniers | Budget de reversement | FN | 1 800 | 1 800 | 1 800 |
| Taxe sur les plus-values immobilières | Budget de reversement | FIA | 100 | 200 | 200 |
| **Réforme TGC** | **Budget de répartition** | | **3 000** | **8 000** | **8 000** |
| **Réforme CCS à venir** | **Budget de reversement** | **ASSNC** | **1 425** | **4 000** | **4 000** |
| | TOTAL | | 12 225 | 21 400 | 22 400 |

La principale différence avec le scénario précédent est la mise en place d'une hausse supplémentaire de 1,4 points de la CCS susceptible de générer un rendement de 4 milliards par an à terme. Cette hausse de la CCS impacterait le budget de reversement, elle n'entre donc pas dans l'assiette de répartition et n'engendre pas une augmentation des dotations aux collectivités. Néanmoins, cet impôt, qui est affecté à la CAFAT, permettrait d'amoindrir la subvention d'équilibre versée par la Nouvelle-Calédonie au RUAMM.

Une taxe du budget de répartition est également affectée au remboursement des emprunts COVID à partir de 2023.

Au vu de ces éléments, la dotation de la Nouvelle-Calédonie resterait inchangée par rapport au scénario n°2, elle s'élèverait à 27,3 milliards en 2022, puis passerait ensuite à 29,6 milliards en 2023 et à 30 milliards en 2024.

Comme pour le scénario précédent, un objectif de maintien des dépenses réelles de fonctionnement au même niveau que le BP 2021 est repris :

- Des subventions et participations revues à 10 milliards maximum en 2022 (en se basant sur les derniers chiffres de la préparation budgétaire suite aux arbitrages), puis à 9,5 milliards en 2023 et 2024. Cette baisse des dépenses attendue sur les années futures est due à la hausse du poids du remboursement de la dette suite, notamment, à l'entrée en année pleine du remboursement du prêt COVID contracté en 2020 mais également au poids de la subvention d'équilibre au RUAMM (qui est financée par emprunt en 2022, mais devra être financée sur fonds propres les années suivantes).
- Les charges externes sont restreintes à 6,2 milliards annuels maximum mais sont impactées par la réforme de la TGC à hauteur de 300 millions par an. Elles s'élèveraient ainsi *in fine* à 6,5 milliards environ de 2022 à 2024.

En 2022, les coûts liés à la crise sanitaire et sociale s'établissent à 3,1 milliards dont 1,17 milliard pour les dépenses de gestion de crise (hôtels, gestion logistique de la crise, hospistels, fonds de compensation …), et 1,94 milliards pour les mesures économiques (600 millions pour le chômage partiel, 1,2 milliards pour la remise en état des hôtels, et 140 millions pour la prise en charge des frais funéraires…).

Suite à la hausse de la CCS et la mise en place de mesures destinées à diminuer les dépenses du régime, la subvention au RUAMM diminuerait de manière significative : elle s'élèverait à 9,6 milliards en 2022 (soit une baisse de 1,425 milliards par rapport au scénario précédent), puis à 670 millions en 2023 et ne serait plus nécessaire en 2024.

Un emprunt de 25 milliards destiné à financer le reliquat de dépenses COVID relatif à l'exercice 2021, le RUAMM, et la relance est prévu en 2022. Celui-ci ferait l'objet d'un premier tirage de 21 milliards en 2022 et d'un 2ème tirage de 4 milliards en 2023. Néanmoins, au vu du taux d'endettement de la Nouvelle-Calédonie, aucun prêt supplémentaire n'est envisagé pour financer l'investissement.

En 2022, les dépenses d'investissement sont fixées à 11 milliards, ce volume d'opérations important est destiné à soutenir la relance économique, il est rendu possible par l'emprunt de relance AFD. Une enveloppe de 2 milliards par an est également prévue afin d'apurer la dette fournisseur du RUAMM à partir de 2023.

Comme vu précédemment, le remboursement des emprunts aux établissements publics, qui aurait dû commencer en 2022, est décalé d'un an. Le remboursement de la dette s'élève ainsi à 3,5 milliards en 2022. Néanmoins, à partir de 2023 ce poste augmentera de manière importante, suite

à l'entrée en remboursement des prêts aux EP, pour atteindre environ 7,3 milliards annuels (capital et intérêts).

