

RAPPORT SUR LE DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2025-2027



DOB 2025-2027

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	4
---------------------	---

PARTIE 1 : LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE

I. Le contexte économique mondial	6
--	---

- A. Une dynamique de croissance modérée mais robuste
- B. Une désinflation enclenchée mais incertaine
- C. Le cours du pétrole : une variable caractérisée par sa volatilité et sa sensibilité
- D. Des politiques monétaires plus accommodantes pour soutenir l'activité économique
- E. L'appréciation du dollar renforce la compétitivité de la zone euro
- F. Le marché du nickel : un déséquilibre persistant entre l'offre et la demande

II. Le contexte économique en Nouvelle-Calédonie	13
---	----

- A. L'activité économique s'effondre
- B. Filière nickel : un contexte aggravé par la crise de mai
- C. L'ensemble des secteurs d'activité face à une crise sans précédent
- D. Un coup d'arrêt brutal aux investissements
- E. Après une décrue, les prix augmentent dans un contexte de troubles sociaux
- F. Une contraction marquée des échanges commerciaux
- G. L'emploi privé en chute libre
- H. La consommation des ménages sous pression

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

I. L'évolution des rendements fiscaux	20
--	----

- A. Le budget de reversement
 - A.1. L'évolution des recettes fiscales du budget de reversement
 - A.2. Les reversements aux organismes bénéficiaires en 2024
- B. Le budget de répartition
 - B.1. L'évolution des recettes fiscales du budget de répartition
 - B.2. Les dotations aux collectivités en 2024

II. Les perspectives financières de la collectivité à fin 2024	26
---	----

- A. Les prévisions d'atterrissage 2024
- B. L'analyse des ratios financiers
 - B.1. L'épargne brute
 - B.2. Le taux d'endettement
 - B.3. Le fonds de roulement
 - B.4. La trésorerie

I. De la sauvegarde de nos fondamentaux à la relance de l'économie

- A. Les réformes nécessaires pour sauvegarder et maintenir les équilibres de nos services publics
 - A.1. La réforme du système de santé calédonien
 - A.2. L'équilibre du régime handicap et de la dépendance
 - A.3. L'équilibre du régime de retraite
 - A.4. Le financement de l'aide au logement
 - A.5. L'équilibre du système électrique
 - A.6. La réforme de l'administration (le PEA)
 - A.7. La maîtrise des dépenses publiques

- B. Les réformes nécessaires pour relancer notre économie
 - B.1. La filière nickel
 - B.2. La réforme de la fiscalité
 - a/ Mise en place d'une fiscalité attractive pour les entreprises
 - b/ Suppression des impôts à faibles rendements
 - c/ Transformation de la fiscalité sur le revenu (fusion IRPP et CCS)
 - d/ Réforme de la fiscalité sur la consommation (TGC à deux taux)
 - e/ Réforme de la fiscalité sur le patrimoine immobilier (contribution foncière)
 - f/ Réforme de la fiscalité sur le capital (IRVM, IRDC et IRPP)
 - g/ Mise en place du prélèvement à la source
 - h/ Mise à jour de la convention fiscale avec l'Etat et négociation de conventions fiscales avec les autres pays
 - B.3. La relance de l'économie
 - a/ La liberté économique et le droit de la concurrence
 - b/ L'attractivité économique
 - c/ La reconstruction

II. Les projections budgétaires 2025-2027

- A. Les orientations encadrant les projections budgétaires 2025-2027
 - A.1. La poursuite de la réduction des dépenses publiques
 - a/ La réduction de la masse salariale
 - b/ Les autres dépenses
 - A.2. Le rétablissement du rendement des recettes fiscales
 - A.3. L'aide de l'Etat
 - A.4. Le soutien aux régimes sociaux
 - A.5. Le rééquilibrage du système électrique

- B. Le scénario prospectif 2025-2027

AVANT PROPOS

L'article 84-2 de la loi organique modifiée 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 d'orientation budgétaire (DOB) doit s'appuyer sur un rapport qui présente notamment une analyse des évolutions macro-économiques, la stratégie budgétaire prévue ainsi qu'une évaluation à moyen terme des ressources et charges réparties par grands postes de la Nouvelle-Calédonie.

L'état des lieux des comptes publics et sociaux et les trajectoires permettant de rétablir la situation financière et budgétaire actuellement dégradée de la Nouvelle-Calédonie sont aussi abordés par la suite dans ce présent rapport.

Ce document a vocation à établir un diagnostic précis à destination des élus afin que ceux-ci soient en mesure de prendre les décisions qui s'imposent pour assurer la soutenabilité du budget de la Nouvelle-Calédonie et le déploiement des différentes politiques publiques.

Depuis plusieurs années, la Nouvelle-Calédonie doit faire face à de nombreuses crises, qu'elles soient politiques, économiques ou sanitaires, qui ont considérablement ébranlé les piliers sur lesquels reposait notre modèle de société.

Les derniers évènements de mai 2024, intervenus dans un contexte déjà fragilisé par les difficultés économiques mondiales et la crise du nickel, ont, par leur ampleur et leur durabilité, définitivement affecté notre tissu économique local et la poursuite de nos politiques publiques.

Pour relever ces nombreux défis, la Nouvelle-Calédonie a su se remettre en question et procéder, dès 2019, à la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement pour conserver une capacité à investir et donc à stimuler la croissance par l'investissement public.

D'autre part, la Nouvelle-Calédonie a pu également bénéficier du soutien sans faille de l'Etat qui, à travers ses aides financières, a permis au territoire d'affronter la crise sanitaire de la Covid 19 et d'amortir les conséquences catastrophiques des émeutes de mai 2024.

Pour autant, la route est encore longue pour retrouver une situation financière acceptable et la Nouvelle-Calédonie se doit de poursuivre et d'accélérer les réformes prévues dans le plan PS2R qui permettront de faciliter la relance de l'économie et la résorption des déficits publics.

Le temps est désormais dédié à la reconstruction et à la refondation de notre système économique, social et sociétal !

Pour y arriver, la Nouvelle-Calédonie pourra de nouveau compter sur l'accompagnement de l'Etat, à travers un prêt garanti de 120 milliards.

Ce prêt servira à rembourser les avances de recettes de l'Etat (46 milliards) et le reliquat permettra d'une part, de maintenir les dotations des collectivités publiques de la Nouvelle-Calédonie à un niveau acceptable, d'autre part, de compenser les déficits structurels annuels de nos principaux services publics et enfin, d'accompagner les collectivités du territoire dans la mise en œuvre des réformes permettant de mieux maîtriser nos dépenses et de redresser les déficits publics.

C'est donc dans ce contexte fragile que se dessinera la trajectoire financière et budgétaire de la Nouvelle-Calédonie sur les trois prochains exercices 2025 – 2026 et 2027 qui devra, en particulier :

- Maintenir un fonds de roulement suffisant afin, pour le territoire, de faire face à ses obligations et échéances de paiement. Une ligne de trésorerie de 3 milliards signée avec la BNC et la BCI contribuera à cet objectif.
- Dégager de nouvelles marges de manœuvres financières afin d'éviter l'aggravation des dettes cumulées du RUAM, de soutenir les régimes sociaux ou encore d'accompagner la société Enercal dans le rééquilibrage de ses comptes.
- Contenir l'évolution de nos dépenses d'assurance-maladie (taux OCEAM) tout en soutenant les nombreuses professions médicales dans leurs missions fondamentales de santé.
- Financer un plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2025/2027 réaliste, réalisable et cohérent afin de relancer l'investissement en Nouvelle-Calédonie et soutenir le secteur du BTP largement sinistré par les événements.
- Assurer aux collectivités de la Nouvelle-Calédonie et à leurs établissements publics des dotations suffisantes pour leur permettre, à travers une évolution vertueuse de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, de poursuivre leurs actions pour le bien des calédoniens.
- Développer les principales filières stratégiques et/ou historiques (Nickel) pour le territoire et identifier celles porteuses de développement et de richesses pour les calédoniens.

La Nouvelle-Calédonie se trouve à la croisée des chemins et les trois prochains exercices financiers et budgétaires de la collectivité seront cruciaux. « Ceci n'est pas la fin, ni même le commencement de la fin, mais c'est peut-être la fin du commencement » qui permettra à la Nouvelle-Calédonie, à travers les réformes envisagées, de retrouver un modèle économique et social soutenable et plus proches des attentes de tous les calédoniens.

PARTIE 1 : LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE

I. Le contexte économique mondial

En résumé

Si le niveau de l'activité économique mondiale se maintient, sa stabilité est contrariée par plusieurs facteurs persistants. Les tensions géopolitiques perturbent les marchés des matières premières, tandis que l'inflation ralentit les investissements et la consommation. La mauvaise allocation des ressources et les problèmes de productivité limitent la compétitivité, tandis que les impacts du changement climatique entraînent des coûts élevés ainsi que des effets négatifs sociaux et économiques. Le Fonds Monétaire International (FMI) anticipe cependant une croissance mondiale modérée mais robuste, avec une prévision à 3,2 % pour 2024 et 3,3 % en 2025.

Dans ce contexte, des ajustements budgétaires sont nécessaires pour soutenir la dette tout en finançant des priorités essentielles. L'inflation est en ralentissement avec des prévisions de 5,7 % en 2024 et de 4,2 % en 2025, grâce principalement aux politiques monétaires restrictives et à l'amélioration des chaînes d'approvisionnement. Les prix du pétrole restent volatiles avec une prévision de 80 USD le baril en 2024 et 69 USD en 2025, en fonction des équilibres entre l'offre et la demande. Toutefois, des tensions géopolitiques ou une récession mondiale pourraient faire baisser ces valeurs. Les banques centrales devraient adopter une politique monétaire plus accommodante, le taux de change EUR/USD devrait rester fluctuant, avec une prévision de stabilité autour de 1,03 à 1,10 EUR/USD en 2024 et 1,05 à 1,15 EUR/USD en 2025.

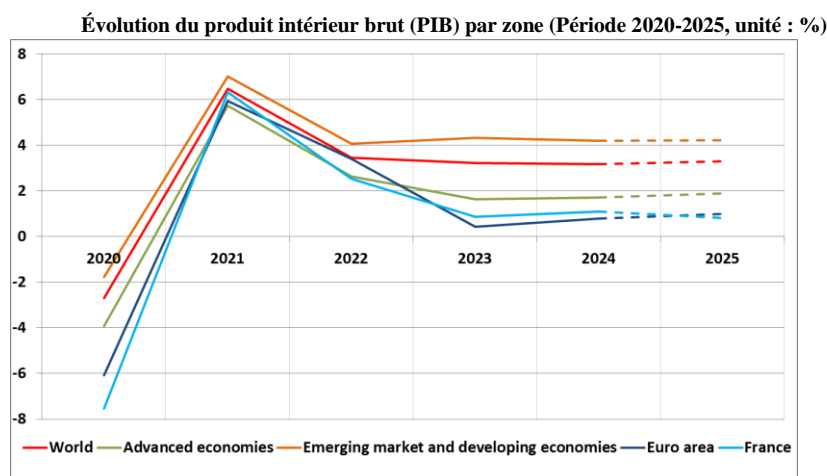
Sur le marché des matières premières, le nickel fait face à des évolutions majeures avec un excédent de production prévu entre 65 et 100 kt en 2024. La production de nickel de classe I s'intensifie, notamment en Chine, en raison de la demande pour la confection des batteries et des besoins en acier inoxydable. Ces dynamiques font baisser les prix sous l'influence de la surproduction et des changements dans les habitudes de consommation.

En résumé, l'économie mondiale reste sur un chemin de croissance modérée, confrontée à des risques multiples (inflation, géopolitique, changement climatique, instabilité des matières premières) nécessitant une coordination internationale dans les politiques économiques pour favoriser la stabilité et la durabilité.

A. Une dynamique de croissance modérée mais robuste

Malgré le maintien de l'activité économique mondiale, celle-ci fait face à des risques persistants. Les tensions géopolitiques continuent de perturber les marchés des matières premières, tandis que les pressions inflationnistes ralentissent les investissements et la consommation. La mauvaise allocation des ressources limite la capacité des gouvernements à investir. Les problèmes de productivité restreignent la compétitivité internationale, réduisent l'efficacité de la production, et freinent les revenus ainsi que la consommation des ménages. A cela, s'ajoutent les impacts du changement climatique qui imposent des coûts élevés aux finances publiques et entraînent des effets sociaux, économiques et sociétaux néfastes.

Dans ce contexte, la croissance mondiale devrait rester modérée mais résiliente. Le Fonds monétaire international (FMI) anticipe une progression comparable à celle de 2023, avec un taux de croissance estimé à 3,2 % pour 2024 et 3,3% en 2025. Toutefois, les défis structurels demeurent importants et les politiques budgétaires doivent être ajustées afin de garantir la soutenabilité de la dette, tout en finançant des investissements prioritaires pour répondre aux besoins essentiels.



Source : International Monetary Fund, World Economic Outlook, January 2025

La croissance mondiale devrait légèrement s'accélérer dans les économies avancées, atteignant 1,7 % en 2024 et 1,9% en 2025, portée par la résilience des marchés du travail et de la consommation. Toutefois, les tensions géopolitiques demeurent un facteur d'incertitude :

- Aux États-Unis, la croissance pourrait atteindre 2,8 % en 2024 puis à 2,7% en 2025. Cela sera rendu possible par la confiance des consommateurs, des dépenses élevées, une baisse de l'inflation, un marché du travail solide et des investissements continus. Cependant, l'évolution des politiques commerciales américaines pourrait introduire de la volatilité, notamment à travers les prix de l'énergie et les coûts d'importation.
- La croissance économique de la zone euro devrait s'améliorer en 2024 (0,8%) et 2025 (1%). Cette embellie sera favorisée par une augmentation des revenus réels disponibles et une diminution des incitations à épargner due à la réduction des taux d'intérêts. Les perspectives économiques de la région pourraient toutefois être fragilisées par la persistance de la pression inflationniste, limitant la demande des exportations.
- Le PIB français devrait croître de 1,1 % en 2024, grâce principalement à la consommation des ménages portée par la baisse de l'inflation et une amélioration du pouvoir d'achat. En 2025, la croissance devrait être équivalente à 0,8%, induite par une inflation persistante, les hausses des taux d'intérêt par la Banque Centrale Européenne (BCE) qui pourraient freiner la consommation des ménages et l'investissement des entreprises sans oublier les réformes structurelles qui tardent à se concrétiser. A cela s'ajoutent les incertitudes d'évolution de la demande mondiale ainsi que la potentielle récession de certains pays qui pourrait affecter les exportations françaises.

Dans les économies émergentes et en développement, une légère décélération est attendue avec une croissance de 4,2 % en 2024 et 2025 (-0,1 point par rapport à 2023) :

- La croissance économique en Chine devrait ralentir à 4,8 % en 2024, puis 4,6 % en 2025. Ces projections reposent sur plusieurs facteurs : une demande intérieure fragile due à un recul de

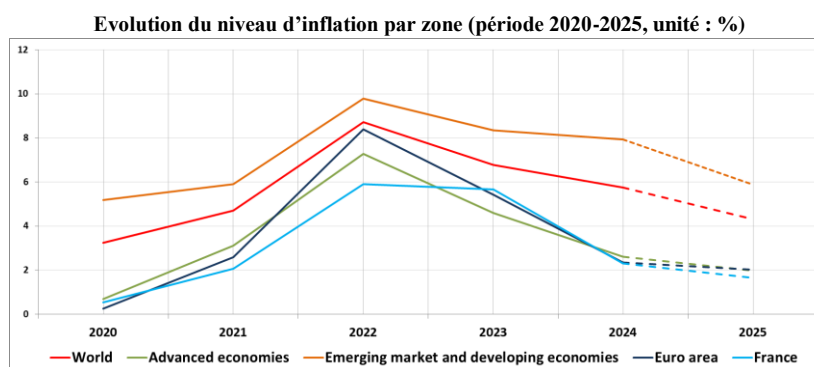
la confiance des consommateurs, un vieillissement de la population, un ralentissement de la productivité et le fléchissement du secteur immobilier.

- En Russie, l'évolution du PIB devrait être d'environ 3,8 % en 2024 puis chuter à 1,4% en 2025. Cette croissance est soutenue par l'augmentation des dépenses militaires, des dépenses publiques et de la demande des consommateurs. Cependant, ces prévisions sont très incertaines en raison de la pénurie de main-d'œuvre et de l'impact continu des sanctions internationales.
- Au Moyen-Orient et en Asie Centrale, la croissance sera plus faible que prévu en raison des réductions prolongées de la production de pétrole décidées par l'OPEP et en raison des conflits régionaux. Pour redresser leurs économies, les pays de la région augmentent leurs investissements dans les infrastructures et diversifient leurs activités afin de réduire leur dépendance au pétrole, dont les fluctuations des prix influencent directement leur stabilité économique.

Ainsi, l'économie mondiale fait face à plusieurs défis majeurs. Les inégalités économiques croissantes, tant entre les pays qu'au sein des sociétés, exacerbent les tensions sociales et politiques. Le changement climatique, les bouleversements technologiques et les tensions géopolitiques obligent les nations à réorienter et à réformer leurs politiques de manière inéluctable.

B. Une désinflation enclenchée mais incertaine

Les prévisions indiquent que la pression inflationniste, bien qu'en baisse, pourrait atteindre 5,7 % en 2024 (hors Venezuela, soit -1 point par rapport à 2023) et 4,2 % en 2025. Cette diminution est principalement attribuable aux politiques monétaires restrictives, qui ont limité la demande en augmentant les coûts de crédit, ainsi qu'à l'amélioration des chaînes d'approvisionnement, qui ont contribué à la baisse des coûts des biens et services. Par ailleurs, cette tendance est aussi liée au ralentissement des variations des prix de l'énergie et des matières premières, ainsi qu'à la solidité des marchés du travail dans toutes les économies.



Source : International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, January 2025

Ainsi, les économies avancées devraient atteindre leurs objectifs d'inflation plus rapidement que les autres. Pour 2024, le taux d'inflation se situerait à 2,6%, avant de baisser à 2,1% en 2025. Cette décélération est facilitée par une modération des salaires, due à une réduction des tensions sur les marchés du travail.

Dans la zone euro, l'inflation devrait décélérer, atteignant 2,4% en 2024 et 2% en 2025. En France, un ralentissement notable est attendu avec 2,3% en 2024 et 1,6% en 2025. La normalisation

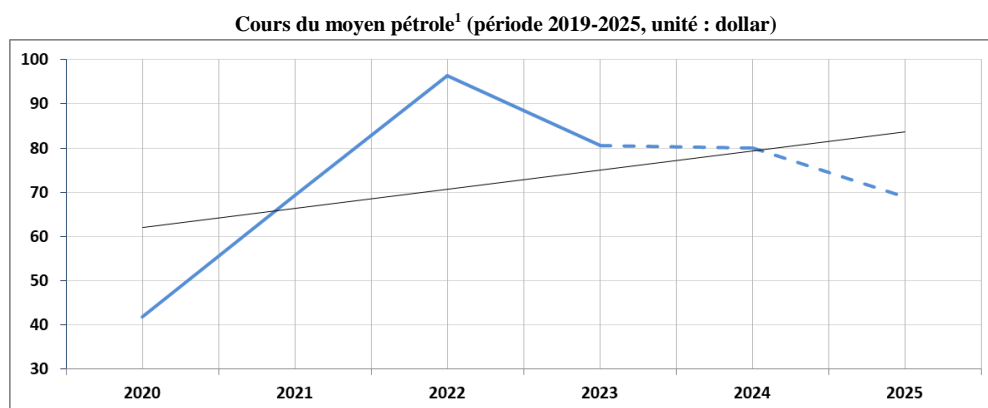
des prix de l'alimentation, ainsi que le ralentissement des hausses de prix des biens manufacturés et des services sont les principaux éléments explicatifs. Aux États-Unis, elle devrait atteindre 3,5% en 2024 puis 2,3% en 2025. Cette évolution reflète principalement les effets des hausses des taux d'intérêt, qui auront permis de modérer la demande et les tensions inflationnistes sur les biens et services.

Dans les économies émergentes et en développement, la pression inflationniste devrait être équivalente à 2023, soit 7,8% en 2024 et ralentir à 5,6% en 2025. Toutefois, les tensions géopolitiques, notamment en Europe de l'Est et en Asie, pourraient créer des incertitudes entraînant une pression supplémentaire. En Chine, l'augmentation des prix serait de 2,4% pour 2024 et de 2,6% en 2025. Cela résulte de sa croissance économique modérée et du maintien de ses politiques monétaires et fiscales, mais la dynamique des prix mondiaux sera déterminante.

L'évolution des prix en 2024 et 2025 sera influencée par plusieurs facteurs clés : les tensions géopolitiques, l'interruption potentielle des chaînes d'approvisionnement et les politiques budgétaires expansionnistes. Ces défis, à la fois divers et interconnectés, nécessiteront une coordination internationale et des réponses économiques adaptatives.

C. Le cours du pétrole : une variable caractérisée par sa volatilité et sa sensibilité

En 2024 et 2025, les prix du pétrole devraient rester relativement volatiles, avec des écarts cependant raisonnables. L'effet de la transition énergétique et de la modération de la croissance économique mondiale limiterait une hausse importante des cours du pétrole, qui devraient en 2024 s'établir autour de 80 USD le baril, avec des pics possibles en fonction de chocs externes, mais avec une tendance à la baisse à moyen terme. Sur l'année 2025, les cours pourraient être équivalents à 69 USD le baril, en fonction de la stabilité de l'offre et de la demande. Ce scénario de référence s'appuie sur une situation géopolitique stable, sur la prévision d'évolution du PIB mondial (notamment au regard de la faiblesse de la demande chinoise) et sur l'augmentation de l'offre mondiale, malgré les efforts de l'OPEP. En revanche, en cas de tensions géopolitiques importantes, de restriction par l'OPEP ou de reprise économique plus rapide, le prix pourrait dépasser les 90 USD le baril. À l'inverse, si une récession mondiale survient ou si la baisse de la demande se produit, les prix pourraient se maintenir sous les 60 USD.



Source : International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, octobre 2024

¹ Moyenne simple des cours U.K. Brent, Dubaï Fateh et West Texas Intermediate

D. Des politiques monétaires plus accommodantes pour soutenir l'activité économique

Les ajustements des différentes politiques monétaires dépendent étroitement des données économiques, de l'évolution de l'inflation, de l'emploi et des chocs externes.

Dans l'objectif de ramener l'inflation proche des 2% sans compromettre la croissance économique, la Banque Centrale Européenne (BCE) a décidé, en janvier 2025, de réduire ses trois taux d'intérêts directeurs de 25 points de base : 2,9% pour les opérations principales de refinancement, 3,15% pour la facilité de prêt marginal, et 2,75% pour la facilité de dépôt. Cette décision s'appuie sur des prévisions économiques relativement rassurantes qui permettent à la BCE d'adopter une politique monétaire plus accommodante afin de soutenir une économie encore fragilisée par les perturbations économiques. Toutefois, selon certains experts trois baisses supplémentaires pourraient être envisagées en 2025 en fonction de l'évolution à la baisse de l'inflation sous-jacente.

La Réserve fédérale américaine (Fed) poursuit également une réduction progressive de ses taux directeurs en réponse à l'évolution des indicateurs économiques et aux dynamiques de marché. Début 2025, les taux devraient se situer entre 4,25 % et 4,5 %. Si l'inflation continue de diminuer et que l'économie maintient sa trajectoire de reprise, la Fed pourrait poursuivre cette tendance baissière en 2025 avec un objectif de ramener leur niveau autour de 3,8 %. Mais les taux devraient rester neutres pendant une partie de l'année pour garantir la stabilité économique.

Ces ajustements reflètent une stratégie de modération progressive dans le resserrement monétaire, tout en maintenant une vigilance à l'égard des fluctuations économiques et des signaux des marchés. L'objectif reste de trouver un équilibre entre maîtrise de l'inflation et soutien à la croissance économique.

E. L'appréciation du dollar renforce la compétitivité de la zone euro

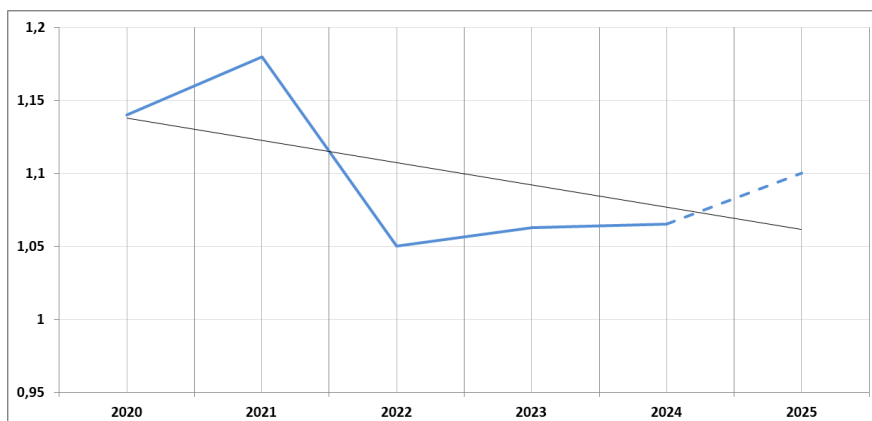
Les prévisions actuelles indiquent que l'euro devrait rester volatile face au dollar en 2024 et 2025, en raison de l'incertitude autour des politiques monétaires, de la reprise économique et des tensions géopolitiques potentielles. Les analystes s'attendent à une certaine stabilité de la parité autour de 1,03 à 1,10 EUR/USD pour 2024 et 1,05 à 1,15 EUR/USD en 2025, en fonction d'indicateurs économiques clés, notamment l'inflation, les taux d'intérêt et les données sur l'emploi aux États-Unis et dans la zone euro.

Si la BCE resserre sa politique monétaire ou si l'économie européenne surpasse celle des États-Unis tout en maîtrisant l'inflation, l'euro pourrait s'apprécier. En revanche, si la Fed maintient des taux élevés, que l'économie américaine se redresse plus rapidement que l'économie européenne ou que de nouvelles incertitudes apparaissent en Europe, cela impactera négativement la confiance dans l'euro.

Par ailleurs, une politique monétaire accommodante de la BCE couplée à un excédent persistant de la balance commerciale de la zone euro par rapport aux États-Unis pourrait exercer une pression haussière sur la monnaie européenne. Cependant, des événements imprévus, telle qu'une crise géopolitique ou une récession mondiale, pourraient provoquer des fluctuations importantes de la

parité EUR/USD. De même, l'adoption de politiques protectionnistes dans certaines régions ou la mise en place de barrières commerciales risquent de perturber les flux de capitaux et d'influencer le marché des devises.

Taux de change de l'euro par rapport au dollar américain (période 2020-2025)



Source : Eurostat (période 2019-2022) et International Monetary Fund (période 2023-2024)

F. Le marché du nickel : un déséquilibre persistant entre l'offre et la demande

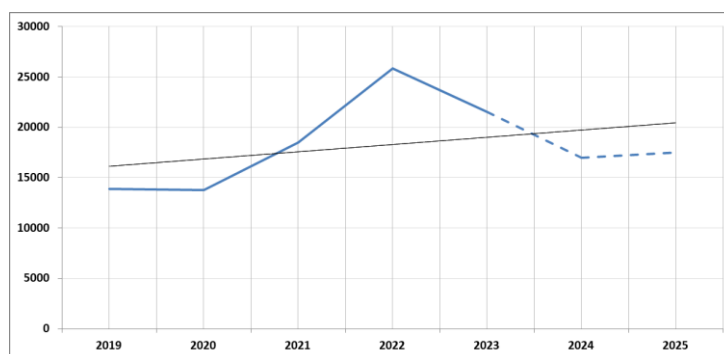
En 2023, le rapport entre l'offre et la demande sur le marché du nickel a montré un excédent d'environ 100 kt qui devrait se renouveler en 2024 mais dans une moindre mesure (prévisions variant entre 65 à 100 kt en fonction des analystes). Cette situation est due, notamment, à une réduction des capacités de production de quasiment 400 kt/an, suite à l'arrêt ou la mise en sommeil de sites de production hors Indonésie (Nouvelle-Calédonie - KNS, Australie occidentale, etc.). L'excédent qui concernait jusqu'en 2023 le nickel de classe II (produits semi-nis) sera désormais davantage constitué de nickel de classe I. En effet, pour sécuriser leurs ventes, les opérateurs chinois produisent de plus en plus de nickel de classe I (teneur en nickel supérieure à 99,8%) éligible à des ventes au LME, qui garantit l'achat de ces produits ou à défaut les stocke. Par ailleurs, la demande de nickel de classe I pour l'acier inoxydable et les batteries chute considérablement, les consommateurs préférant le nickel de classe II (ferronickel, NPI) ou le sulfate de nickel.

Cette situation impacte les prix d'échange du minerai comme des produits métallurgiques de deux manières :

- Dans un contexte de surproduction, les prix sont maintenus sous pression ;
- Le poids de la Chine (60% de la consommation de Ni primaire) et de ses satellites modifie la référence des prix des deux produits : le prix spot du NPI sur le marché asiatique tend à remplacer la cotation du nickel sur le LME.

Actuellement, le NPI présente un "discount" par rapport au cours du LME qui oscille entre 3 500 et 5 000 USD/tonne. Selon les analystes, le cours du nickel au LME devrait à court terme, varier entre 16 000 et 18 000 USD/tonne (fin 2024 et 2025), tandis que le cours du NPI se stabilise autour des 12 500 USD/tonne. La Banque Mondiale prévoit un prix du nickel au LME de 17 500 USD/tonne en 2025 et 18 500 USD/tonne en 2026.

Cours du nickel au LME (période 2019-2025, unité : dollar/tonne)



World Bank Commodities Price Data october 2024

À plus long terme, le marché pourrait connaître une conjoncture plus positive pour les producteurs, notamment avec une demande fortement tirée par le secteur des véhicules électriques, mettant de nouveau le marché sous tension. Un déficit de sulfate de nickel, produit nécessaire à la production de batterie nickel, pourrait apparaître à partir de 2030.

La Nouvelle Calédonie est affectée par les prix sur trois marchés : le marché du minerai brut, le marché du ferronickel (nickel de classe II) et le marché du NHC/MHP (intermédiaire du nickel de classe I) :

- En ce qui concerne le minerai brut, les exportateurs miniers locaux peuvent encore maintenir une certaine rentabilité en dépit d'un marché morose, compte tenu de la demande pour le minerai calédonien (haute teneur) et du poids de la Nouvelle-Calédonie représentant 17% du marché mondial du minerai "libre" (non gagé par un producteur métallurgique) et de relations anciennes avec certains clients traditionnels (Japon notamment). Ce segment est toutefois affecté par les difficultés de la métallurgie au Japon et par l'imprévisibilité du marché chinois ;
- Le ferronickel produit en Nouvelle-Calédonie est aujourd'hui principalement destiné à la Chine, mais la concurrence indonésienne demeure un facteur à ne pas négliger ;
- Le marché du nickel de classe I et ses intermédiaires (MHP/NHC produit par PRNC) demeure incertain, compte tenu des capacités de production colossales en développement, avec plus de 90% de la production destinée à la Chine. Bien que ce marché reste pour le moment indexé sur le LME, une tendance à la baisse des "payables" est observée, entraînant une diminution de la valorisation de ces produits ;
- Enfin, les stratégies occidentales de sécurisation des approvisionnements en métaux critiques et les réglementations progressivement mises en place vont représenter des opportunités de débouchés pour les producteurs calédoniens, à condition qu'ils valorisent les conditions ESG (Environnement, Sociétal, Gouvernance) de leur production. La décarbonation du secteur représentera néanmoins un enjeu crucial pour accéder à ces marchés.

II. Le contexte économique en Nouvelle-Calédonie

En résumé

L'activité économique avait déjà commencé à ralentir en 2023, en raison de difficultés conjoncturelles et surtout structurelles. La consommation des ménages, l'un des principaux moteurs de la croissance, s'est toutefois maintenue malgré des prix élevés, tandis que la production de crédits a diminué nettement dans un contexte de hausse des taux d'intérêts. Ce ralentissement économique a été aggravé par l'augmentation des défaillances d'entreprises, les pertes des métallurgistes, ainsi que les difficultés financières des collectivités, des établissements publics et des comptes sociaux.

En 2024, la Nouvelle-Calédonie qui traversait déjà une crise économique profonde, subit au mois de mai des événements aux conséquences très graves pour le territoire. Des émeutes sociales violentes sans précédent ont entraîné des destructions d'entreprises, d'emplois, de bâtiments publics et de biens privés. Le secteur métallurgique, pilier de l'économie locale, se trouve en difficulté majeure avec la fermeture de l'usine Koniambo Nickel SAS, des licenciements massifs, des sites miniers non accessibles ou fermés et une chute des exportations de nickel. La situation conduit à une hausse substantielle du chômage et à une baisse du pouvoir d'achat des ménages, impactant négativement la consommation et le marché immobilier.

Les marges de manœuvre des collectivités sont quasi-inexistantes, la perte de confiance des agents économiques s'est généralisée et les investissements sont à l'arrêt, plongeant l'économie dans une impasse préoccupante. Fin juin 2024, les premières estimations du coût de cette crise insurrectionnelle par le gouvernement local s'établissent à 265,8 milliards.

Face à ces défis, la Nouvelle-Calédonie doit repenser son modèle économique, au-delà du nickel, en diversifiant ses sources de croissance. La résolution rapide des tensions politiques et institutionnelles est essentielle pour stabiliser l'économie et favoriser une reprise durable.

A. L'activité économique s'effondre

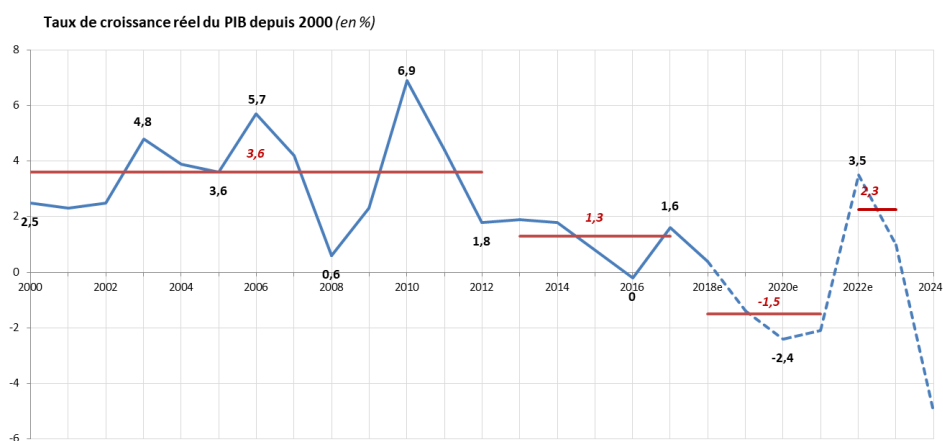
Les événements de mai 2024 touchent la Nouvelle-Calédonie dans un contexte économique dégradé par la crise du nickel. Des émeutes violentes détruisent des centaines d'entreprises, des bâtiments publics, et des infrastructures de transport entraînant des arrêts d'activités et des licenciements massifs. Plus d'un tiers des employés salariés du privé sont comptabilisés en situation de chômage. Il est constaté également une baisse de la consommation des ménages et l'arrêt des investissements. Aucun secteur n'est épargné. Les conséquences surpassent en gravité celles de la crise sanitaire. Cette situation entraîne une perte de revenus substantielle pour les entreprises locales et, en conséquence, une diminution de la production économique globale.

L'indicateur du climat des affaires (ICA) mesuré par l'Institut d'émission d'Outre-Mer (IEOM), qui reflète la confiance des chefs d'entreprise, enregistre ainsi une chute historique de plus de 18 points pour se situer à 64,1 après mai 2024. Malgré une légère amélioration au trimestre suivant (+9 points), l'ICA demeure toutefois à un niveau particulièrement bas. De nombreux indicateurs conjoncturels traduisent cet effondrement : net recul de la consommation des ménages,

forte contraction de la production de crédits bancaires, effondrement des ventes de ciment, dégradation de la balance commerciale avec la chute des exportations de produits du nickel.

Les finances publiques, déjà fragilisées, sont gravement affectées par la crise. La Nouvelle-Calédonie fait face à un déficit de trésorerie considérable et à des pertes fiscales estimées à 46,2 milliards pour l'exercice 2024². Pour répondre à cette situation, une décision modificative n° 6, prévoit une avance de trésorerie d'un montant de 27,6 milliards accordée par l'État. Cette aide est en partie dédiée à compenser ces pertes, notamment celles de l'assiette des dotations aux collectivités, et à garantir la continuité des versements.

Toutes les composantes de la croissance se sont nettement dégradées sous l'effet de la crise de mai 2024, entraînant par conséquent une chute marquée du PIB.



Source : ISEE, Comptes économiques, Cerom – prévisions 2023 Direction du Budget et des Affaires Financières (DBAF)

Les perspectives pour les prochains mois de 2025 sont très préoccupantes. La visibilité à court terme est extrêmement faible et les craintes grandissent avec la fermeture de KNS, ainsi que la possible défaillance des deux autres usines métallurgiques et au fléchissement de la demande générale.

En effet, la consommation des ménages devrait ralentir sous l'effet de la perte de pouvoir d'achat et de la hausse des prix (notamment alimentaires). Les investissements des entreprises et des ménages devraient continuer à diminuer, freinés par des taux d'intérêt élevés et un manque de confiance en l'avenir. De plus, avec 90 % des exportations liées au secteur du nickel, l'arrêt d'une usine aura des répercussions graves sur l'économie, entraînant un creusement significatif du déficit de la balance commerciale. Les importations devraient également diminuer, reflétant la contraction de la demande intérieure.

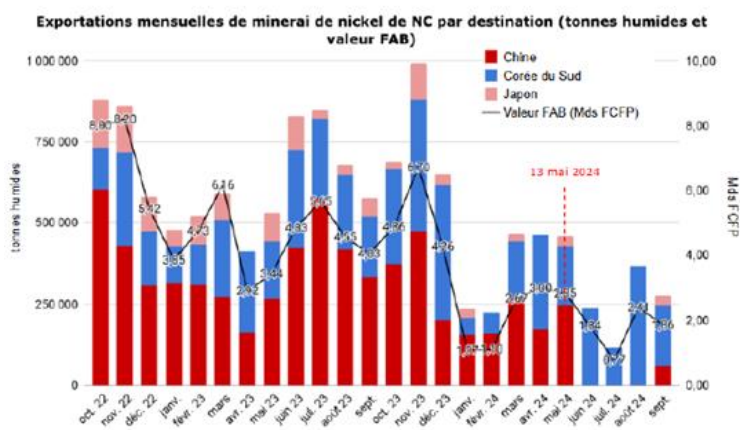
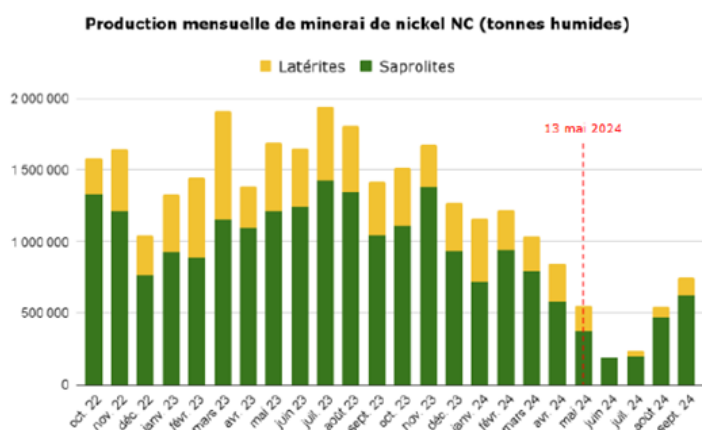
Des actions rapides et coordonnées sont indispensables pour résoudre les urgences immédiates, atténuer les effets de la crise et poser les bases pour une reprise économique durable.

² Vote de la décision modificative N°6 prenant en compte ces ajustements de prévisions le 11 décembre 2024

B. Filière nickel : un contexte fragilisé aggravé par la crise de mai

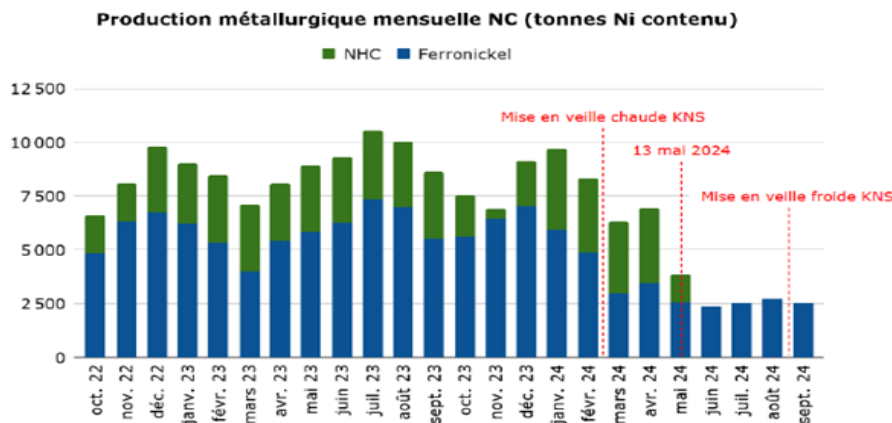
Le **secteur du nickel**³ traverse une crise majeure, amplifiée par les événements de mai 2024. Déjà fragilisée par des difficultés structurelles et conjoncturelles, la filière voit sa production et ses exportations lourdement affectées.