Grâce au décalage du remboursement des emprunts des établissements publics et au prêt de relance en cours d'étude avec l'AFD, il est possible d'équilibrer le budget 2022. Néanmoins, les 2 scénarios précédents permettaient de constater que, malgré la mise place de certaines mesures, la Nouvelle-Calédonie rencontrerait des difficultés à équilibrer son budget à partir de 2023. **Ce 3ème scénario permet, lui, d'équilibrer les comptes de la collectivité à moyen terme.** En effet, la hausse supplémentaire de la CCS permettrait d'absorber de manière soutenable le déficit du RUAMM. Par ailleurs, l'affectation d'une taxe au remboursement des emprunts COVID permettrait de financer le lourd remboursement des emprunts. Enfin, la réforme de la TGC permettrait de ramener l'assiette fiscale et la dotation de la Nouvelle-Calédonie à des niveaux lui permettant de faire face à ses dépenses courantes.

Cette situation démontre la nécessité pour la collectivité, de mettre en place des réformes supplémentaires afin d'assurer le soutien aux comptes sociaux mais également la relance.

**Scénario 4 : Mise en place de toutes les réformes présentées dans le plan triennal, et affectation d'une taxe au remboursement des emprunts COVID**

| *En millions F.CFP* | CA prévisionnel 2021 | CA prévisionnel 2022 | CA prévisionnel 2023 | CA prévisionnel 2024 |
|---|---|---|---|---|
| Part NC de l'assiette de dotations | 28 517 | 27 247 | 30 882 | 31 263 |
| Autres recettes propres | 29 192 | 11 377 | 14 488 | 15 319 |
| Recettes réelles de fonctionnement propres | 57 709 | 38 625 | 45 371 | 46 582 |
| Dépenses de personnel (c/012) | 15 878 | 16 210 | 16 399 | 16 562 |
| Achats et charges externes (c/011) | 6 548 | 6 473 | 6 500 | 6 500 |
| Participations et subventions (c/ 65) | 10 137 | 9 800 | 9 500 | 9 500 |
| Charges financières (66) | 1 101 | 1 473 | 1 308 | 1 240 |
| Charges exceptionnelles (67) | 17 659 | 1 458 | 191 | 191 |
| Dépenses réelles de fonctionnement propres | 51 324 | 35 413 | 33 898 | 33 992 |
| Recette d'investissement hors dette | 1 562 | 3 969 | 3 200 | 2 800 |
| Prélèvement sur les réserves (1068) | 6 203 | | - | - |
| Recettes d'emprunt | 8 820 | 21 000 | 4 000 | - |
| *dont COVID* | *3 720* | *21 000* | *4 000* | |
| Recettes réelles d'investissement | 16 585 | 24 969 | 7 200 | 2 800 |
| Dépenses d'investissement (hors dette) | 12 097 | 22 550 | 10 000 | 9 000 |
| *dont RUAMM (équilibre)* | *4 947* | *9 573* | - | - |
| *dont appurement dette RUAMM* | | | *2 000* | *2 000* |
| *dont dépenses d'invest. Hors COVID* | *4 058* | *10 967* | *8 000* | *7 000* |
| Remboursement Emprunt | 2 686 | 3 512 | 6 139 | 6 285 |
| Dépenses réelles d'investissement | 14 783 | 26 063 | 16 139 | 15 285 |
| | | | | |
| Recettes totales | 98 570 | 82 695 | 52 771 | 49 582 |
| Dépenses totales | 93 298 | 80 643 | 50 036 | 49 277 |
| Résultat de l'exercice | 5 272 | 2 053 | 2 734 | 305 |
| Fonds de roulement | 882 | 2 935 | 5 669 | 5 974 |
| | | | | |
| Ratios : | | | | |
| Epargne brute | 8 903 | 5 285 | 9 699 | 9 970 |
| Encours de dette propre | 67 184 | 84 672 | 82 533 | 76 248 |
| | | | | |
| Taux d'épargne brute | 22% | 16% | 26% | 26% |
| Dépenses de personnel/RRF | 38% | 42% | 38% | 38% |
| Niveau d'endettement propre | 161% | 220% | 192% | 176% |
| FDR en jours de dépenses | 5 | 17 | 41 | 44 |

Ce scénario optimiste permet de présenter la prospective des comptes de la Nouvelle-Calédonie dans de la mise en place de l'ensemble des réformes fiscales proposées dans le plan triennal (cf partie I.A). Les rendements attendus de ces réformes sont présentés dans le tableau suivant (avec en rouge les impôts impactant le budget de répartition) :

| Réformes envisageables en 2021-2022 | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Mesures** | **Rendement attendu à terme** | **Véhicule législatif** | **Adoption prévue** | **Entrée en vigueur** | **Impact en 2022** | **Impact en 2023** | **Impact en 2024** | **Impact en 2025** |
| Tabacs (TGC + coeff fiscaux) | 1 500 | Délibération + arrêté | déc-21 | 1er janvier 2022 | 500 | 1 000 | 1 500 | 1 500 |
| Tabacs (TAT3S) | 3 000 | Délibération + arrêté | déc-21 | 1er janvier 2022 | 1 000 | 2 000 | 3 000 | 3 000 |
| Redevance extraction minière | 1 800 | Loi du pays + délibération | janv-22 | dès adoption délib | | | | |
| Taxe export produits miniers | 1 800 | Loi du pays + délibération | janv-22 | dès adoption délib | | | | |
| Diverses dispositions d'ordre fiscal (DDOF) | - | Loi du pays | mars-22 | 1er avril 2022 | - | - | - | - |
| TROPIC 2 - Transfert recouvrement contribution foncière (CF) | - | Loi du pays | mars-22 | 1er mai 2022 | - | - | - | - |
| Lutte contre la fraude fiscale | - | Loi du pays | avr-22 | 1er mai 2022 | - | - | - | - |
| Réforme de la taxe générale sur la consommation (TGC) | 8 000 | Loi du pays + délibération +arrêtés | avr-22 | 1er juillet 2022 | 3 000 | 8 000 | 8 000 | 8 000 |
| Taxe sur les produits sucrés | 2 600 | Loi du pays + délibération + arrêtés | avr-22 | 1er juillet 2022 | 1 300 | 2 600 | 2 600 | 2 600 |
| Contribution calédonienne de solidarité (CCS*) | 4 000 | Délibération | mai-22 | 1er juillet 2022 | 1 000 | 4 000 | 4 000 | 4 000 |
| Taxe sur les plus-values immobilières (PVI) | 200 | Loi du pays + délibération | juin-22 | 1er juillet 2022 | 100 | 200 | 200 | 200 |
| Rationnalisation de la dépense fiscale | 1 640 | Loi du pays +délibération | sept-22 | 1er janvier 2022 | - | 1 640 | 1 640 | 1 640 |
| Suppression de la réduction d'impôt redistributive (RIR) | 1 596 | | | | - | 1 596 | 1 596 | 1 596 |
| Taxation des dividendes à IRPP | 1 000 | | | | - | 1 000 | 1 000 | 1 000 |
| Réforme du barème IRPP (meilleure progressivité + tranche à 45 ) | - 1 300 | | | | - | - 1 300 | - 1 300 | - 1 300 |
| IS à 25% | - 4 000 | Loi du pays + délibération | oct-22 | 1er janvier 2023 | - | - 1 600 | - 3 200 | - 4 000 |
| Réforme de la contribution sociale additionnelle (CSA) | 267 | Délibération | déc-22 | 1er janvier 2023 | - | 267 | 267 | 267 |
| Taxes affectées au fond d'investissement et d'aménagement (FIA) | 5 000 | Loi du pays + délibération + arrêtés | déc-22 | 1er janvier 2023 | - | 5 000 | 5 000 | 5 000 |
| TROPIC 3 - Transfert recouvrement impôt sur le revenu (IRPP) | - | Loi du pays | déc-22 | 1er janvier 2023 | - | - | - | - |
| **Réformes envisageables en 2023** | | | | | | | | |
| Taxe sur les plus-values mobilières (PVM) | 1 000 | Loi du pays + délibération | mai-23 | 1er juillet 2023 | - | 500 | 1 000 | 1 000 |
| Retenue à la source sociétés étrangères | 400 | Loi du pays + délibération | mai-23 | 1er juillet 2023 | - | 200 | 400 | 400 |
| Taxation des mutuelles à IS | - | Loi du pays | mai-23 | 1er juillet 2023 | - | - | - | - |
| Révision défiscalisation locale | 500 | Loi du pays | sept-23 | 1er janvier 2024 | - | - | 500 | 500 |
| Réforme de la Contribution Foncière (CF) | 800 | Loi du pays + délibération | déc-23 | 1er janvier 2024 | - | - | 800 | 800 |
| Taxe sur le produit net bancaire (PNB) | 1 300 | Loi du pays + délibération | déc-23 | 1er janvier 2024 | - | - | 1 300 | 1 300 |
| Taxes affectées à la promotion du tourisme** | 315 | Loi du pays + délibération | déc-23 | 1er janvier 2024 | - | - | 315 | 315 |
| Fiscalité attractive pour les holdings étrangères | - | Loi du pays + délibération | déc-23 | 1er janvier 2024 | | | | |