De janvier à avril 2024, la production de minerai atteignait en moyenne 4,3 millions de tonnes humides (Mth), un niveau déjà en recul par rapport aux trois dernières années (4,6 Mth en moyenne). Les exportations, s'établissant à 1,4 Mth pour 7,8 milliards, étaient également en baisse (-17% en volume et -44% en valeur sur la même période). Depuis mai, la crise a stoppé ou fortement perturbé l'activité minière : les centres miniers, notamment ceux de Tontouta et de Thio (SLN), ainsi que les sites de Nakéty/Bogota (NMC et SMT) ont subi ou continuent de subir des blocages ou de graves dégradations. De juin à fin septembre, l'extraction minière s'effondre de 72% par rapport à la moyenne des trois années précédentes pour s'établir à 1,7 Mth. Les exportations suivent la même tendance avec une chute de 70% de leur valeur.



Depuis plusieurs années, la filière métallurgique est confrontée à un déficit de compétitivité (coûts élevés, maîtrise technique, climat social). Bien que des progrès aient été enregistrés début 2024 pour les trois opérateurs, les difficultés se sont intensifiées depuis le mois de mai. Faute de repreneur, KNS est passé en veille froide depuis septembre entraînant l'arrêt définitif de la production. Un plan de licenciement collectif a été lancé, réduisant l'effectif à une cinquantaine de salariés (sur 1200) pour la sécurité des installations. En raison de blocages de ses sites miniers, notamment à Thio, l'usine de la SLN fonctionne à un niveau bien inférieur à sa capacité nominale (100 mégawatt contre 150 mégawatt) entraînant une baisse de la qualité du ferronickel produit. Le site du Grand Sud a été à l'arrêt de mai à novembre, privé d'accès routier et d'électricité. Plus de 80% des 1200 salariés ont été ainsi placés en chômage partiel. Le 09 décembre 2024, Prony Ressources reprend ses activités après trois semaines de sécurisation de ses infrastructures. Un groupe étranger manifeste son intérêt quant au complexe minier et souhaite désormais visiter l'usine en fonctionnement avant de poursuivre les discussions.

³ Cf. « Note : Situation de la filière calédonienne du nickel et impact de la crise débutée en mai 2024 » - DIMENC



C. L'ensemble des secteurs d'activité face à une crise sans précédent

Au troisième trimestre 2024, les indicateurs d'activités et d'investissement dans le **secteur du BTP** se situent nettement en dessous de leur moyenne de longue période, traduisant le pessimisme et l'attentisme des professionnels. Par ailleurs, les ventes de ciment se sont effondrées du fait des émeutes et de l'arrêt de l'activité du secteur, atteignant un niveau historiquement bas au 2^{ème} trimestre (*dernières données disponibles*). En novembre, l'indice des prix des matériaux de construction et coûts salariaux (BT21) diminue toutefois de 0,8 % sur une année. Sur le **marché immobilier**, les ventes ont considérablement ralenti depuis 2023 en raison de la hausse des taux d'intérêts, une tendance accentuée dans la zone VKP après la fermeture de la société Koniambo Nickel SAS. Depuis les exactions, la demande est bien inférieure à l'offre, entraînant une baisse des prix. Les perspectives 2025 ne sont pas plus favorables. Dans ce contexte de contraction de la demande, l'activité du BTP repose désormais principalement sur les chantiers de reconstruction.

Pour le **secteur du tourisme**, les professionnels sont pessimistes quant à l'activité à venir. Au 3^{ème} trimestre 2024, aucun paquebot n'a fait escale sur le territoire et le trafic aérien interne se contracte fortement sur un an (-47%, CVS). Les vols internationaux n'ont repris que très progressivement à partir de juin, après une fermeture de plusieurs semaines. Les perspectives du secteur se sont détériorées depuis le 13 mai en raison de l'arrêt des activités, la réduction des vols d'Aircalin, la hausse des annulations de réservation et la perte d'attractivité de la Nouvelle-Calédonie, considérée comme « zone à risques » pour la clientèle étrangère. Toutefois, les infrastructures hôtelières n'ont pas été touchées par les émeutes, les hôtels et restaurants de Nouméa ont pu également maintenir leur activité grâce à la présence des forces de l'ordre arrivées en renfort.

Si les professionnels du **secteur agricole** constatent une amélioration de leur activité au 3^{ème} trimestre liée à un rebond après une paralysie générale de l'activité, les perspectives demeurent nettement dégradées. Les chiffres sont néanmoins encourageants pour la filière élevage : +95,8 % d'abattages de bovins (*données CVS*) et +67,7 % d'abattages de porcins. Au niveau du commerce extérieur, la tendance est similaire avec des exportations de thons ayant bondi de 73% par rapport à 2023 (soit 520 tonnes exportées) et +16% de crevettes exportées (870 tonnes). L'indice des prix d'achats des moyens de production agricole oscille entre 113 et 115 (bien au-dessus de 100, sa moyenne de longue période) et s'établit à 113,3 à décembre (*données provisoires ISEE*).

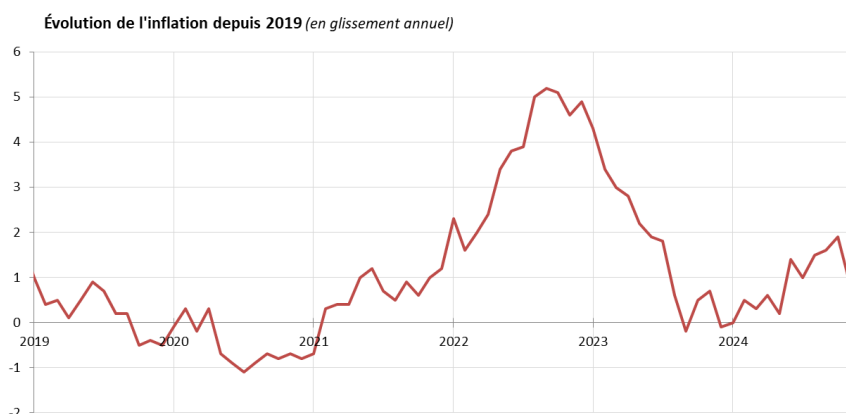
D. Un coup d'arrêt brutal aux investissements

Pour le 2^{ème} trimestre consécutif, les entreprises n'envisagent pas de nouveaux investissements à 12 mois selon l'IEOM, confirmant ainsi l'absence prolongée de perspectives. Par ailleurs, la production totale de crédits aux entreprises, hors découverts, recule de manière significative (-37,4 % en glissement annuel) et s'explique principalement par la chute des crédits immobiliers (-91,6%) et des crédits d'équipement (-43,1 %).

La crise du nickel, amplifiée par ces événements, frappe également durement le marché immobilier. La chute des transactions immobilières, déjà en baisse en raison de la hausse des taux d'intérêt, s'est accélérée. Cet effondrement touche de plein fouet les secteurs de l'immobilier, du BTP (notamment dans la rénovation) et de l'équipement, qui dépendent largement des financements par emprunts. Les ménages, confrontés à une incertitude économique croissante, retardent ou annulent leurs projets d'achats, plongeant ces secteurs dans une crise de confiance qui pourrait perdurer tant que le contexte institutionnel et les conditions économiques ne s'améliorent pas.

E. Après une décrue, les prix augmentent dans un contexte de troubles sociaux

L'inflation a connu une baisse notable en 2023, atteignant même une diminution en septembre (-0,2%), une première depuis janvier 2021. En 2024, les prix à la consommation ont évolué de manière irrégulière, avec des fluctuations marginales de janvier à mai. À partir de juin, l'inflation oscille entre 1,0 % et 1,9 % sur un an (en octobre) pour atteindre 1,7 % en décembre 2024. Tous les grands postes de consommation sont concernés, sauf les produits manufacturés dont les prix continuent de baisser (-3,5 % en glissement annuel). De même, après une hausse continue depuis le mois d'avril tirée par l'augmentation des prix de l'électricité⁴, les prix de l'énergie baissent légèrement en décembre (-0,2%). Au contraire, les prix de l'alimentation progressent de 6,3 % et ont enregistré une hausse exceptionnelle de 3,7 % en un mois en juin 2024 (comparable seulement à l'année 1983), à cause des difficultés d'acheminement et des coûts de transport élevés, conséquences de la crise insurrectionnelle du 13 mai. Les services voient également leurs prix s'accroître (+1,6 %). Cette volatilité des prix, exacerbée par les troubles sociaux, laisse prévoir une année 2025 marquée par des fluctuations continues de l'inflation en Nouvelle-Calédonie.



Source : ISEE

⁴ Elle résulte de la délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie prévoyant trois hausses successives les 1er octobre 2024, 2025 et 2026 afin de financer le système électrique calédonien.

F. Une contraction marquée des échanges commerciaux

Le premier semestre 2024 est marqué par une contraction significative des échanges extérieurs de la Nouvelle-Calédonie, provoquée par la crise du nickel et les émeutes.

Les exportations de l'année se contractent de 41 % en valeur annuelle, passant de 235 milliards à 139 milliards, avec une baisse de 33 % en volume. Tous les produits de l'activité du nickel sont touchés, affichant un recul de 45 % en valeur et de 33 % en volume. L'arrêt des trois usines métallurgiques depuis le 13 mai a entraîné une chute respective des volumes de ferronickel et NHC de -75 % et -28 % pour le seul mois de mai. Les ventes de crevettes sont au contraire en augmentation de 24 % en valeur et de 16 % en volume par rapport à 2023.

La valeur des importations enregistre également une baisse significative de 28 %, atteignant 254 milliards (contre 353 milliards en 2023), tandis que leur volume chute de 54 %. Cette contraction touche l'ensemble des produits, en particulier les produits minéraux (-44 % en valeur et -61 % en volume), ainsi que les machines, appareils et matériel électrique (-38% et -36%). Selon l'ISEE, les volumes de charbon, de coke et de fiouls spécifiques, principalement importés pour le fonctionnement des usines, diminuent significativement, allégeant en conséquence leurs charges. Les produits alimentaires affichent une baisse plus modérée de 4 % en valeur, tandis que leur volume importé progresse légèrement (+1 %). La tendance est similaire pour le matériel de transport, diminuant de 9 % en valeur pour un volume importé multiplié par cinq. Cette hausse s'explique notamment par l'achat d'un nouvel avion par la compagnie aérienne internationale, dans le cadre du renouvellement de sa flotte entrepris en 2019.

La valeur des exportations représente désormais 55 % de celle des importations, contre 67% en 2023. Le déficit commercial s'établit à 115,1 milliards.

<i>De janvier à décembre</i>	2023	2024	Variation 2023/2024
Importations (I)	352 739	254 091	-28,0
Exportations (E)	236 413	139 038	-41,2
Solde (E-I)	- 116 326	- 115 053	-1,1
Taux de couverture (E/I)	67,0	54,7	-12,3

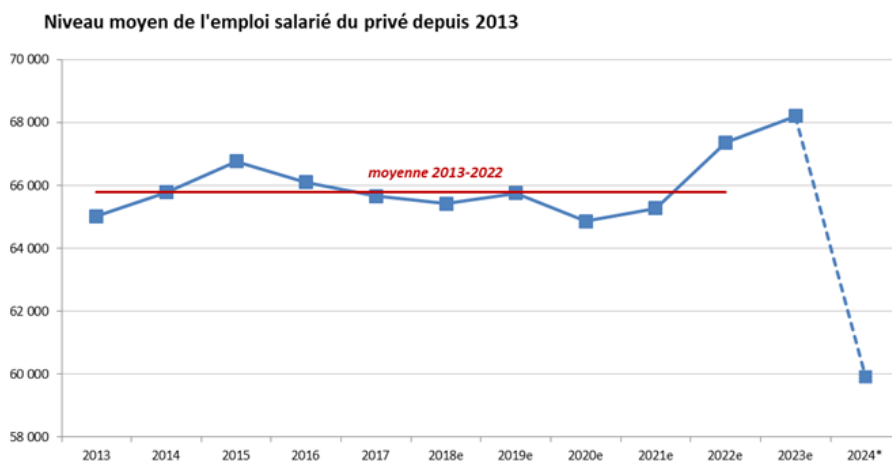
Sources : DRD-ISEE – Données provisoires au 24/01/2025 Unités : millions de F.CFP, % et point

G. L'emploi privé en chute libre

En 2023, une moyenne de 68 190 salariés ont été recensés auprès de la CAFAT soit une augmentation de +1,2 % par rapport à 2022 (+830 emplois créés). Bien que cette croissance prolonge la tendance amorcée en 2021, elle est moins dynamique que celle de l'année précédente (+3,2 % en 2022). Ce niveau d'emploi, record historique, dépasse largement la moyenne de la décennie précédente (65 800 pour 2013-2022).

La tendance s'est inversée fin d'année 2023, marquant un recul de l'emploi salarié du privé. Au 1^{er} trimestre 2024, 66 600 salariés ont été recensés, soit une baisse de 3% par rapport à la même période l'an passé. La crise dans le secteur de la mine-métallurgie explique en grande partie ce recul.

Cette situation s'est aggravée depuis les exactions de mai, qui ont durement frappé le tissu économique, entraînant une chute brutale de l'emploi et une crise sans précédent pour les entreprises locales. Pour le 3^{ème} trimestre 2024, 57 371 salariés sont ainsi dénombrés et selon l'ISEE, pour le dernier trimestre, les premières estimations sont défavorables avec 11 600 salariés du privé ayant perdu leur emploi entre le 31 mars et le 31 décembre 2024. Parmi ces personnes, 6 140 sont indemnisées au titre du chômage total en décembre.



Source : ISEE

H. La consommation des ménages sous pression

Au 3^{ème} trimestre 2024, plusieurs indicateurs montrent une baisse marquée de la consommation des ménages. Fin septembre, les transactions par carte diminuent de 8 % par rapport à 2023, sans rattrapage post-émeutes, contrairement à ce qui avait été observé après les confinements de 2020 et 2021. La production de crédits à l'habitat et de prêts personnels à la consommation s'effondre, enregistrant des baisses respectives de -87,6 % et de -69,5 % en glissement annuel. Les immatriculations de véhicules particuliers neufs chutent également (-82%), tandis que le marché de l'occasion rebondit (+70,4% sur un trimestre, CVS). Les indicateurs de vulnérabilité des ménages se détériorent : hausse des retraits de carte bancaires (+39,9 % sur le trimestre) et des incidents de crédit (+12,6 %), bien que les interdits bancaires diminuent légèrement (-2,6 %).

Les émeutes de mai ont provoqué une chute immédiate de la consommation et généré une incertitude persistante. Pendant les deux premières semaines, l'activité économique a quasiment cessé. Les ménages, confrontés à des blocages, des fermetures de commerces et une baisse de l'offre de produits disponibles, ont réduit leurs achats au strict minimum. La destruction d'entreprises et la réduction d'activité ont entraîné également une perte de revenus pour certains salariés, affectant la consommation globale. Par ailleurs, la destruction de plusieurs enseignes a réduit le marché et, avec lui, la concurrence sur le territoire.

Par ailleurs, cette baisse de la consommation a des répercussions significatives sur les 20 % de ménages calédoniens les plus modestes, qui subissent également une inflation plus élevée que la moyenne (3,0 % en glissement annuel à décembre, contre 1,7 % pour l'ensemble des ménages calédoniens). Cette disparité s'explique par leur structure de consommation, qui les rend plus vulnérable aux augmentations de prix dans les secteurs essentiels.

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

I. L'évolution des rendements fiscaux

L'estimation des prévisions budgétaires constitue un exercice complexe, influencé par de nombreux facteurs externes tels que l'inflation importée, la crise du secteur nickel et l'avenir institutionnel incertain. En 2024, cet exercice a été particulièrement délicat pour la Nouvelle-Calédonie, déjà confrontée à une crise économique profonde. Les événements survenus le 13 mai 2024 ont accentué cette fragilité, entraînant des conséquences graves pour l'ensemble du territoire.

Face à cette situation, des ajustements budgétaires significatifs ont été nécessaires, actés dans un budget supplémentaire et plusieurs décisions modificatives au cours du second semestre 2024. Les prévisions budgétaires ont, par conséquent, été révisées à la baisse, pour s'établir à 157,3 milliards (*pour les budgets annexes*), reflétant une approche prudente.

Toutefois, malgré les incertitudes sur la capacité des acteurs économiques à honorer leurs engagements fiscaux, notamment en matière de taxe générale sur la consommation (TGC), d'impôt sur les sociétés (IS) et d'impôt sur les revenus des personnes physiques (IRPP), les rendements enregistrés en fin d'année ont dépassé les attentes. À fin 2024, les droits constatés atteignent ainsi 177,3 milliards et les montants recouvrés, 167,7 milliards.

Néanmoins, en comparaison avec les prévisions du budget primitif 2024, les recettes fiscales chutent de 24 milliards en droits constatés et de 33,6 milliards en montants encaissés. En glissement annuel, cela représente une diminution de 16% en droits constatés (-32,6 milliards) et de 17% en recouvrés (-35,3 milliards), ce qui confirme les impacts importants de la crise.

Atterrissage brut des recettes fiscales 2024 (en millions F.CFP)

Budgets annexes	BP+BS+DM	Droits constatés	Recouvrement
Budget de reversement - B02	72 753 477 408	74 861 200 797	72 520 847 783
Budget de répartition - B03	84 539 326 769	102 476 949 589	95 214 448 563
TOTAL GENERAL	157 292 804 177	177 338 150 386	167 735 296 346

En 2025, le rendement fiscal sera soumis à une forte pression, alimentée par une conjoncture économique incertaine et des tensions persistantes sur l'offre et la demande, qui généreront des fluctuations sur les prix. À cela s'ajoutent des revendications sociales liées aux enjeux d'emploi, de chômage, de salaires et de retraites. L'avenir institutionnel du territoire constitue également un facteur d'incertitude majeur, pesant sur la confiance des acteurs économiques et freinant les investissements. Dans ce contexte, les prévisions pour 2025 devront rester prudentes, tout en intégrant ces défis pour préserver l'équilibre des finances publiques.

- **Zoom sur la TGC :**

Atterrissage 2024 de la TGC en droits constatés (en millions de F.CFP)

Libellé des taxes et impôts	Réalisé 2023	Budget 2024	Atterrissage 2024	Evol 2023-2024 (millions F.CFP) par rapport à l'atterrissage	Evol 2023-2024 (%) par rapport à l'atterrissage
TGC DSF	29 011	23 495	26 991	- 2 019	-7%
TGC Douanes	27 201	19 200	20 071	- 7 131	-26%
TGC brute	56 212	42 695	47 062	- 9 150	-16%
Restitutions	8 338	9 141	5 805	- 2 533	-30%
TGC nette	47 874	33 554	41 257	- 6 617	-14%

Les rendements de la TGC diminuent de 14% en droits constatés et en recouverts par rapport à 2023 (-6,6 milliards). Ce recul s'explique principalement par la dégradation des rendements de la TGC perçue sur les produits importés (TGC douanes). Selon les douanes, les valeurs et volumes des importations de janvier à novembre reculent respectivement de 27 % et 51 % par rapport à 2023. En moyenne, la valeur mensuelle des produits importés s'établit à 21 milliards, contre 30 milliards en novembre 2023. L'impact de la crise est plus modéré sur les rendements de la TGC interne (perçue par la DSF), mais reste significatif. Le comportement de consommation est similaire à celui observé lors de la crise COVID de 2021, période durant laquelle l'activité économique était ralentie, la circulation des personnes entravée, aggravée par des entreprises en difficulté et une baisse du pouvoir d'achat.

A. Le budget de reversement

A.1. L'évolution des recettes fiscales du budget de reversement

Les répercussions des émeutes du 13 mai 2024 ont impacté lourdement l'économie calédonienne et les recettes fiscales pour l'exercice 2024 accusent une baisse drastique. Par conséquent, le budget de reversement s'établit à 74,9 milliards en droits constatés et à 72,5 milliards en recouverts. Il est à noter qu'une diminution du rendement des taxes affectées à l'Agence sanitaire sociale (ASSNC) est évaluée à 1,8 milliards. Afin de préserver les recettes de cet organisme, une compensation équivalente sera effectuée sur le budget de répartition par le biais d'une ré-affectation de la TGC.