* chiffrage à revoir avec CAFAT car augmentation ne s'appliquerait pas aux revenus de remplacement et de solidarité

** Taxe Airbnb + taxe sur nuitées hotelières + taxe croisiériste - douanes + taxe sur les passagers vols internationaux

Dans ce 4ème scénario, suite à la mise en place du plan triennal de réformes fiscales, la dotation de la Nouvelle-Calédonie augmenterait de manière significative pour s'établir à 30,8 milliards en 2023 (contre 29,6 milliards dans le scénario précédent) et à 31,3 milliards en 2024 (contre 29,8 milliards dans le scénario précédent). En 2022, celle-ci resterait néanmoins inchangée par rapport au scénario précédent (au vu du délai de passage et d'application des textes).

Comme pour les 2 scénarios précédents, une taxe du budget de répartition est également affectée au remboursement des emprunts COVID à partir de 2023.

Un objectif de maintien des dépenses réelles de fonctionnement au même niveau que le BP 2021 est également repris dans ce dernier scénario, soit en détail :

- Des subventions et participations revues à 10 milliards maximum en 2022 (en se basant sur les derniers chiffres de la préparation budgétaire suite aux arbitrages), puis à 9,5 milliards en 2023 et 2024. Cette baisse des dépenses attendue sur les années futures est due à la hausse du poids du remboursement de la dette suite, notamment, à l'entrée en année pleine du remboursement du prêt COVID contracté en 2020 mais également au poids de la subvention d'équilibre au RUAMM (qui est financée par emprunt en 2022, mais devra être financée sur fonds propres les années suivantes).
- Les charges externes sont restreintes à 6,2 milliards annuels maximum mais sont impactées par la réforme de la TGC à hauteur de 300 millions par an. Elles s'élèveraient ainsi *in fine* à 6,5 milliards environ de 2022 à 2024.

En 2022, les coûts liés à la crise sanitaire et sociale s'établissent à 3,1 milliards dont 1,17 milliard pour les dépenses de gestion de crise (hôtels, gestion logistique de la crise, hospistels, fonds de compensation …), et 1,94 milliards pour les mesures économiques (600 millions pour le chômage partiel, 1,2 milliards pour la remise en état des hôtels, et 140 millions pour la prise en charge des frais funéraires…).

Suite à la hausse de la CCS et à la mise en place de mesures destinées à diminuer les dépenses du régime, les subventions d'équilibre au RUAMM ne seraient plus nécessaires à partir de 2023.

Un emprunt de 25 milliards destiné à financer le reliquat de dépenses COVID relatif à l'exercice 2021, le RUAMM, et la relance est prévu en 2022. Celui-ci ferait l'objet d'un premier tirage de 21 milliards en 2022 et d'un 2ème tirage de 4 milliards en 2023. Néanmoins, au vu du taux d'endettement de la Nouvelle-Calédonie, aucun prêt supplémentaire n'est envisagé pour financer l'investissement.

En 2022, les dépenses d'investissement sont fixées à 11 milliards, ce volume d'opérations important est destiné à soutenir la relance économique, et est rendu possible par l'emprunt de relance AFD. Les années suivantes, grâce à la mise en place du plan triennal de réforme fiscale, l'augmentation des recettes de la Nouvelle-Calédonie lui permettrait de dégager un budget dédiée à l'investissement de 8 milliards en 2023 en 7 milliards en 2024. Une enveloppe de 2 milliards par an est également prévue afin d'apurer la dette fournisseur du RUAMM à partir de 2023.

Comme vu précédemment, le remboursement des emprunts aux établissements publics, qui aurait dû commencer en 2022, est décalé d'un an. Le remboursement de la dette s'élève ainsi à 3,5 milliards en 2022. Néanmoins, à partir de 2023 ce poste augmentera de manière importante, suite à l'entrée en remboursement des prêts aux EP, pour atteindre environ 7,3 milliards annuels (capital et intérêts).

Comme démontré dans les scénarios précédents, l'augmentation des recettes (couplée à la maîtrise des dépenses publiques) constitue un enjeu majeur pour la collectivité afin de lui permettre de retrouver une trajectoire financière saine. C'est dans ce cadre que le gouvernement a déposé sur le bureau du congrès un plan triennal de réformes fiscales à engager au cours des années 2022 à 2023. Ce plan ambitieux répond également aux engagements listés dans l'annexe 6 du contrat de prêt de 240 millions d'euros octroyé en 2020. En ce sens, **ce 4ème scénario démontre que la mise en place de l'ensemble de réformes fiscales du plan triennal permettrait à la Nouvelle-Calédonie de combler le déficit du RUAMM mais également de procéder à l'apurement des dettes du régime**. Par ailleurs, elle serait en capacité de de maintenir un niveau d'investissement élevé lui permettant d'accompagner la reprise économique du territoire.

Cette situation démontre la nécessité pour la collectivité, de mettre en place des réformes supplémentaires afin d'assurer le soutien aux comptes sociaux mais également la relance.

## IV. Les perspectives des comptes sociaux

L'intervention publique s'est intensifiée depuis 2016 en faveur du RUAMM.

Le RUAMM connaît un déficit structurel s'expliquant, simultanément, par la baisse des recettes de cotisations sociales liée à la conjoncture économique et la hausse constante des dépenses de santé.

Sur la période 2012-2020, les dépenses de santé sont passées de 54 milliards F.CFP à 71 milliards F.CFP sous les effets de l'ouverture de nouvelles infrastructures hospitalières, du poids de la longue maladie et du vieillissement de la population calédonienne.

L'écart structurel entre les recettes hors subvention d'équilibre et les dépenses du RUAMM se creusent à partir de 2021 laissant apparaître un défaut de financement constant de 14 milliards F.CFP.

L'état de la dette cumulée du RUAMM s'établissait à 33 milliards F.CFP au 31 décembre 2019. Cette dette a été stabilisée durant l'année 2020. En fin d'année 2021, malgré près de 11 milliards d'intervention de la Nouvelle-Calédonie et de l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie, plus de 4 milliards F.CFP de dépenses hors DGF des hôpitaux n'ont pas pu être honorées, creusant d'autant les sommes à devoir.

Pour rétablir la situation, le plan stratégique de financement du RUAMM sur lequel le 17ème gouvernement est engagé prévoit :

- ✓ dans un premier temps, de sécuriser le budget et la trésorerie des hôpitaux par une intervention de la Nouvelle-Calédonie via son budget propre et, dans un second, temps par une bascule des contributions sur le budget de reversement.