Ainsi, la diminution du rendement fiscal sur l'exercice 2024 pour le budget de reversement atteint 5,2 milliards en droits constatés (-7%) et 4,7 milliards en recouvrement (-6%) par rapport à 2023.

Atterrissage 2024 (en millions de F.CFP)	Droits constatés bruts	Recouvrement net
	74 861	72 521

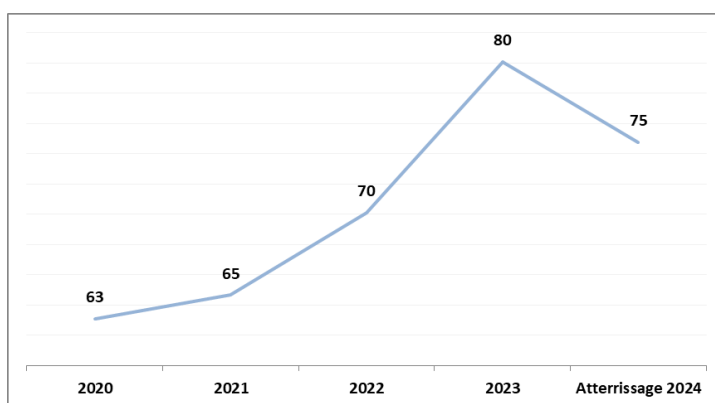
Cet écart s'explique par le fléchissement de l'activité économique aggravé par les fermetures d'entreprises et par la perte de confiance des investisseurs. En effet, la crise immobilière se poursuit avec des ventes d'immeubles qui chutent de 64% par rapport à novembre 2023, entraînant une baisse significative des droits d'enregistrements. Ce marché, déjà fragile avant les troubles, ne montre aucun signe de reprise, avec une contraction qui devrait perdurer en 2025. Les centimes additionnels assis sur les droits d'enregistrement qui ne reposent que sur les frais d'actes, dont la

quasi-totalité est relative à des ventes d'immeubles, accusent une perte de -3,4 milliards (soit respectivement 65% et 72% des pertes totales constatées et recouvrées).

À l'instar de l'impôt sur les sociétés (IS), la CSA présente un recul de 1 milliard par rapport à l'an passé (plus de 20% des pertes totales). Cette baisse est principalement imputable à la baisse de l'impôt dû au titre de l'exercice 2023 des établissements bancaires et postaux. Le secteur du bâtiment et des travaux publics est également fortement affecté, entraînant une baisse des recettes de la taxe sur les conventions d'assurances, attribuable à la diminution des conventions souscrites localement ou à l'étranger qui assurent un risque en Nouvelle-Calédonie. Le contexte que connaît actuellement le territoire semble avoir impacté l'utilisation de ces produits.

Enfin, la réduction d'activité des usines métallurgiques, qui sont les plus grandes consommatrices d'hydrocarbures, a directement impacté les recettes provenant des taxes sur les produits pétroliers. La baisse des importations d'hydrocarbures reflète à la fois la diminution des besoins des entreprises du secteur du nickel et le ralentissement global de l'activité économique. Les taxes sur les produits pétroliers accusent ainsi une perte de 589 millions en droits constatés et de 425 millions en recouvrement (respectivement 11% et 9% des rendements manquants).

Évolution des recettes brutes du budget de reversement (période 2020-atterrissage 2024, unité : milliards F.CFP)



Atterrissage 2024 en droits constatés du budget de reversement (unité : milliards F.CFP)

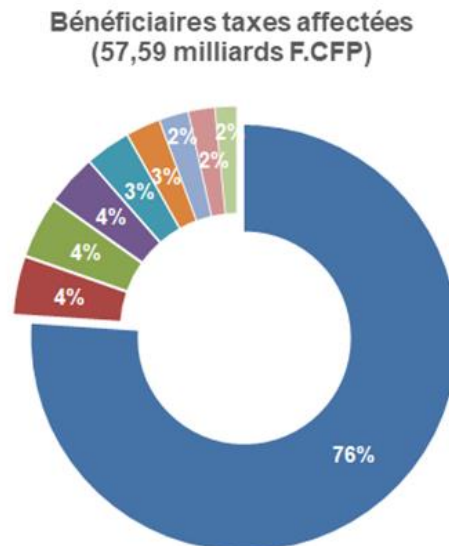
	2020	2021	2022	2023	Atterrissage 2024	Evol 2020/2024	Evol 2023/2024
Centimes additionnels	14,66	14,62	16,94	18,78	14,10	-4%	-25%
Taxes affectées	47,66	49,15	51,69	59,86	59,24	24%	-1%
Fonds de concours	0,78	0,89	1,46	1,43	1,52	95%	6%
Total	63,10	64,66	70,09	80,07	74,86	19%	-6%

A.2. Les reversements aux organismes bénéficiaires 2024

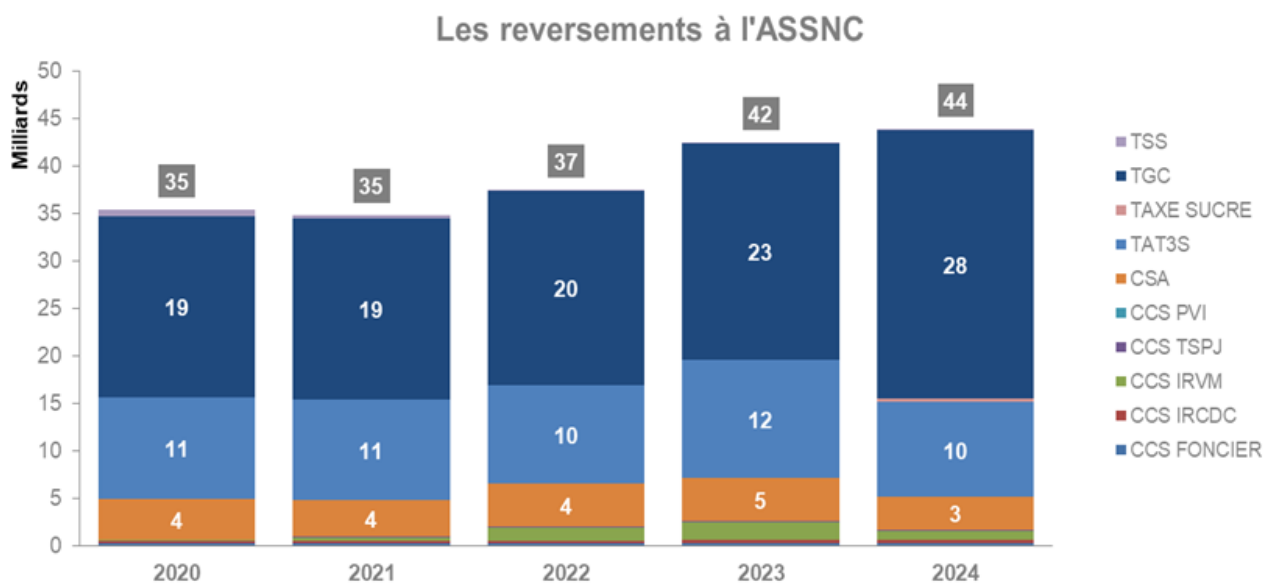
Les dépenses de reversements (hors fonds de concours) en 2024 ont concerné pour 14,5 milliards les centimes additionnels et pour 57,6 milliards les taxes affectées.

Les taxes affectées sont reversées à 76%, soit 43,8 milliards, à l'ASSNC, en grande partie pour le financement des comptes sociaux. Le reversement des 24% restant de taxes affectées, soit 13,8 milliards, est effectué aux bénéficiaires des communes, des provinces et autres organismes cités ci-dessous.

Reversements par bénéficiaire Réalisé 2024	
■ ASSNC	43,81
■ ARNC	2,47
■ Autres	2,58
CAPNC	0,52
Communes	0,53
SMTI	0,38
ACE	0,16
NCT	0,26
GIEP	0,21
Fonds Nickel	0,20
CCI	0,15
CMA	0,15
Nouvelle-Calédonie	0,01
■ ARDC	2,14
■ ADANC	1,90
■ SMTU	1,44
■ Provinces	1,23
■ CAFAT	1,10
■ PANC	0,92
Reversements	57,59



Les reversements de taxes à l'ASSNC ont augmenté de +1,4 milliards entre 2023 et 2024 suite, notamment, à une augmentation de l'affectation de TGC de +5,5 milliards. Par ailleurs, on remarque une baisse des reversements de TAT3S de 2,5 milliards environ.



B. Le budget de répartition

B.1. L'évolution des recettes fiscales du budget de répartition

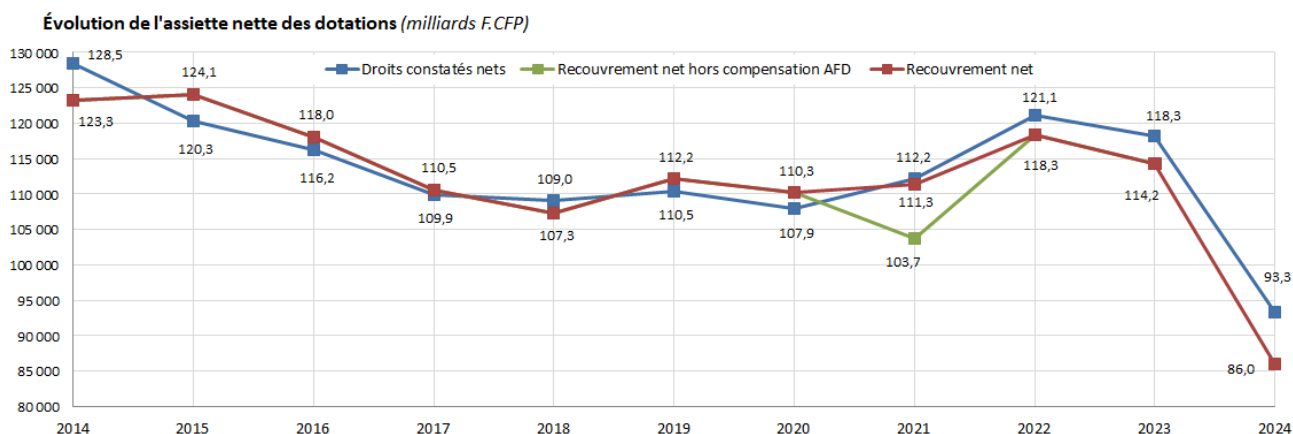
Les répercussions des émeutes du 13 mai 2024 ont impacté lourdement l'économie calédonienne, entraînant une forte baisse des recettes fiscales. Les droits constatés du budget de répartition s'établissent à 102,5 milliards (-21% par rapport à 2023), tandis que l'assiette nette des dotations atteint 86,0 milliards recouverts, en recul de 28,2 milliards sur un an (-25%). À noter qu'une compensation des pertes fiscales de l'ASSNC, évaluées à 1,8 milliards, a été prélevée sur la TGC.

L'impôt sur les sociétés (IS) enregistre la plus forte baisse, avec -7,1 milliards en droits constatés et -7,7 milliards en recouverts. Cette contraction résulte de plusieurs facteurs convergents : la baisse significative des acomptes versés compte tenu d'une taxation 2023 inférieure en droits à 2022, l'absence de versements d'acomptes par anticipation de résultats déficitaires et également en prévision d'une baisse de la taxation à venir. À cela s'ajoutent des bénéfices d'entreprises plus faibles que ceux de l'an passé et une baisse des redressements fiscaux. Cette situation est aggravée par les fermetures d'entreprises sinistrées et les suspensions d'activités, en particulier dans les secteurs du commerce, de l'industrie et de la mine/métallurgie.

Les recettes douanières, particulièrement les droits de douane, diminuent également en raison de la chute des importations. La réduction d'activité des usines métallurgiques, principales consommatrices d'hydrocarbures, a directement impacté les recettes provenant des taxes sur les produits pétroliers (TPP/TAPP). De plus, le produit de la TSS métallurgie est également en recul.

Outre le secteur du nickel, la crise immobilière se poursuit avec la chute de -63% des ventes d'immeubles par rapport à l'année 2023, entraînant une baisse significative des droits d'enregistrements, de la taxe hypothécaire et de la contribution sécurité immobilière. Ce marché, déjà fragile avant les troubles, ne montre aucun signe de reprise, mais une contraction qui devrait perdurer en 2025.

En revanche, la TGC a montré une reprise modérée, malgré les prévisions initiales particulièrement pessimistes. La levée partielle des restrictions de déplacements et de ventes, notamment sur l'alcool (secteur durement touché par les interdictions) a permis une reprise progressive des activités commerciales. De plus, la présence renforcée des forces de l'ordre sur le territoire a contribué en partie au maintien d'un niveau de consommation dans certains secteurs (hébergement, restauration et commerce). Les dispositifs de chômage spécifique ont également permis aux ménages de maintenir leur pouvoir d'achat. Enfin, le recouvrement de l'IRPP de 22,6 milliards, équivalent au niveau enregistré en 2023, constitue également une performance notable dans ce contexte difficile.



Atterrissage 2024 (en millions de F.CFP)	Droits constatés nets*	Recouvrement net
		93 293

*correspondent aux droits constatés bruts réduits des achats et frais de la régie des tabacs, ainsi que des restitutions d'impôts et de taxes

B.2. Les dotations des collectivités à fin 2024

Au vu des recouvrements réels et du niveau des restitutions, le niveau de l'assiette fiscale s'établit finalement à 86 milliards en 2024, marquant une perte de 24 milliards (- 22%) par rapport aux prévisions du budget primitif. Le niveau de l'assiette est néanmoins supérieur de 4,8 milliards aux prévisions du budget supplémentaire.

En effet, bien que les recouvrements soient très proches des prévisions attendues, les restitutions, qui avaient fait l'objet de prévisions très prudentes, sont finalement moins élevées que prévues (-2,6 milliards par rapport au budget).

	2023	Prévisions initiales BP 2024	Recouvrement 2024	Pertes fiscale suites aux émeutes	Réajustement 2024
Assiette brute des dotations	124 849 991 401	121 066 775 000	94 406 450 817	-26 660 324 183	-6 814 893
Restitutions sur impôts divers	2 273 343 933	4 000 000 000	2 563 505 847	-1 436 494 153	-1 436 494 153
Restitutions TGC	8 337 641 237	7 000 000 000	5 804 611 215	-1 195 388 785	-3 336 368 057
Assiette nette des dotations	114 239 006 231	110 066 775 000	86 038 333 755	-24 028 441 245	4 766 047 317

On notera par ailleurs que, lors de la décision modificative n°6, des pertes supplémentaires étaient annoncées et devaient être compensées par l'Etat, pour garantir à minima aux collectivités le même niveau de dotation qu'au BS. Néanmoins, au vu des recouvrements, aucune compensation de l'Etat ne sera nécessaire.

De même, le bon niveau de recouvrement (supérieur aux prévisions du BS) permettra le versement d'un réajustement de 4,8 milliards aux collectivités en 2025 (2,6 milliards pour les provinces, 894 millions pour les communes et 1,2 milliards pour la Nouvelle-Calédonie tel que présenté dans le tableau ci-dessous).

	2023	Prévisions initiales BP 2024	Recouvrement 2024	Pertes fiscale suites aux émeutes	Réajustement 2024
Assiette nette des dotations	114 239 006 231	110 066 774 999	86 038 333 754	-24 028 441 245	4 766 047 318
Dotations provinces	63 402 648 458	61 087 060 124	47 751 275 233	-13 335 784 891	2 645 156 262
Province sud	31 244 368 204	30 103 262 962	23 531 484 281	-6 571 778 681	1 303 513 941
DGF	29 416 544 104	28 342 194 562	22 154 870 941	-6 187 323 621	1 227 257 184
DGE	1 827 824 100	1 761 068 400	1 376 613 340	-384 455 060	76 256 757
Province nord	20 654 412 327	19 900 072 920	15 555 730 743	-4 344 342 177	861 701 355
DGF	18 826 588 227	18 139 004 520	14 179 117 403	-3 959 887 117	785 444 598
DGE	1 827 824 100	1 761 068 400	1 376 613 340	-384 455 060	76 256 757
provinces des îles	11 503 867 927	11 083 724 242	8 664 060 209	-2 419 664 033	479 940 966
DGF	10 589 955 878	10 203 190 042	7 975 753 539	-2 227 436 503	441 812 587
DGE	913 912 050	880 534 200	688 306 670	-192 227 530	38 128 379
Dotations communes	20 163 521 726	20 132 229 992	16 132 187 579	-4 000 042 412	893 633 872
FIP fonctionnement	19 306 729 179	19 306 729 179	15 486 900 076	-3 819 829 103	857 888 517
FIP Equipement	856 792 547	825 500 813	645 287 503	-180 213 309	35 745 355
Dotations NC	30 672 836 047	28 847 484 884	22 154 870 942	-6 692 613 942	1 227 257 184

Bien que le niveau de l'assiette soit au final plus élevé qu'attendu, les dotations aux collectivités ont accusé une chute sans précédent en 2024. Ainsi, au regard des recouvrements réels, les provinces absorbent une baisse de 15,7 milliards de leurs dotations par rapport à 2023.

Pour les communes, la baisse de l'assiette des dotations est telle que le mécanisme de l'effet cliquet qui protège les communes contre la fluctuation des recettes fiscales ne peut plus garantir aux communes le même niveau de dotations qu'en 2023. Cela conduit à une diminution du FIP fonctionnement de 3,8 milliards (-20 %). Le FIP fonctionnement s'élève ainsi pour 2024 à 15,5 milliards, soit 18% de l'assiette nette des dotations.

Enfin, la dotation de la Nouvelle-Calédonie accuse un recul de 8,5 milliards par rapport à 2023, ce qui a obligé la collectivité à une réduction drastique de ces charges au BS.

II. Les perspectives financières de la collectivité à fin 2024

A. Les prévisions d'atterrissage 2024

Les prévisions d'atterrissage de la Nouvelle-Calédonie au 31 décembre 2024 sont résumées dans le tableau ci-dessous.

En milliers F.CFP	CA 2023	Budget 2024	tx de réal. 2024	CA prévisionnel 2024
Recette réelles propres de fonctionnement	14 965 242	15 341 037	97%	14 853 991
Part NC de l'assiette de dotations	33 934 623	23 133 546	100%	23 133 546
Reprise de provision	1 147 079	749 659	100%	749 659
- Dépenses de personnel (c/012)	16 028 958	16 720 018	99%	16 473 365
- Achats et charges externes (c/011)	5 278 567	5 817 565	86%	4 992 469
- Participations et subventions (c/ 65)	13 083 252	22 567 722	48%	10 941 786
- Dotations aux provisions		73 643	100%	73 643
+/- Retraitement éléments except. Crise et Covid	65 269	11 120 800		0
EPARGNE DE GESTION (hors éléments exceptionnels & COVID)	15 721 437	5 166 093	0%	6 255 933
+ Produits financiers (c/ 76)	602 246	450 000	134%	604 598
- Frais financiers (c/ 66)	1 676 653	1 946 660	94%	1 828 628
+/- Retraitement éléments except. Crise et Covid	0	0		0
EPARGNE BRUTE (hors éléments exceptionnels & COVID)	14 647 030	3 669 433	0%	5 031 903
+ Produits exceptionnels (c/ 77)	3 507 399	9 088 019	101%	9 185 036
+ Transfert COVID inv. au fonc. (7785)	0	39 639 344	59%	23 324 749
+/- Ré-intégration des éléments except.	-65 269	-11 120 800	0%	0
- Charges exceptionnelles (c/ 67)	10 197 092	37 966 260	86%	32 536 862
- Remboursement de la dette en capital	5 735 437	2 754 993	100%	2 747 926
EPARGNE NETTE (en réintégrant les éléments excep.)	2 156 631	554 744	0%	2 256 900
+ Recettes d'investissement (hors dette et 1068)	965 889	3 236 474	103%	3 325 709
+ Recettes d'emprunt(s)	4 144 252	47 237 931	53%	24 955 791
+ Dotations, fonds divers et réserves (1068)	3 937 406	3 706 012	100%	3 706 012
- Transfert COVID et crise 2024 inv. au fonc. (1068)	0	39 639 344	59%	23 324 749
- Dépenses d'investissement (hors dette)	7 107 399	12 602 028	47%	5 886 446
Recettes réelles de fonctionnement totales	54 156 589	48 762 261	100%	48 526 831
Dépenses réelles de fonctionnement totales	46 264 521	85 091 869	79%	66 846 754
Recettes réelles d'investissement totales	9 047 547	54 180 417	59%	31 987 512
Dépenses réelles d'investissement totales	12 842 836	15 357 020	56%	8 634 372
Recettes mixtes et d'ordre	20 895 004	51 411 470	64%	33 056 665
Dépenses mixtes et d'ordre	20 948 168	53 905 259	62%	33 354 716
Recettes totales (avec mvts d'ordre et mixtes)	84 099 140	154 354 148	223%	113 571 007
Dépenses totales (avec mvts d'ordre et mixtes)	80 055 525	154 354 148	197%	108 835 842
Résultat de fonctionnement	4 460 634	0	0%	295 212
Résultat d'investissement	-417 019	0	0%	4 439 953
Résultat de l'exercice	4 043 615	0		4 735 165
Fonds de roulement fin d'exercice (Résultat cumulé)	1 212 403	1 212 403		2 241 556
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.)	29%	9%	13%	> 15%
Dépenses de personnel/ RRF	32%	43%	43%	< 36%
Niveau d'endettement propre (encours dette/RRF)	159%	337%	320%	< 90%
Niveau d'endettement propre (encours dette/RRF) Hors emprunt COVID	65%	74%	77%	< 90%
Capacité de désendettement ou solvabilité (Dette/EB) en années	10	40	25	7 années
FDR au 31/12 en jours de dépenses totales	7	4	11	30 à 60 jrs
Ratio d'endettement consolidé (dette propre + dette garantie/ RRF hors fin & excp.)	182%	366%	349%	< 150%

Le résultat annuel prévisionnel de la collectivité à fin 2024 est estimé à 4,7 milliards. Cet excédent important s'explique principalement par :

- la ponction du fonds de roulement de fonctionnement de 3,7 milliards (réalisée conformément à l'affectation du résultat prévue par la délibération n°416 du 16 juillet 2024) qui permet de combler le déficit cumulé du fonds de roulement d'investissement à fin 2023,
- la sur-réalisation de recettes fiscales de 407 millions, suite à une amende administrative perçue de plus de 400 millions sur les réseaux et télécommunications.

On notera que **la recette liée à l'emprunt Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) n'est pas exécutée car elle concerne la trésorerie.**

Le fonds de roulement global à fin 2024 s'établit ainsi à 2,2 milliards, soit l'équivalent de 11 jours de dépenses (fonctionnement et investissement) de la collectivité. Il augmente de 1 milliard par rapport à 2023. Bien que le niveau du fonds de roulement connaisse une amélioration en comparaison à 2023, il est largement en deçà du minima prudentiel préconisé par les bailleurs de fonds (30 jours). Par ailleurs, dans les faits, la situation de trésorerie s'est considérablement détériorée suite à l'effondrement des recouvrements de recettes fiscales, dont l'impact comptable est surtout visible sur les budgets annexes.

Suite à la contractualisation des avances remboursables avec l'Etat dans le cadre des émeutes (47,2 milliards en 2024), le taux d'endettement propre **est fortement impacté et s'établit à 320% à l'atterrissage 2024 (et 337% sur la base du budget 2024)**, marquant une hausse de +161 points en comparaison à 2023. Pour rappel, le seuil prudentiel des bailleurs de fonds s'établit à 90%. En retraçant les emprunts liés au Covid et à la gestion de crise 2024, le taux d'endettement propre passerait néanmoins à 75% (atterrissage 2024), soit en-deçà du seuil prudentiel recommandé par l'AFD de 90%.

Les recettes réelles propres de fonctionnement de la collectivité (hors éléments financiers, exceptionnels, et crise) diminuent de -11,3 milliards entre 2024 (atterrissage) et 2023. Cette diminution importante est essentiellement liée à la baisse de la dotation de la collectivité de -10,8 milliards, fortement impactée par l'effondrement des recettes fiscales.

L'Etat a toutefois apporté son soutien à la Nouvelle-Calédonie via l'octroi de 2 subventions pour un montant total de 8,854 milliards et de 3 avances remboursables pour un montant total de 46,6 milliards (en prenant en compte la révision à la baisse de la dernière avance de 9,2 milliards). Ces avances ont permis de financer les allocations chômage, qui ont fortement augmenté suite aux émeutes, le déficit du système électrique et d'éviter la rupture de trésorerie de la CLR et du RUAMM. Elles ont également permis de compenser une partie des pertes de recettes fiscales de l'assiette de répartition (à hauteur de 4 milliards maximum) et de soutenir la trésorerie de la Nouvelle-Calédonie.

On notera néanmoins un rebond des recettes d'investissements hors dette (essentiellement liées aux contrats de développement), qui devraient enregistrer une hausse de +2,4 milliards, par rapport à 2023. En effet, l'ancienne génération de contrats de développement, débutée en 2017, arrive

à terme. Les investissements relatifs à ce contrat ont donc été priorisés afin de finir les opérations en cours en appelant l'ensemble des recettes afférentes.

La forte baisse globale des ressources a forcé la collectivité à opérer un redimensionnement conséquent de ses charges. Les dépenses de fonctionnement (hors éléments exceptionnels liés à la crise ou au COVID), diminuent ainsi de -1,9 milliards par rapport à 2023 (les subventions sont les plus impactées avec une baisse de -2,1 milliards). De plus, des reports d'échéances d'emprunts ont été demandés aux banques de la place et à l'OPT, ce qui a permis de réduire les charges de remboursements en capital (investissement) de la dette de -1,7 milliards par rapport au BP 2024. Les dépenses d'équipement quant à elles, diminuent de -1,2 milliards par rapport à l'exercice 2023.

Dans ce contexte, malgré la mise en place de deux lignes de trésorerie d'un montant total de 3 milliards, la situation de trésorerie de la collectivité s'est gravement dégradée, ce qui impacte directement le reversement de taxes aux collectivités et aux établissements publics. Au 31 décembre 2024, la Nouvelle-Calédonie enregistrait ainsi 21,7 milliards de mandats en instances de paiements (essentiellement des reversements de taxes affectées et centimes additionnels aux collectivités et établissements publics). Grâce à la perception de la dernière aide de l'Etat (18,4 milliards) le 31 décembre 2024 au soir, 15,9 milliards de paiements ont pu être régularisés le 2 janvier 2025. 5,8 milliards de mandats restent néanmoins toujours en instances de paiements.

Cette situation tendue nécessite une gestion très rigoureuse de la trésorerie et l'établissement de priorités de paiement avec le Payeur de la Nouvelle-Calédonie. Priorité est donnée aux dépenses du budget propre de la collectivité doivent être payées au fil de l'eau car elles concernent notamment les fournisseurs et entreprises de la collectivité. A l'inverse, les dépenses comptabilisées aux deux budgets annexes font l'objet de l'établissement journalier d'ordres de priorités envoyés à la Payeuse de Nouvelle Calédonie. L'autre principe directeur lors de la confection du plan de trésorerie est de prioriser les salaires, puis le soutien aux régimes sociaux (ASSNC et CAFAT), puis les dotations aux communes et provinces. Les restitutions de fiscalité aux entreprises font également l'objet d'une attention particulière afin de favoriser un paiement rapide.

B. L'analyse des ratios financiers

Les prévisions d'atterrissage 2024 se dégradent fortement par rapport à 2023 suite à la crise qui a frappé le territoire.

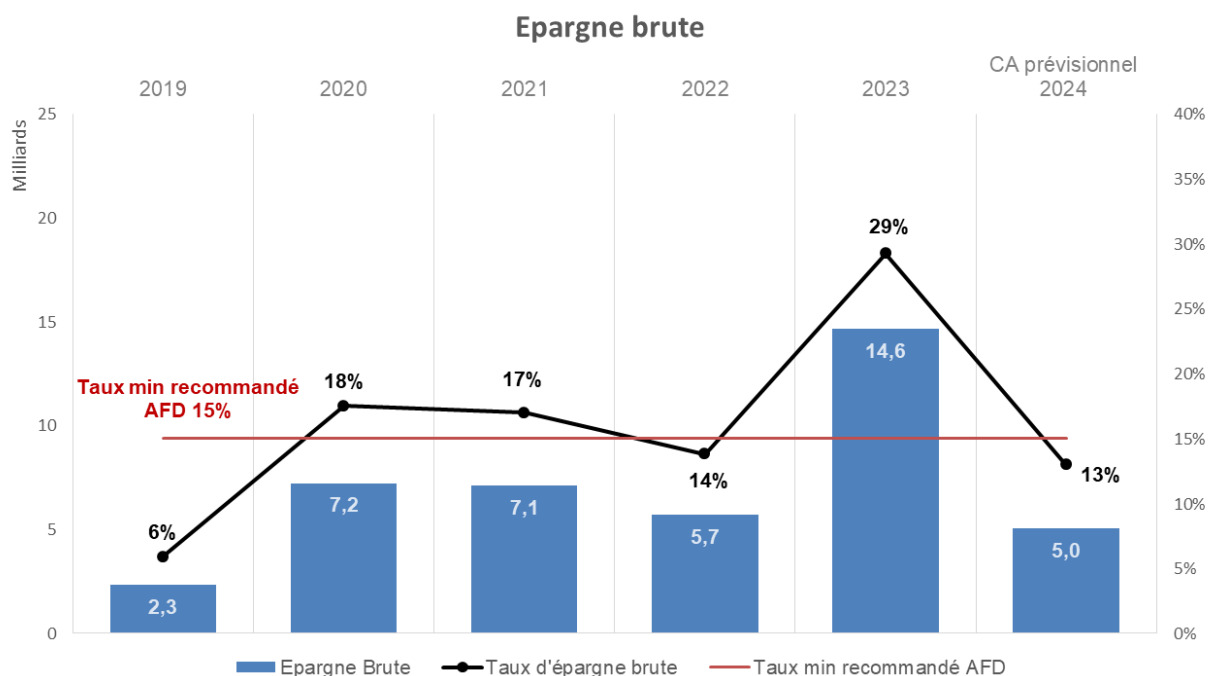
Le niveau d'endettement propre augmente de +159 points, pour atteindre le niveau record de 317% à fin 2024 (contre un niveau recommandé de 90%), tandis que le taux d'épargne diminue de -16 points pour atteindre 13% (contre une norme de référence à 15%). Le pourcentage de dépenses de personnel par rapport aux recettes réelles de fonctionnement augmente, quant à lui, de +11 points et s'élève ainsi à 43% (contre un seuil recommandé de 36%).

Seul le fonds de roulement, fictivement alimenté par l'absence de réalisation des dépenses miroir au prêt de la CDC, augmente à 11 jours (contre un niveau recommandé entre 30 et 60 jours).

	2019	2020	2021	2022	2023	Budget 2024	Atterissage 2024	Références
Taux d'épargne (EB/ RRF hors fin, excp, COVID et émeutes)	6%	18%	17%	14%	29%	9%	13%	> 15%
Dépenses de personnel/RRF	41%	39%	38%	39%	32%	43%	43%	< 36%
Niveau d'endettement propre (encours dette propre / (encours dette/RRF hors fin, excp, COVID et émeutes)	92%	148%	160%	201%	159%	337%	320%	< 90%
Niveau d'endettement propre hors prêts COVID et émeutes (encours dette hors prêts COVID et émeutes/RRF hors fin, excp, COVID et émeutes)	92%	87%	81%	78%	65%	74%	77%	< 90%
FR au 31/12 en jours de dépenses totales	3	10	4	6	7	4	11	30 à 60 jrs
Niveau d'endettement consolidé (encours dette / RRF hors fin, excp, COVID et émeutes)	137%	187%	195%	236%	182%	366%	349%	< 150%

B.1. 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) disponible après financement des dépenses de fonctionnement (charges de personnel, les interventions, les intérêts d'emprunts etc...).



En 2020 et 2021, du fait des mesures de maîtrise des dépenses engagées par la collectivité afin d'absorber les coûts exceptionnels liés à la crise sanitaire, le taux d'épargne brute est resté à un niveau relativement stable. L'agrégat diminue toutefois en 2022, par effet de rattrapage, pour se positionner en deçà du taux minimum recommandé par l'AFD.

En 2023, il atteint 30%, soit son plus haut niveau en valeur depuis 10 ans, suite essentiellement à la hausse de 24% des recettes réelles (hausse de la dotation de la Nouvelle-Calédonie de 5,3 milliards suite à l'intégration du réajustement 2022, début de l'affectation de TGC à la Nouvelle-Calédonie via l'ARDC pour le remboursement de la dette COVID à hauteur de 3,7 milliards, aide de l'Etat de 3,1 milliards pour financer les ruptures de paiement des régimes sociaux).

En 2024, le niveau d'épargne brute accuse une baisse vertigineuse de -16 points, pour s'établir à 13% contre un niveau recommandé de 15%. Cette diminution brutale s'explique, comme vu plus haut, par la chute des recettes réelles de la collectivité (hors éléments exceptionnels, financiers, COVID et émeutes) de -11,9 milliards, soit -24% par rapport à 2023. Celle-ci est essentiellement due à la baisse de la dotation de la Nouvelle-Calédonie (-10,8 milliards) liée aux pertes de recettes fiscales provoquées par la destruction des entreprises pendant les émeutes.

B.2. Le taux d'endettement

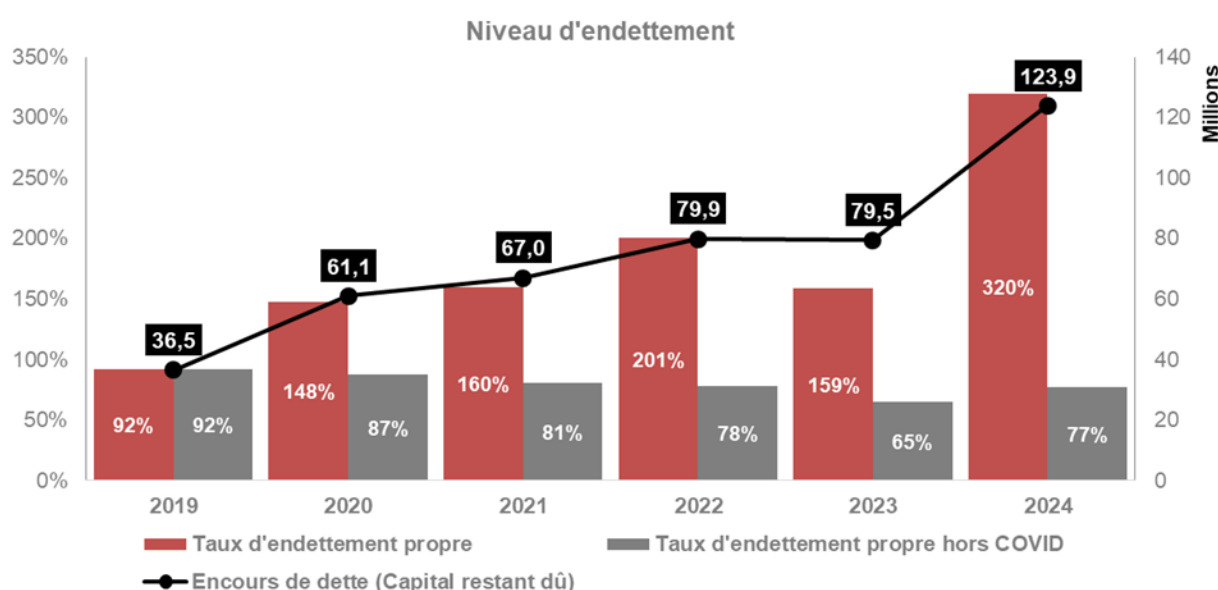
Le taux d'endettement de la collectivité correspond au stock de dette propre rapporté aux recettes réelles de fonctionnement (hors recettes exceptionnelles et Covid).

Depuis 2019, le niveau d'endettement de la collectivité a dépassé le seuil de 90% recommandé. Le taux d'endettement propre s'élève à **320% fin 2024**, soit une hausse de +161 points en comparaison à 2023. Cette hausse du niveau d'endettement est due notamment à :

- la baisse des recettes réelles de fonctionnement essentiellement liée à la chute de la dotation de la Nouvelle-Calédonie de -10,8 milliards suite aux événements de mai 2024, qui ont considérablement impacté les recettes fiscales de la collectivité ;
- la hausse de l'encours de la dette propre de plus de +55% suite aux nouveaux emprunts contractés dans le cadre de la crise de 2024 (+47 milliards).

Toutefois, au regard du contexte, ce ratio n'est plus représentatif. L'Etat nous demande de retraiter les avances remboursables de gestion de crise ainsi que les emprunts Covid qui ne devraient pas rentrer dans le calcul de cet indicateur puisqu'ils sont garantis par l'Etat.

En retraitant les emprunts liés au Covid et à la gestion de crise 2024, le taux d'endettement propre passerait à 77%, soit une baisse de -243 points. **Le ratio serait donc en deçà des normes prudentielles recommandées par l'AFD (90%).**



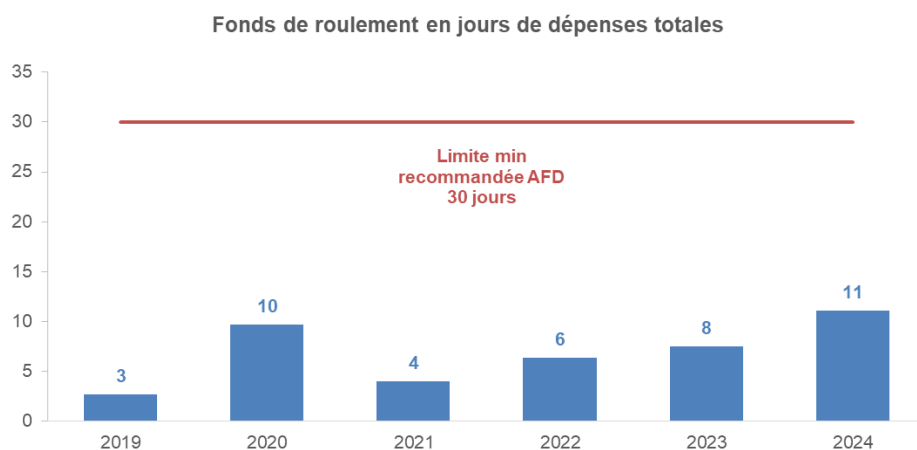
B.3. Le fonds de roulement

Dégager et maintenir un fonds de roulement équivalent, au minimum, à 30 jours de dépenses réelles est déterminant pour le bon fonctionnement de toute collectivité, afin d'assurer des délais de paiement convenables.

Pour faire face à des baisses de recettes d'investissement, des reports de dépenses ou encore la crise Covid, la collectivité a dû puiser de nombreuses fois dans son fonds de roulement ces dernières années, engendrant immédiatement des tensions de trésorerie importantes.

Malgré, une amélioration entre 2021 et 2023, le niveau fonds de roulement reste faible en 2023, où il atteint à 8 jours de dépenses. Malgré la baisse des recettes fiscales dues aux émeutes, le fonds de roulement augmente de 3 jours (soit une hausse de + 1,1 milliards en valeur), il s'établit ainsi à 2,2 milliards. Cette hausse est essentiellement due au résultat dégagé sur l'année 2024, en effet en retraitant la ponction sur le fonds de roulement (3,7 milliards), un excédent 1 milliard a été réalisé sur l'exercice essentiellement, du fait du niveau final d'exécution des dépenses et recettes par rapport au budget prévu (taux de réalisation de 79%).

Dans ce contexte, malgré la mise en place de deux lignes de trésorerie d'un montant total de 3 milliards, les difficultés de trésorerie sont toujours notables et se répercutent à terme sur les collectivités, les établissements publics et les divers organismes.



B.4. La trésorerie

Depuis cinq ans, la trésorerie de la Nouvelle-Calédonie reste largement déficitaire, ce qui nécessite l'établissement d'ordre de priorités de paiements journaliers, incluant en premier lieu les salaires, le soutien aux régimes sociaux (ASSNC et CAFAT), les dotations aux communes et provinces, ainsi que les factures des fournisseurs de collectivité.