- ✓ de maîtriser les dépenses de régime. Une série de préconisations formulées par la CAFAT permettraient d'économiser près de 1,8 milliards F.CFP en agissant notamment sur le taux de remboursement des médicaments et du petit risque ainsi que sur la mise en place d'un jour de carence. La faisabilité technique et juridique de ces mesures est à l'étude. La réduction du taux de prise en charge de 10% du petit risque est la piste la plus économe (800 millions F.CFP) que le gouvernement envisage de suivre. Elle nécessite une concertation afin d'en mesurer la pertinence et son acceptabilité. La définition de l'objectif calédonien d'évolution des dépenses d'assurance-maladie (OCEAM) permettra de ventiler de manière fine les dépenses et d'identifier les leviers permettant de contenir au mieux les différents postes de dépenses.

- ✓ d'augmenter les ressources pérennes du régime. Le gouvernement mise davantage sur la fiscalité pour atteindre cet objectif que sur l'augmentation des cotisations sociales. Cette orientation est soutenue par la CAFAT et le conseil du dialogue social. La contribution calédonienne de solidarité pourrait servir de vecteur privilégié à la condition d'en modifier l'assiette (notamment en ce qui concerne les revenus de remplacement et de solidarité).

- ✓ de développer un ambitieux plan de prévention financé à partir des taxes comportementales susceptibles d'être adoptées, notamment sur les produits sucrés.

- ✓ d'échelonner l'apurement de la dette cumulée du RUAMM à partir de 2023, en assurant en première priorité le paiement de la dette "fournisseurs" des hôpitaux.

La projection des comptes sociaux (hors RUAMM) est la suivante :

| | Evolution 2022 | Evolution 2023-24 | Prestations 2021 | Prestations 2022 | Prestations 2024 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Aide au logement** | +4% | +2%/an | 3,196 milliards | 3,319 milliards | 3,450 milliards |
| **Minimum vieillesse** | +1% | 1%/an | 3,526 milliards | 3,561 milliards | 3,633 milliards |
| **Minima retraite** | -3% | -3%/an | 1,180 milliards | 1,145 milliards | 1,077 milliards |
| **Complément retraite solidarité** | +5% | 5%/an | 4,361 milliards | 4,785 milliards | 5,367 milliards |
| **Allocations familiales de solidarité** | +1,5% | +1,5%/an | 3,121 milliards | 3,195 milliards | 3,350 milliards |
| **Régime RHPA** | +5% | +5%/an | 9,437 milliards | 10,086 milliards | 11,522 milliards |

L'ensemble de ces dispositifs d'un montant de 24,8 milliards va connaître une augmentation prévisionnelle d'environ 1,3 milliards en 2022 et de 3,6 milliards à l'échéance de 2024.

Dans son périmètre d'intervention, l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie dont le fonds de roulement s'est très notablement détérioré en 2021, connaîtra de très sérieuses difficultés financières et budgétaires pour boucler son budget primitif 2022.

Conformément à l'action n°14-3 du plan Do Kamo, il conviendra de déterminer une enveloppe annuelle affectée aux dépenses de protection sociale et d'en définir l'évolution en adéquation avec les ressources disponibles.

# CONCLUSION

Au-delà des projections réalisées par le présent document, d'autres scénarios peuvent être déployés sur la base d'un postulat de rendement de recettes fiscales compris entre le scénario 1 (taxe sur les produits sucrés déposée sur le bureau du congrès) et le scénario (toutes les mesures du plan triennal).

Pour autant, 3 nécessités fondamentales se dégagent, pour éviter le point de rupture :

- la maîtrise des dépenses de fonctionnement et la réduction à moyen terme de la masse salariale,
- l'augmentation des recettes de l'assiette de répartition pour retrouver son niveau avant la mise en place de la TGC (2018) et pour réduire la tension sur le remboursement de la dette COVID (affectation de taxe),
- le développement d'une stratégie de financement du RUAMM alliant la mobilisation de ressources supplémentaires, la mise en œuvre de mesures d'économie et l'échelonnement de la dette cumulée.

Pour participer à la dynamique de relance économique, le plan pluriannuel d'investissement proposé par le gouvernement à hauteur de 24 milliards sur 3 ans permettra de rationaliser et planifier l'investissement public.

Des effets bénéfiques sur la réalisation du contrat de développement Etat/Nouvelle-Calédonie et sur la sécurisation des infrastructures relevant de la compétence de la collectivité sont attendus.