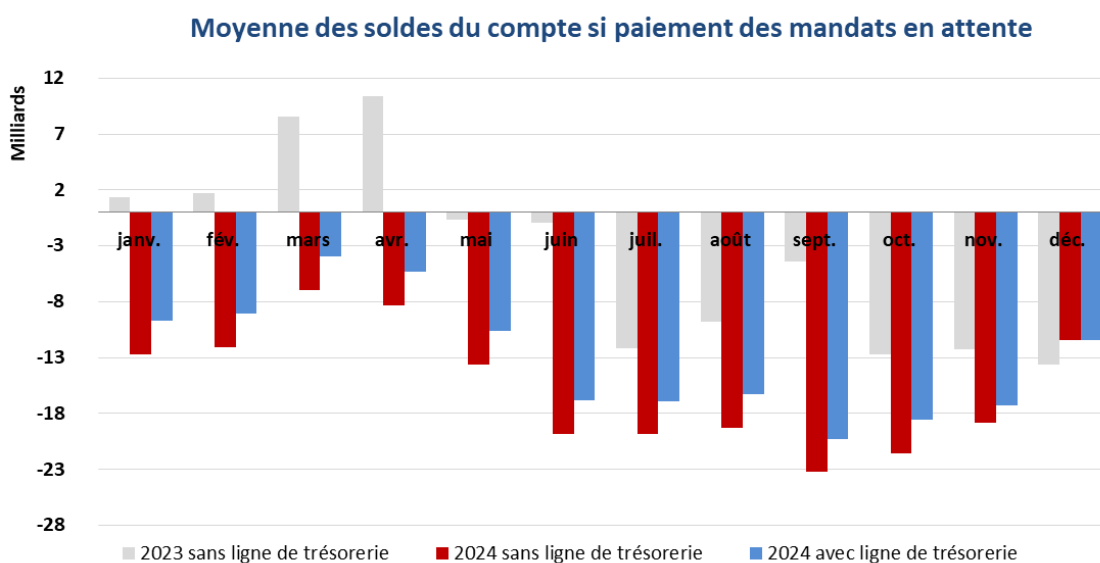
En 2024, les événements de mai ont gravement affecté l'activité économique et l'ordre public, entraînant des pertes fiscales très importantes et nécessitant l'engagement de dépenses supplémentaires afin de financer le chômage lié aux exactions et aggravant durablement les tensions de trésorerie existantes.

Au 31 décembre, il est constaté un taux de recouvrement en moyenne de 72% des prévisions de recettes fiscales envisagées au BP 2024. Ces pertes de recettes fiscales impactent directement le solde de trésorerie de la collectivité, notamment pour payer la totalité des mandats en attente de paiement représentant 21,3 milliards la veille du 24 décembre laissant un solde de trésorerie déficitaire de -11,7 milliards.

Ces tensions de trésorerie impactent directement les autres collectivités du Territoire puisque la Nouvelle-Calédonie est aujourd'hui dans l'incapacité de leur reverser une grande partie des centimes additionnels et taxes affectées aux communes, provinces et établissements.

La collectivité a pu bénéficier au 31 décembre du versement de 18,4 milliards de la troisième avance de trésorerie. L'avance n'ayant pas été versée en totalité, seulement 14,9 milliards des mandats en attente ont pu être payés la première semaine de janvier. Il reste donc début janvier près de 6 milliards de mandats 2024 en attente de paiement. Grâce à des perceptions de recettes fiscales plus importantes que prévues (grâce au paiement de l'IR notamment) et au reliquat de la dernière avance de trésorerie, l'apurement de l'ensemble des arriérés de reversements de 2024 ont été programmés à fin janvier et fin février. Ainsi, il devrait rester environ 700 millions d'arriérés de 2024 la première semaine de mars 2025.

On notera que la collectivité avait, à début 2024, 2 lignes de trésorerie d'un montant global de 3 milliards. La première ligne de trésorerie avec la BCI, arrivée à terme le 2 décembre, a été renouvelée pour le même montant fin décembre. La seconde ligne de trésorerie, contractualisée avec la BNC, arrivera à échéance en juillet 2025. Les deux lignes de trésorerie sont disponibles pour tirage. La Nouvelle-Calédonie est en proie à des tensions de trésorerie violentes et doit plus que jamais engager des réformes structurelles nécessaires au rééquilibrage du modèle social et fiscal du Territoire, mais également négocier des soutiens de trésorerie rapides dans l'attente de la mise en place de ces réformes.



PARTIE 3 : LA STRATÉGIE ET LES ENJEUX À MOYENS

TERMES DU GOUVERNEMENT 2025 - 2027

I. De la sauvegarde de nos fondamentaux à la relance de l'économie

A. Les réformes nécessaires pour sauvegarder et maintenir les équilibres de nos principaux services publics

A.1 La réforme du système de santé calédonien

Le déficit annuel du régime unifié d'assurance maladie-maternité (estimé à plus de 12 milliards après la crise de mai 2024 jusqu'à décembre 2024) s'explique principalement par les raisons structurelles suivantes : un produit des cotisations et des ressources fiscales à la fois insuffisant et insuffisamment dynamique pour couvrir l'augmentation des charges du régime ; le vieillissement de la population calédonienne ; l'évolution de l'offre de soins et le niveau élevé de la prise en charge publique des dépenses de santé.

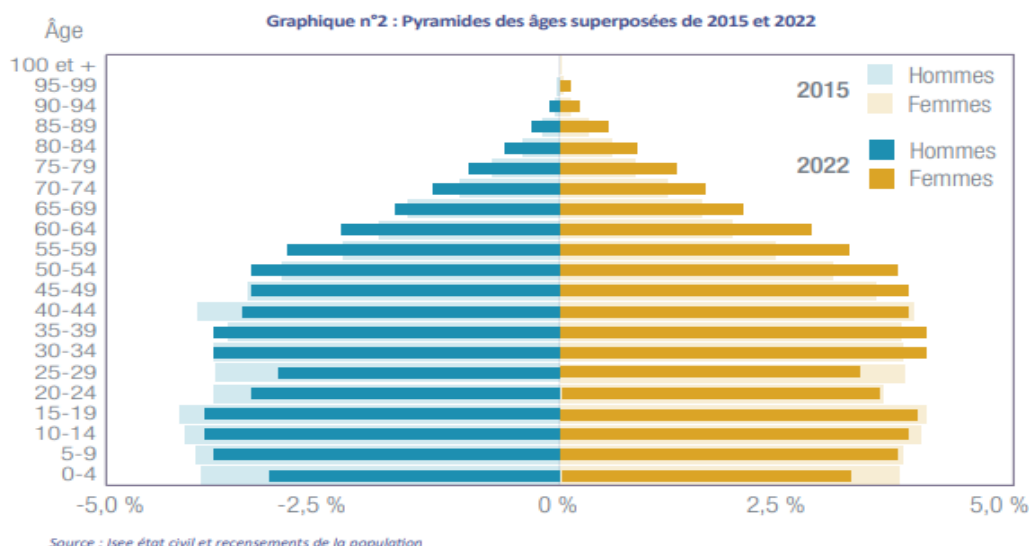
Focus sur les éléments démographiques impactant la protection sociale:

La Nouvelle-Calédonie continue sa transition démographique et rattrape progressivement les caractéristiques démographiques hexagonales. En 30 ans, la pyramide des âges a évolué, traduisant un vieillissement de la population (les moins de 20 ans représentaient 44 % de la population en 1989, contre 29 % en 2019, tandis que les plus de 65 ans représentaient seulement 5 % de la population en 1989, contre 11 % en 2019).

Ce phénomène s'explique par une diminution du taux de natalité combiné à une baisse du taux de mortalité. La baisse du nombre moyen d'enfants par femme (2,10 en 2019, contre 2,17 en 2014) et le recul de l'âge de leur première maternité (29,4 ans en 2019 contre 29,1 en 2014) s'expliquent par un meilleur accès à la contraception, l'augmentation du nombre d'années d'études et d'autres facteurs socio-économiques. Les 20-30 ans sont sous-représentés en raison du départ des jeunes étudiants dont les retours s'étalent dans le temps. L'espérance de vie a gagné près de neuf ans en trente ans pour atteindre 77,8 ans (75,3 ans pour les hommes et 80,4 ans pour les femmes).

L'indice de vieillissement de la population calédonienne s'établit à 34 %, bien inférieur à celui de l'Hexagone (92%) et bien que la part des plus de 65 ans reste modérée, le vieillissement structurel de la population est inéluctable.

L'évolution de la pyramide des âges : érosion de la base et élargissement du sommet



(Source : ISEE NC, bilan démographique 2022)

A ces éléments structurels s'est ajoutée la crise de mai 2024 qui a significativement impactée le secteur de la protection sociale tant sur les effectifs des cotisants que sur le produit des cotisations.

Les événements survenus en mai 2024 ont généré une destruction massive d'emploi et le secteur privé affiche une perte de 10 835 emplois (-16 %) entre le 30/06/2023 et le 30/09/2024. Il est à noter qu'avant le déclenchement de la crise, l'emploi salarié était déjà en baisse de 2% dans l'industrie manufacturière avec notamment la fermeture de l'usine de KNS.

De son côté, le secteur public affiche une perte de 6% de la population contractuelle et +1,6% de la population fonctionnaire entre le 30/06/2023 et le 30/09/2024.

Au total, l'évolution des effectifs des cotisants depuis le 30 juin 2023 se traduit de la manière suivante :

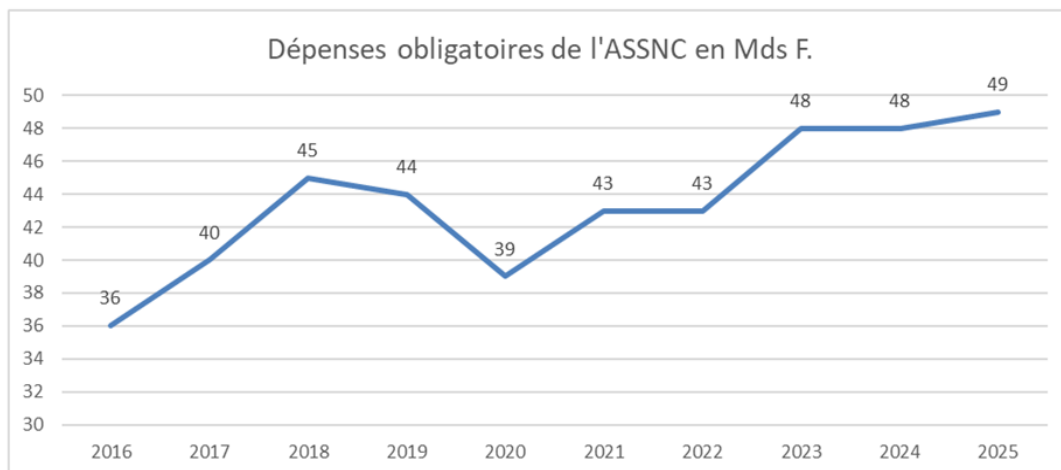
Evolution des effectifs	30/09/2024				
	30/06/2024	31/07/2024	31/08/2024	en %	en nombre
Population du Privé	-11,3%	-13,4%	-14,8%	-16,1%	-10 835
Population des Contractuels	-4,8%	-5,0%	-6,1%	-6,1%	-726
Fonctionnaires	1,0%	0,9%	0,8%	1,6%	284
Travailleurs Indépendants	-1,1%	-1,4%	-1,4%	-1,7%	-432

En parallèle, la baisse des produits de cotisations sociales est constatée depuis mai 2024. Par rapport à l'année 2023, la perte nette de cotisations cumulée sur 2 ans tous régimes confondus est estimée à 19,7 milliards par la CAFAT.

Base année de référence = 2023

En millions de francs	A	D	F	M	V	TOTAL	
						en valeur	en %
Perte NETTE de cotisations 2024	-648	-668	-815	-3 332	-2 422	-7 884	-6,6%
Perte NETTE de cotisations 2025	-780	-803	-1 307	-5 159	-3 762	-11 810	-3,5%
PERTE NETTE par régime sur 2 ans	-1 428	-1 470	-2 122	-8 491	-6 183	-19 694	-16,5%

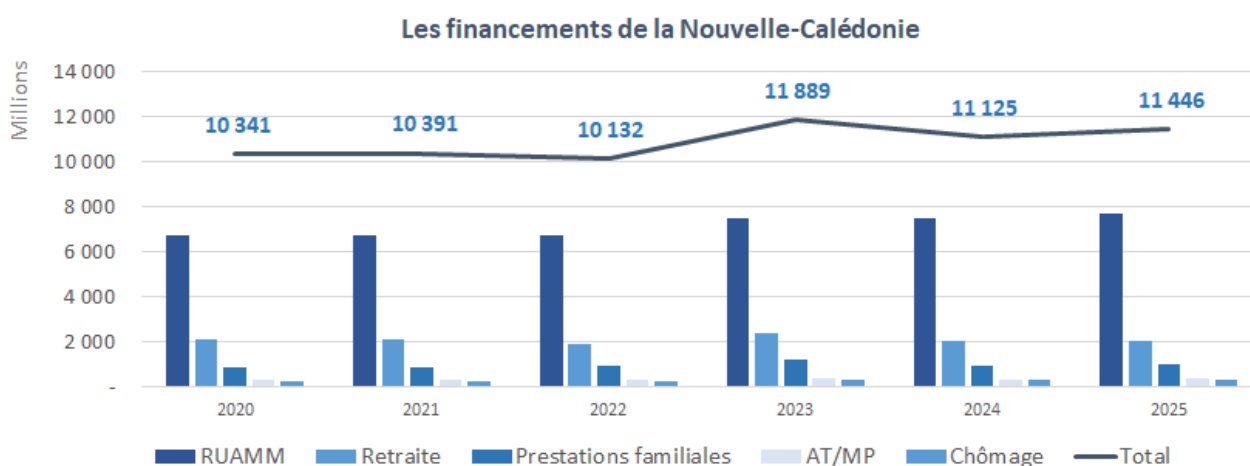
Ainsi, compte tenu de ces éléments, les dépenses obligatoires légales et réglementaires de la Nouvelle Calédonie suivent une courbe ascendante depuis 2020. Elles sont portées par l'ASSNC et représentaient 96% des dépenses totales de l'établissement en 2022.



→ la compensation des pertes de cotisations du risque santé : face à cette situation, l'article 1er de la 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 et de sa délibération d'application est venu poser l'obligation pour la Nouvelle-Calédonie de compenser les pertes de cotisations à compter de l'exercice 2019. Les dispositifs de soutien à l'emploi concernés sont les suivants :

- la compensation du taux réduit de cotisation au RUAMM des travailleurs indépendants (TI)⁵,
- les abattements de cotisations des secteurs dits « aidés »,
- le dispositif de réduction sur les bas salaires (RBS).

Depuis 2020, les financements de la Nouvelle-Calédonie ont donc été les suivants :



⁵ Article Lp. 89 de la loi du pays n° 2001-16 du 11 janvier 2002.

Pour l'exercice budgétaire 2025, le montant à compenser est établi sur la base de l'exercice 2023 arrêté au 31 août 2024.

Pour 2025, le montant total des pertes de cotisations tous régimes et tous dispositifs confondus est estimé à 11,4 milliards, soit +0.3 milliard par rapport au réel 2024.

→ la compensation de la dotation globale des hôpitaux : les établissements publics de santé sont financés au travers d'une enveloppe de fonctionnement annuelle et limitative, appelée dotation globale (DG). Celle-ci est calculée en fonction du nombre de journées et reconduite, chaque année, sur la base de l'exercice précédent, modulée d'un taux directeur de croissance des dépenses hospitalières.

Ce taux directeur est composé d'un taux de reconduction qui correspond aux ressources nécessaires au fonctionnement des établissements publics d'hospitalisation à moyens constants. Il prend en compte les paramètres indispensables à la détermination des moyens de fonctionnement des hôpitaux (évolutions statutaires, effets de l'inflation, glissement-vieillesse-technicité (GVT)), d'un taux de mesures nouvelles, qui déterminent le montant de l'enveloppe des mesures nouvelles que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est chargé de répartir entre ses établissements hospitaliers.

Depuis 2018, l'ASSNC est venue se substituer aux Provinces et concourt de manière directe au financement d'une partie de la dotation globale de financement des établissements hospitaliers de la Nouvelle-Calédonie pour un montant fixé par le congrès de la Nouvelle-Calédonie et arrêté annuellement. Ainsi, par les délibérations n° 291 du 29 décembre 2017 et n° 138 du 16 avril 2021 portant modification de la délibération modifiée n° 425 du 12 août 1993 relative au financement des établissements publics territoriaux d'hospitalisation, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a introduit un mécanisme qui permet à la Nouvelle-Calédonie, par le biais de l'ASSNC, de concourir jusqu'à hauteur de 100% des charges de la DGF supportées par les provinces (soit 20% des DGF hospitalières).

En 2023, la mise en œuvre de l'Oceam (Objectif calédonien d'évolution des dépenses d'assurance maladie) a permis d'identifier les évolutions tendanciennes et les mesures nouvelles (impact des mesures réglementaires votées par le congrès et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie) aboutissant à l'adoption du taux directeur d'évolution des dépenses hospitalières à 2,8% pour l'exercice portant la charge de la DGF pour l'ASS à 5,8 milliards.

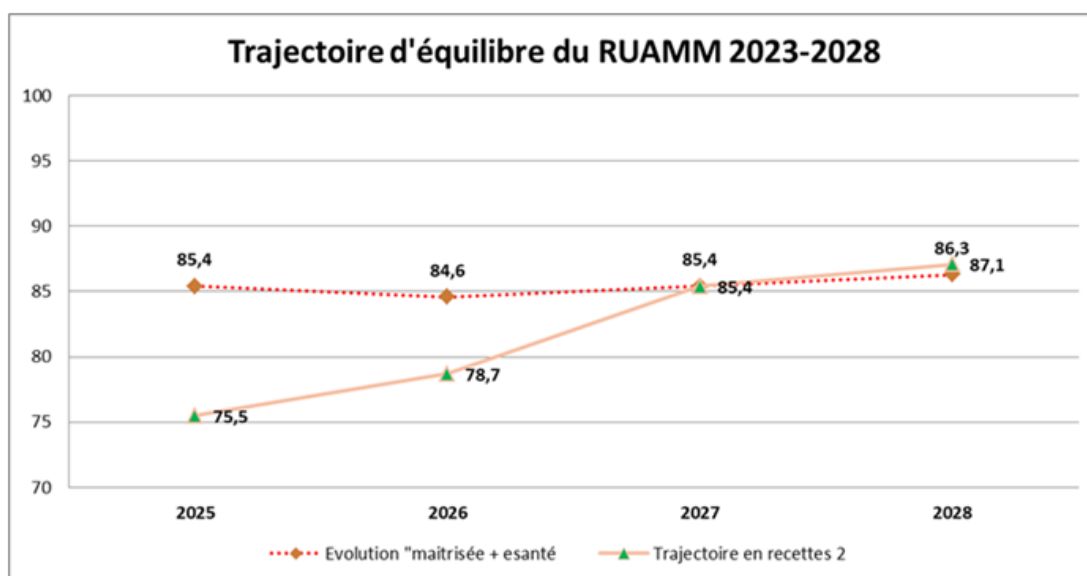
Pour 2024 et 2025, la stabilité des dépenses hospitalières est proposée au travers d'un Oceam à taux zéro permettant une stabilité des dépenses à la charge de l'ASS NC.

Le gouvernement propose une trajectoire vers l'équilibre du système de santé à l'horizon 2028. Ainsi, les mesures à court terme (ou d'urgence) sont inscrites dans le volet « sauvegarde du S2R » ; elles constituent le socle de la trajectoire. Elles sont suivies de mesures de refondation qui participent à l'objectif d'une trajectoire à l'équilibre en 2028. Ces 2 aspects du plan s'appuient sur une maîtrise des dépenses de santé et par la refonte du système de santé afin de parvenir à son équilibre.

Les piliers de cette trajectoire sont : l'efficacité du parcours de soin, la responsabilisation des acteurs, la maîtrise, la gouvernance et le pilotage du système de santé et son équilibre financier.

En effet, la refondation du système de santé doit permettre aux Calédoniens de bénéficier d'un système de santé cohérent, unifié, s'inscrivant dans la démarche Do Kamo. Pour cela, il convient de revoir la gouvernance de la santé afin de permettre à tous les acteurs d'offrir un parcours de soin efficace au patient calédonien.

Grâce aux réformes envisagées, la trajectoire, à terme, du redressement du système calédonien se présenterait de la manière suivante :



Rappel : L'objectif calédonien d'évolution des dépenses d'assurance maladie est un outil de régulation des dépenses de santé, conçu comme un objectif à ne pas dépasser, sans constituer un plafond au sens strict. Il est constitué de six sous-objectifs correspondant aux grands secteurs de l'offre de soins. La dotation globale de fonctionnement des établissements hospitaliers publics représentent en 2023, 39% des dépenses totales de l'Océam.

A.2 L'équilibre du régime handicap et de la dépendance

Le régime d'aide en faveur des personnes en situation de handicap et personnes âgées, créé par la loi du pays n° 2009-2 du 7 janvier 2009, permet de financer des prestations relevant du régime légal ainsi qu'une action sociale dont la part est déterminée par le Conseil du Handicap. Le financement du régime étant principalement assuré par le reversement d'une part des taxes (TGC, TAT3S), la baisse de rendement de la fiscalité induite par la situation de crise compromet la pérennité du financement des prestations.

En effet, le régime étant financé par des recettes fiscales (TAT3S et TGC), la conjoncture fortement dégradée depuis le 13 mai 2024, conduit à des rendements très en retrait qui impactent le fond disponible.

Par ailleurs, la progression soutenue des dépenses s'explique en partie par un effort de rattrapage concernant le taux d'équipements dédiés à l'accueil, à l'accompagnement et à l'hébergement des personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie.

Dans ce contexte, l'effort de maîtrise des dépenses devient nécessaire pour assurer la pérennité des aides sociales destinées aux personnes les plus vulnérables. Il est donc opportun de rationaliser et de simplifier, dans un premier temps, le dispositif de compensation par une réforme du cadre juridique et comptable des structures sociales et médico-sociales.

Les mesures envisagées permettront de réformer l'organisation de l'action sociale et médico-sociale en instaurant une programmation pluriannuelle des besoins sociaux et médico-sociaux en corrélation avec l'offre des établissements. L'objectif est également de mettre en place d'une gestion comptable, financière et budgétaire plus juste et transparente des Établissements sociaux et médico-sociaux par l'élaboration de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens et d'une dotation globale de fonctionnement.

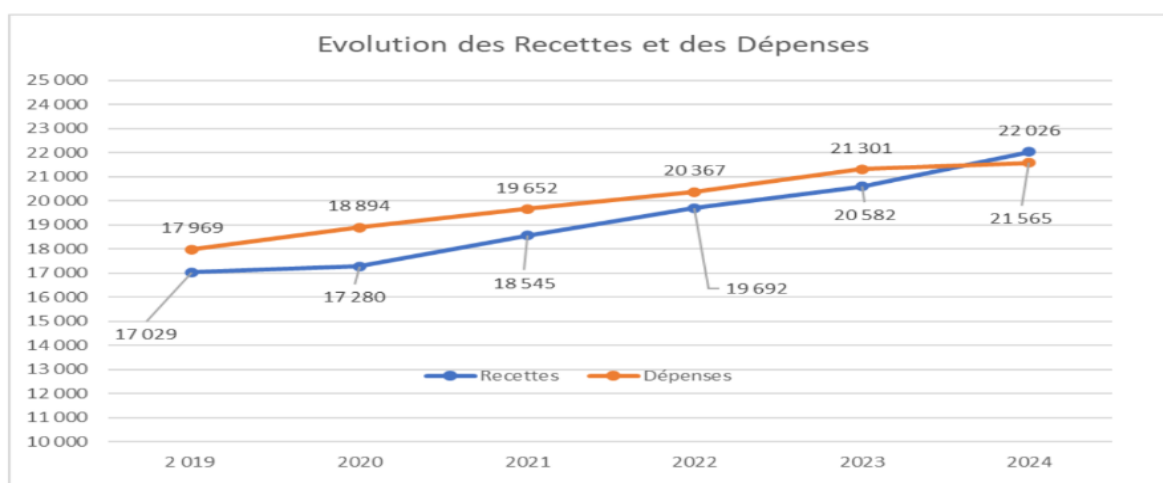
Par ailleurs, malgré un contexte démographique stable, nous constatons une hausse significative des dépenses liées à l'accompagnement scolaire des élèves en situation de handicap. La crise de 2024 a également fragilisé le régime de prise en charge de ces publics. Afin d'assurer la viabilité financière et la continuité de ces prestations essentielles à l'inclusion, un travail concerté avec les partenaires, permettra de donner un nouveau modèle d'allocation, basé sur une simplification de la gestion, un financement sous forme de dotation globale mensuelle, ainsi qu'une mutualisation des moyens et une gestion flexible du volume horaire global par établissement. Elle permettra également de pallier les ruptures de trésorerie des prestataires du secteur.

En parallèle, il s'agira de renforcer la régulation du dispositif par la communauté pédagogique et mener une analyse approfondie des mécanismes conduisant à une prévalence du handicap en milieu scolaire.

A.3 L'équilibre des régimes de retraite

Concernant la CLR (régime de retraite des agents publics),

On constate une dégradation progressive du rapport cotisants/retraités (1,78) qui accroît la fragilité du régime alors que les charges structurelles sont très lourdes du fait d'un niveau de pension revalorisé par l'effet des coefficients de base. Un premier train de réformes (Acte I de septembre 2023) a eu pour effet de réduire le déficit du régime de -691 millions au 1er semestre 2023 à +461 millions à fin 2024.



Pour autant, les retards de paiements de cotisations retraites de 3 milliards des employeurs publics les plus importants (not. hôpitaux CHT et CHN) perdurent, entraînant une dégradation de la situation de trésorerie et plaçant la CLR en situation chronique de quasi cessation de paiement.

Sur la base de la combinaison des différentes mesures paramétriques de l'Acte 2, l'évolution du résultat annuel de la CLR au cours des prochaines années, estimé par l'actuaire, aurait dû être:

Valeurs du résultat annuel à différents horizons (en Mds XPF)							
Scénario	Résultat en 2024	Résultat en 2025	Résultat en 2026	Résultat en 2027	Résultat en 2030	Résultat en 2035	Résultat en 2040
Acte2b	0,779	1,521	2,239	2,477	2,227	-0,271	-4,717
Acte2b05	0,864	1,716	2,551	2,915	3,003	1,144	-2,589
Viabilité et niveau des réserves à différents horizons (en Mds XPF)							
Scénario	Horizon de viabilité	Réserves a 31/12/2024	Réserves a 31/12/2025	Réserves a 31/12/2027	Réserves a 31/12/2030	Réserves a 31/12/2040	
Acte2b	2042	4,770	6,291	11,006	18,092	7,442	
Acte2b05	2046	4,855	6,571	12,036	21,107	25,435	

Malgré les mesures d'urgences qui ont dû être prises à la suite des émeutes du 13 mai, de l'aide exceptionnelle de l'Etat, des amendements du congrès lors du vote de l'Acte 2 (âge légal 62 ans en 4 ans au lieu de 6 ans et l'ajustement des abattements sur l'âge inhérent), le résultat 2024 de la caisse est positif mais reste fragile. Le défi des prochaines années est de maintenir ce résultat afin d'assurer la pérennité du régime.

Concernant le régime de retraite privé, le déficit annuel atteint les -6 milliards. Le fond de réserves devrait arriver à épuisement début 2026 malgré une réforme en 2022 ayant reporté l'âge légal de la retraite à 62 ans.

Ainsi, selon les résultats de l'étude actuarielle en cours, la réforme paramétrique entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023 demeure insuffisante et établit l'horizon de viabilité du régime à 2026, ceci malgré la décision du Conseil d'administration de décembre 2023 de faire bénéficier le régime Retraite des 3,263 milliards d'excédents du régime Prestations Familiales.

Pour 2025 une réflexion sur le régime devra être tenue avec les partenaires sociaux visant à prendre des mesures d'urgence (trésorerie 2026) et proposer des mesures de pérennisation du régime.

A.4 Le financement de l'aide au logement

L'aide au logement est instituée par la loi du pays n° 2007-4 du 13 avril 2007, portant création d'une aide au logement. Elle avait pour objectif de lutter contre la précarité, d'encourager l'accès au logement pour les ménages modestes et par voie de conséquence soutenir le développement du logement social.

A l'origine, son financement était assuré par une contribution de la Nouvelle-Calédonie, du fonds social de l'habitat et, sous réserve de leur accord, des provinces. Le budget de l'aide au logement a connu une hausse significative, passant de 800 millions à 3,5 milliards entre 2008 et

2024. Pour l'année 2024, cela représente 9696 foyers aidés avec une aide moyenne de 39.621 frs. Face à cette situation, le gouvernement a initié la réforme de cette aide sociale afin de garantir sa viabilité.

Les émeutes de mai 2024 ont eu un impact significatif sur la situation économique et ont fragilisé les recettes fiscales. Pour 2024, le coût total s'élève à 3,609 milliards frs (3,502 milliards d'aides versées et 107 millions de frais de fonctionnement). Les projections pour 2025 s'établissent autour de 3,993 milliards frs. Cela rend d'autant plus cruciale la nécessité de repenser ce dispositif pour garantir son efficacité tout en maintenant son rôle fondamental dans la cohésion sociale du territoire.

Pour inverser cette situation, il est proposé dès 2025, de redonner à la Nouvelle-Calédonie la maîtrise de la gouvernance. La distinction du rôle de collecteur, de promoteur et de gestionnaire du parc social devra aboutir telle que prévoit l'accord de Nouméa.

Le logement social n'est pas financé comme dans l'hexagone par une contribution des employeurs assise sur la masse salariale. S'il existe bien une contribution salariale de 2 %, celle-ci est affectée à l'usage d'un seul opérateur. L'usage de cette ressource, notamment pour l'accession à la propriété, ne paraît pas optimal.

Ces propositions d'urgence devront être accompagnées de travaux de concertation avec l'ensemble des parties prenantes pour poursuivre la réforme de l'aide au logement dans une optique d'équité et de solidarité, visant à préserver la cohésion sociale.

A.5. L'équilibre du système électrique

Depuis 2012, le système tarifaire de l'électricité en Nouvelle-Calédonie se base sur les coûts réels des différentes composantes du système, soit la production, le transport et la distribution.

Toutefois, en l'absence de paiement par le Gouvernement de la composante de stabilisation du mécanisme de tarification électrique représentant un manque à gagner, en moyenne, de 7 francs par kWh, Enercal n'est pas en mesure de couvrir ses coûts d'exploitation (déficit d'exploitation de 5 milliards/an sur 2023-2024). Ces conditions de fonctionnement ont conduit à une progression de son endettement à un niveau qui n'est aujourd'hui plus extensible, mais aussi à des reports d'opérations de maintenance compromettant l'intégrité des installations et leur sûreté à moyen terme, ainsi que des reports d'opérations d'investissement.

La dette accumulée par la Nouvelle Calédonie vis-à-vis d'Enercal est de 18,8 milliards au 30 juin 2024.

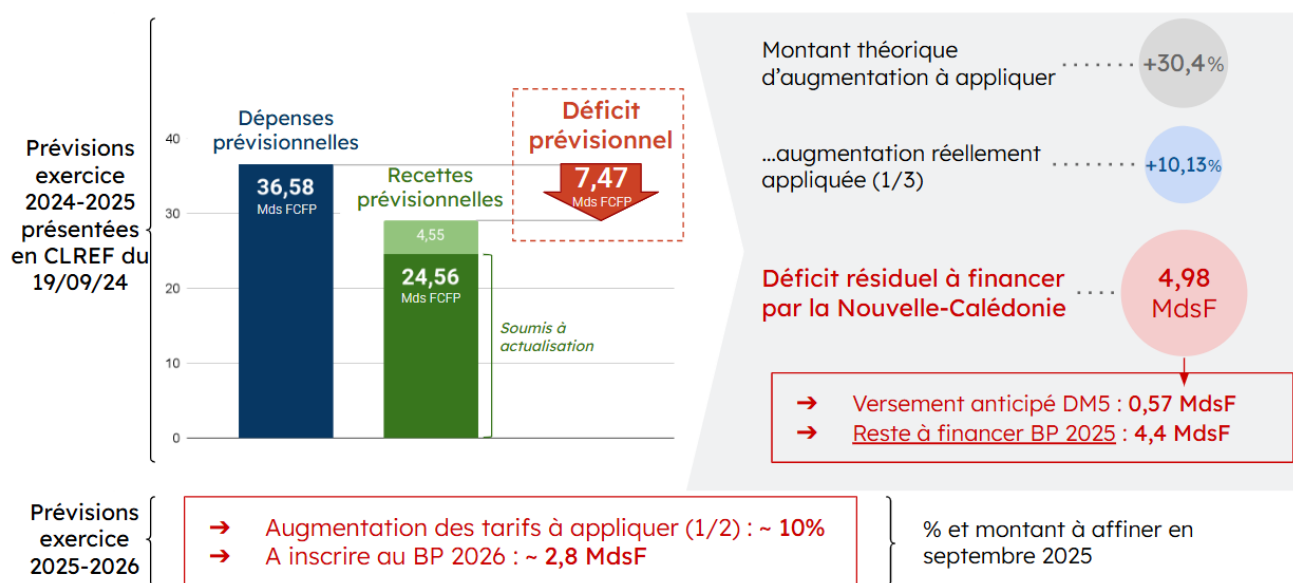
Pour garantir la sauvegarde du système électrique, il a été procédé en 2024 à la modification des articles 28 et 29 de la délibération n°195 avec un triple objectif :

- solutionner pour l'avenir la question des flux en imposant une « règle d'or » selon laquelle les tarifs doivent être fixés de manière à garantir l'équilibre financier prévisionnel du système : l'ajustement automatique de la fixation des tarifs en se fondant sur des critères objectifs d'évolution des coûts et des recettes du système ;

- organiser une période transitoire pour la mise en place de cette règle entre le 1er octobre 2024 et le 30 septembre 2026 ;
- consolider le bilan d'ENERCAL via la reconnaissance de la « dette historique » de la Nouvelle-Calédonie pour restaurer la bancabilité de l'établissement public et diminuer le facteur risque lié au versement de contrepartie.

Par ailleurs, il est prévu, en 2025, de lancer les études sur l'intégration de la Nouvelle Calédonie au dispositif de CSPE (contribution au service public d'électricité) et d'accélérer les projets de production et de stockage d'énergie renouvelable sur le territoire.

Par conséquent les prévisions 2025 et 2026 se présentent ainsi :



A.6. La réforme de l'administration pour une meilleure maîtrise des dépenses (Le PEA)

L'organisation administrative de la Nouvelle Calédonie s'avère lourde et complexe pour un territoire de 270 000 habitants. Il est constaté trois niveaux d'administration (Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Provinces, Communes) et trois types d'assemblées délibératives (Congrès, Sénat coutumier, Assemblées délibératives provinciales), une multiplication des agences et structures publiques et parapubliques (SEM) conduisant à des coûts d'administration élevés de l'ordre de 100 milliards de dépenses de personnel (hors OPT), soit près de 10 % du PIB.

Ainsi, le nombre de fonctionnaires de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie s'élève aujourd'hui à 11 302 agents. En y ajoutant environ 8 000 agents contractuels, sur une population de 268 000 habitants, le ratio est de 72 agents publics pour 1 000 habitants. En incluant les 6 000 fonctionnaires de l'Etat, le ratio serait de 95, similaire à celui de l'Hexagone. Par ailleurs, en Nouvelle Calédonie, les salaires du public sont supérieurs à ceux du privé. En effet, les rémunérations du secteur privé sont inférieures de 33% aux rémunérations du secteur public. D'une manière générale, moins l'emploi est qualifié, plus les écarts de salaires sont importants entre le privé et le public.

Le poids moyen des dépenses de personnel, toutes collectivités confondues, est globalement plus élevé (45%) en Nouvelle-Calédonie que dans l'Hexagone (37%), à l'exception des communes pour lesquelles la situation est inversée.

Dans ce contexte, et pour amorcer la maîtrise et la réduction des dépenses publiques, le gouvernement souhaite engager le plan d'évolution de l'administration (PEA).

L'objectif de ce plan ambitieux est de réduire les coûts de fonctionnement de l'administration par la recherche d'une plus grande efficacité, de gains de productivité, de mutualisations. Il devra intégrer la réduction du nombre de directions et d'établissements publics de la Nouvelle Calédonie. Ce plan recentre également l'action publique sur ses missions essentielles en faveur de l'administré.

Il est ainsi envisagé de poursuivre la réduction de la dépense publique, notamment de la masse salariale dès 2025.

D'autres mesures sont envisagées comme la réforme sur l'efficacité et la productivité de la fonction publique, la dématérialisation de l'action publique avec pour objectif zéro papier d'ici à 2027, la simplification des procédures administratives.

B. Les réformes nécessaires pour relancer notre économie

B.1. La filière Nickel

Le schéma de valorisation des richesses minières a été adopté en 2009 par le congrès de la Nouvelle-Calédonie et n'a pas été révisé depuis. Il trace de grands objectifs qui conservent aujourd'hui leur pertinence. L'expérience acquise depuis 2009 a cependant mis en lumière des besoins d'ajustements ou de précisions, notamment sur la stratégie vis-à-vis des exportations de minerai brut, point sur lequel aucune orientation ferme n'avait été vraiment arrêtée.

Plus fondamentalement, plusieurs préconisations du schéma attendent encore d'être entièrement transposées sur le plan juridique ou d'être effectivement mises en œuvre. Le cas emblématique est celui de la gestion du domaine minier historique qui demeure insuffisamment reconnu. D'autres sujets tels que la fiscalité minière, l'acceptation sociétale ou le rôle de la sous-traitance demandent aussi à être précisés.

Ainsi, pour retrouver la croissance et la compétitivité de la filière nickel, le gouvernement prévoit de travailler dès 2025 sur :

- l'amélioration de la gouvernance du secteur nickel ;
- l'intégration du nickel calédonien au sein de la filière européenne des batteries dans le cadre d'un accord de stock stratégique ;
- la précision et la structuration de « l'école des mines et de la métallurgie » en commençant par identifier les centres et les formations prioritaires ;
- la réduction du coût de l'électricité pour la filière nickel (projet STEP, défiscalisation projets ENR) ;
- la mise en place d'un label nickel vert ;
- la réforme du code minier.

B.2. La réforme de notre fiscalité

« Le système fiscal d'un pays est un contrat social fondé sur le principe de responsabilité mutuelle et de réciprocité. Les citoyens acceptent de payer des impôts qui servent de ressource financière au gouvernement pour remplir ses obligations et ses responsabilités envers la société. »

Pour être optimal, le système fiscal calédonien doit viser plusieurs objectifs simultanément : avoir un rendement suffisant, être efficace économiquement, être équitable, s'appliquer à des revenus diversifiés, être simple, être transparent, être stable.

Pour mieux répondre à ces objectifs, il est proposé de faire voter une loi cadre triennale sur la refonte du système fiscal et portant sur les thématiques suivantes :

a) Mise en place d'une fiscalité attractive pour les entreprises : baisse de l'IS et simplification de la fiscalité

Plus la fiscalité à laquelle sont soumises les entreprises en Nouvelle-Calédonie sera intéressante et plus celles-ci auront envie d'investir et de s'installer sur le territoire. Une comparaison a été effectuée entre la fiscalité applicable aux entreprises en Nouvelle-Calédonie, en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Polynésie française et en Métropole. Au regard de ce benchmark, les actions proposées seraient les suivantes :

- Action 1 : Réforme de l'IS en diminuant le taux de droit commun qui passerait de 30 à 25 % ;
- Action 2 : Mener une réflexion pour simplifier les dispositifs des autres impôts applicables aux entreprises ;

- Action 3 : Mettre en place de nouvelles mesures fiscales comme l'intégration fiscale qui pourrait attirer de nouvelles entreprises en Nouvelle Calédonie .

b) Suppression des impôts à faibles rendements

Il conviendrait, à l'instar de ce qui a été fait par la CTC pour la période 2017-2021, de dresser la liste des 48 impositions existantes et d'en examiner le poids et l'évolution sur les trois dernières années. Les impositions ayant un poids très faible (inférieur ou égal à 0,5 % des recettes totales par exemple) pourraient alors être supprimées, soit purement et simplement, soit pour être retravaillées et regroupées au sein d'un nouvel impôt plus efficace. Cette mesure permettrait de diminuer les coûts, de simplifier le système fiscal en ne conservant que quelques taxes et de se concentrer sur les impôts à forts rendements. La suppression des petites taxes concernerait également 5% des recettes douanières.

Un état des lieux de ces impôts sera présenté au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ainsi qu'une proposition de suppression.

c) Transformation de la fiscalité sur le revenu (fusion IRPP et CCS)

Le système fiscal calédonien, comme le système français, comporte deux impôts sur le revenu :

- L'IRPP qui est un impôt progressif avec des taux allant de 4 % à 40 % ;
- La CCS qui est un impôt individuel et proportionnel taxant aussi les revenus avec des taux allant de 1,3 % à 5 % et dont les recettes sont affectées à la CAFAT pour le RUAMM et à l'ASSNC pour les dépenses de protection sociale.

Ce système avec deux impôts sur le revenu peut paraître complexe, illisible et régressif. Il convient donc de se demander s'il peut être amendé par des réformes à la marge ou s'il convient d'opter pour la suppression des deux impôts actuels de façon à créer un nouvel impôt sur le revenu assis sur une assiette très large et calculé suivant un barème progressif. Cet impôt pourrait être prélevé à la source.

Un impôt unique sur les revenus de type CST serait plus simple et moins coûteux en termes de gestion à mettre en place en Nouvelle-Calédonie. Il faudrait toutefois réfléchir à la manière d'élargir l'assiette et appliquer un barème adapté afin de permettre un rendement équivalent à celui de l'IRPP et de la CCS.

Cette réforme aurait également l'avantage de supprimer l'ensemble des niches fiscales.

d) Réforme de la fiscalité sur la consommation (TGC à deux taux)

De nombreuses études ont été menées pour évaluer les avantages et les inconvénients d'une réforme de la TGC. Dans les prochaines semaines, les élus du Congrès devront se prononcer soit en faveur du maintien du dispositif actuel, soit en faveur d'une réforme en profondeur, dont l'application pourrait intervenir en mars ou en juin 2026.

La réforme proposée repose sur une simplification du système fiscal avec l'instauration de deux taux : un taux à 0 % et un taux d'équilibre. Ce dispositif présenterait plusieurs avantages : une meilleure lisibilité pour les investisseurs, une amélioration du rendement de la taxe et une réduction des coûts de gestion pour l'administration.

Cette réforme nécessiterait toutefois la mise en place de compensations ciblées, notamment pour les produits de première nécessité, les biens de grande consommation et la production locale.

Le projet sera soumis aux élus du Congrès et aux partenaires sociaux en avril.

e) Réforme de la fiscalité sur le patrimoine immobilier (contribution foncière)

Une réflexion d'ensemble doit être menée sur la fiscalité applicable aux biens immobiliers. Plusieurs pistes de réformes de la contribution foncière ont été identifiées :

- Elargissement du champ d'application de la taxe sur les propriétés bâties ;
- Limitation voire suppression des exonérations et exemptions ;
- Aménagement des tarifs d'évaluation des bases d'impositions.

h) Mise à jour de la convention fiscale avec l'Etat et négociation de conventions fiscales avec les autres pays

La France et le territoire de la Nouvelle-Calédonie ont signé le 31 mars 1983 à Nouméa et le 5 mai 1983 une convention fiscale en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur les revenus, sur les sociétés et les droits d'enregistrement. Cette convention fiscale qui date de 1983 n'a jamais fait l'objet d'amendements malgré les diverses évolutions législatives du code des impôts et les multiples démarches qui ont été effectuées par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour demander à l'Etat Français sa révision. La chambre territoriale des comptes estime d'ailleurs nécessaire que l'élaboration de telles conventions progresse rapidement et en a fait une de ses recommandations dans son rapport d'observations définitives du 24 mars 2023 sur la fiscalité de la Nouvelle-Calédonie.

B.3 La relance de l'économie calédonienne : des actions immédiates et une vision à moyen et long terme

La relance de l'économie calédonienne doit s'appuyer sur des mesures à court terme pour répondre à l'urgence, mais aussi sur une transformation en profondeur pour bâtir un modèle économique durable et attractif, capable de recréer de la richesse.

A - Des actions immédiates pour soutenir l'économie

[A-1] - Reconstruction des entreprises détruites

Il est essentiel d'accélérer le versement des indemnisations aux entreprises sinistrées et de leur garantir un accès à l'assurance à des prix compétitifs. Les engagements pris par le ministre des Outre-Mer doivent se concrétiser dès 2025.

Par ailleurs, les pouvoirs publics doivent envoyer des signaux forts pour inciter les entrepreneurs à reconstruire. Certaines mesures ont déjà été adoptées, notamment la non-fiscalisation des indemnisations et la simplification des règles de reconstruction. D'autres actions viendront renforcer cet accompagnement :

- Création d'un guichet unique inter-collectivités pour simplifier les démarches administratives.
- Extension du dispositif de défiscalisation locale à tous les secteurs d'activité pour encourager la relance.

[A-2] - Soutien aux entreprises fragilisées

Les entreprises non directement touchées par les incendies mais souffrant des difficultés économiques doivent également bénéficier de mesures de soutien immédiates pour préserver leur activité :

- Facilitation des reports de charges sociales et fiscales.
- Élargissement des travaux déductibles à l'IRPP pour dynamiser le secteur artisanal.
- Programme de soutien économique en partenariat avec les Provinces.

Un choc de simplification administrative est également engagé pour libérer les entreprises des contraintes excessives :

- Suppression des réglementations superflues.
- Rationalisation des demandes d'informations.
- Accélération de la numérisation des démarches.

[A-3] - Reconstruction des infrastructures publiques

L'investissement dans les infrastructures publiques est un levier puissant pour relancer l'économie. En période de crise, les grands travaux permettent de stimuler la demande, créer des emplois et générer un effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie.

Le gouvernement prévoit ainsi, dès 2025, le lancement de chantiers prioritaires avec le soutien de l'État, qui financera :

- 100 % des équipements scolaires détruits, dont le lycée Petro Attiti
- 80 % des autres bâtiments publics endommagés lors des événements de mai 2024.

Cela représente **9 bâtiments à reconstruire** pour un budget global de **2,8 milliards**.

De même, il est prévu la mise en place d'un **PPI multi-collectivités** et d'un **comité pluri-institutionnel de priorisation des projets** afin d'assurer une meilleure visibilité aux professionnels du bâtiment. Ces derniers pourront ainsi s'organiser à l'échelle de tout le territoire pour répondre de manière optimale aux besoins des collectivités de la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, les grands travaux pluriannuels prévus dans le cadre des contrats de développement avec l'État seront privilégiés et relancés dès 2025. Cela permettra d'achever les projets inscrits dans le contrat 2017/2023, prolongé jusqu'au 31 décembre 2025, et d'entamer les chantiers du nouveau contrat 2024/2027.

B - Renforcer la liberté économique et le droit de la concurrence

L'insularité de la Nouvelle-Calédonie provoque, de fait, des positions oligopolistiques ou monopolistiques à réguler. Les protections économiques et le niveau des tarifs douaniers et assimilés expliquent également en partie le niveau général des prix existants en Nouvelle Calédonie.

De même, les sociétés d'économie mixte (SEM) de Nouvelle-Calédonie bénéficient de soutien public et viennent concurrencer l'activité privée (absence de mécanisme de contrôle des distorsions économiques introduites par ces soutiens). Certains exemples portent à penser qu'elles n'ont pas permis d'éviter des erreurs d'investissement coûteuses dans des projets non aboutis. Elles sont pour la plupart en difficultés financières, et obèrent à court terme les capacités d'actions des collectivités, tout en rendant un service en attrition

Pour permettre une libéralisation de notre économie, le gouvernement prévoit de définir dès 2025 :

- une régulation indépendante des secteurs de l'énergie et des télécoms ;
- La réalisation d'un schéma de l'industrie, une mise en œuvre des recommandations de l'autorité de la concurrence relatives à l'organisation de la filière fruits et légumes et à la structure des prix (juin 2024) ;

Ces actions seront précisées dans une Loi du pays portant modification de la partie législative du commerce applicable en Nouvelle-Calédonie (Livre IV). Ce projet de texte a pour objet de modifier et d'apporter un éclairage sur un certain nombre de règles en matière d'opérations de concentration économique ou en matière de concurrence comme, par exemple, s'agissant des critères déterminant le caractère éventuellement excessif des prix et des marges pour une entreprise en situation de position dominante ou encore en matière de délais de paiement.

Il vient également introduire une procédure de transaction pour certaines pratiques susceptibles d'être sanctionnées par l'autorité, clarifier certaines règles de procédure devant celle-ci ou encore prévoir une procédure sur le fonctionnement de l'autorité elle-même. Ce projet prévoit enfin une disposition sur la saisine pour avis de l'autorité de la concurrence en cas de renouvellement de régulation de marché.

C - Construire un modèle économique durable

Au-delà des mesures d'urgence et de renforcement de la liberté de l'économie, la Nouvelle-Calédonie doit s'engager dans une transformation profonde de son économie. Cela passe par quatre axes majeurs : une **réforme fiscale ambitieuse**, le **développement de filières d'avenir**, une **stratégie d'attractivité économique** et la mise en place de **nouveaux outils de financement**.

[C-1] - Réformer la fiscalité pour favoriser l'emploi et la compétitivité

Le modèle fiscal actuel pénalise la croissance et l'emploi. Il est nécessaire d'en revoir les fondements pour mieux valoriser le travail et améliorer la compétitivité des entreprises.

L'axe principal de cette réforme consisterait à fiscaliser une partie des cotisations sociales pour alléger le coût du travail, avec plusieurs effets positifs :

- Augmentation du pouvoir d'achat des salariés grâce à la baisse des charges salariales.
- Amélioration de la compétitivité des entreprises, leur permettant d'investir, d'embaucher et d'exporter plus facilement.
- Sécurisation du modèle social en diversifiant les sources de financement de la protection sociale.

Cette réforme fiscale doit être perçue comme un levier de transformation en profondeur, pour replacer la Nouvelle-Calédonie sur une trajectoire de croissance durable.

[C-2] - Structurer les filières d'avenir

Le développement économique de la Nouvelle-Calédonie passe par l'identification et le renforcement de filières stratégiques à fort potentiel. Un plan de structuration des filières doit être mis en place autour de secteurs clés :

- Économie bleue : valorisation des ressources maritimes, aquaculture durable, biotechnologies marines
- Transition énergétique : développement des énergies renouvelables, hydrogène vert, efficacité énergétique.
- Innovation et numérique : mise en place d'un écosystème tech attractif pour les startups et investisseurs.
- Industrie locale et transformation : définition d'un schéma industriel structurant et modernisation des outils de production.

Ce plan nécessitera des mesures incitatives, un accompagnement ciblé et une intégration de la Nouvelle-Calédonie dans les dynamiques régionales et Internationales.

[C-3] - Renforcer l'attractivité économique : Choose New Caledonia

Attirer les entreprises, investisseurs et talents est indispensable pour dynamiser notre économie. Un programme structuré, "Choose New Caledonia", sera mis en place avec plusieurs leviers :

- Mise en avant de la position stratégique de la Nouvelle-Calédonie en tant que hub économique régional.
- Valorisation des infrastructures : ports, aéroports, zones économiques, réseau numérique.
- Création de zones franches ciblées pour attirer les entreprises innovantes et centres de distribution régionaux.
- Développement d'une marque économique forte, portée par une communication offensive et un accompagnement dédié des investisseurs.

L'objectif est clair : faire de la Nouvelle-Calédonie un pôle d'innovation et d'échanges incontournable dans le Pacifique.

[C-4] -Moderniser les outils de financement

L'accès aux financements reste un frein majeur pour les entreprises calédoniennes. Il est essentiel de diversifier et moderniser les sources de financement pour soutenir l'investissement et l'innovation :

- Création de fonds d'investissement dédiés aux secteurs stratégiques (tech, économie verte, industrie locale).
- Mise en place d'un réseau de business angels pour accompagner les startups et jeunes entreprises.
- Développement du capital-investissement et du crowdfunding pour mobiliser l'épargne locale vers des projets économiques porteurs.
- Ouverture d'un guichet unique du financement pour simplifier l'accès aux dispositifs existants et favoriser les synergies entre acteurs publics et privés.

Avec ces nouvelles solutions, la Nouvelle-Calédonie pourra accélérer le développement de son tissu entrepreneurial, encourager la création d'emplois et renforcer son attractivité économique.

II. Les projections budgétaires 2025-2027

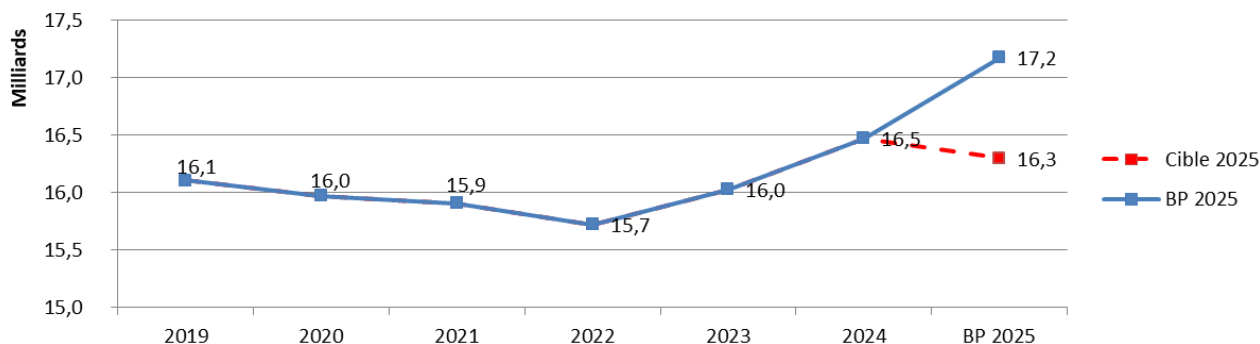
A. Les orientations encadrant les projections budgétaires 2025 - 2027

A.1. La poursuite de la réduction des dépenses publiques

a) La masse salariale

L'objectif est de réduire la masse salariale de la collectivité Nouvelle-Calédonie selon les paramètres suivants: -1,2 % en 2025, -3 % en 2026 et -5 % en 2027.

Masse salariale - Budget propre de la Nouvelle-Calédonie



<i>en milliards de F.CFP</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Besoin 2025	BP 2025 cible à -1,2%
Nouvelle-Calédonie	14,9	15,0	15,3	15,1	15,1	14,9	15,2	15,6	16,2	
Congrès	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	
Autorité de la concurrence		0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	
Budget propre (012) - Total	15,5	15,8	16,1	16,0	15,9	15,7	16,0	16,5	17,2	16,3

En se basant sur le réalisé 2024 de 16,5 milliards, une réduction de -1,2 % représente pour l'année 2025 une baisse de 0,9 milliard pour atteindre une masse salariale globale de 16.3 milliards.

Cependant, les prévisions budgétaires 2025 de la Direction des ressources humaines de la Nouvelle Calédonie (DRHFPNC) prennent en compte les éléments suivants qui entraînent une augmentation mécanique de la masse salariale de 3,5 % pour atteindre un montant de 17,2 milliards :

- le paiement en 2025 de l'avancement différencié de 2024 ;
- l'avancement différencié prévu pour 2025 ;
- la hausse du taux de cotisation patronale à la CLR de 0,6 % à partir du 1er janvier 2025 ;
- le versement des indemnités aux collaborateurs à la suite de la chute du 17^e gouvernement ;

Dans ce contexte, l'objectif à atteindre en 2025 doit tenir compte de cette hausse prévisionnelle de la masse salariale qui va nécessiter l'activation de leviers supplémentaires de manière à dégager 0,9 milliard d'économies.

Par ailleurs, différents types de mesures peuvent être proposées :

→ des mesures concernant exclusivement la collectivité de la Nouvelle Calédonie et ne nécessitant pas de modifications règlementaires :

- la suppression de postes budgétaires :

La DRHFPNC a mené en décembre 2024, dans le cadre de la préparation du BP 2025 de la masse salariale, un dialogue de gestion avec l'ensemble des directions de la Nouvelle-Calédonie. Dans ce cadre, 52 postes ont été identifiés comme pouvant être supprimés ou gelés en 2025. A noter que parmi ces 52 postes, 22 n'étaient pas budgétés en 2024 ce qui explique que cette mesure ne génère qu'une économie de presque 90 millions.

- le gel de 67 postes budgétaires supplémentaires :

Afin de réaliser une économie d'environ 600 millions, il est proposé de geler, en 2025 67 postes supplémentaires (selon les directions de la Nouvelle-Calédonie), en sus de ceux déjà identifiés dans le cadre des dialogues de gestion.

- **mise en œuvre du temps partiel**

Bien que le dispositif du temps partiel soit déjà mis en œuvre dans le secteur privé ainsi que dans certaines collectivités calédoniennes, la réglementation actuelle limite son application sur la base du volontariat. Ce mécanisme pourrait cependant être davantage valorisé et encouragé par l’instauration d’une autorisation exceptionnelle.

Les premières estimations font apparaître un potentiel d’économie d’environ 20 millions par an si 50 agents optaient pour un temps partiel à 90 %. Concrètement, ce dispositif consisterait à travailler 90 % du temps pour une rémunération équivalente à 90 %, permettant par exemple de libérer un après-midi par semaine.

Il est à noter que tous les métiers exercés au sein de la Nouvelle-Calédonie ne sont pas nécessairement compatibles avec le temps partiel. Toutefois, cette option pourrait améliorer les conditions de travail des agents volontaires, tout en contribuant à la réduction de la masse salariale.

→ des mesures impactant la fonction publique de la Nouvelle Calédonie et nécessitant des modifications règlementaires

● Gel de l’avancement

Un projet de loi du pays a été rédigé en 2024 et soumis à l’avis du Conseil d’État. À ce jour, les fonctionnaires bénéficient en moyenne d’un avancement d’échelon tous les deux ans, principalement basé sur l’ancienneté. Afin de garantir une égalité de traitement entre tous les agents publics, il est proposé que le gel de l’avancement soit appliqué pour une période équivalente, soit deux ans. Ce principe de neutralité temporelle vise à préserver l’équité tout en contribuant à la stabilité financière de la collectivité.

Ces deux ans de gel permettront de porter une réflexion sur l’avancement à durée minimal via le remplacement de ce dispositif par un nouveau dispositif de primes fondé sur la performance. Ce chantier sera ouvert dès 2025, par le biais de groupes de travail associant les organisations syndicales représentatives, les employeurs publics et l’administration, afin de définir collectivement des critères objectifs, transparents et partagés. Ce nouveau modèle indemnitaire pourrait se substituer à la perception d’indemnités catégorielles et permettra de récompenser la manière de servir des agents.

Le gel de l’avancement pourrait générer une économie estimée à 136,5 millions par an.

A ces mesures s’ajoute le dispositif “jour de carence”, applicable depuis le 1er février 2025 dont l’économie est estimée à 60 millions.

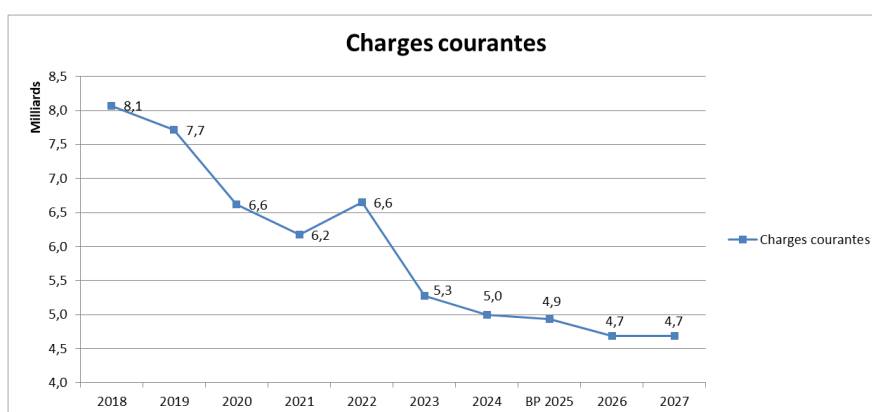
Il est proposé dans le tableau ci-dessous une modélisation des mesures cumulées pouvant être mises en place en 2025 pour atteindre l’objectif de 0,9 milliard d’économies sur la masse salariale (MS) :

Mesures proposées	Economie réalisée sur la MS en F.CFP
Suppression de 52 postes budgétaires	90 millions
Gel de 67 postes budgétaires supplémentaires	600 millions
Jour de carence	60 millions
Gel de l'avancement différencié	136 millions
Mise en œuvre du temps partiel	20 millions
TOTAL	906 millions

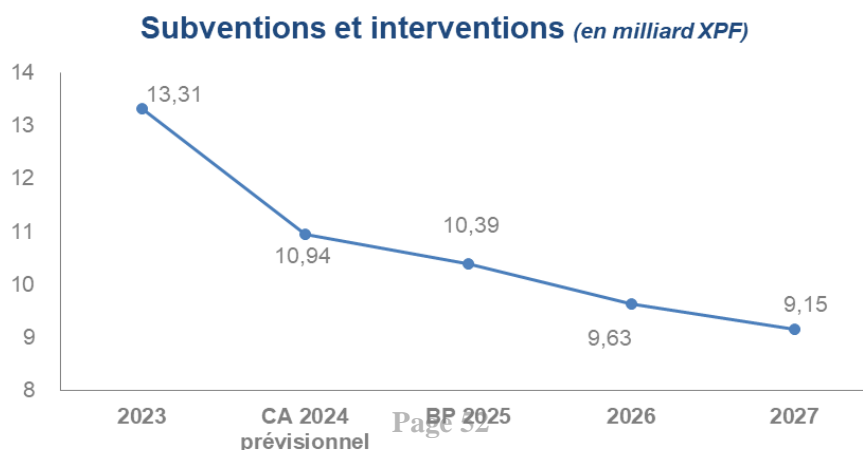
b) Les autres dépenses

Concernant les dépenses courantes (011), des efforts de maîtrise ayant été amorcés par l'ensemble des directions depuis plusieurs années, les économies supplémentaires réalisables par les services se réduisent.

Une cellule de contrôle de gestion sera positionnée au secrétariat général qui aidera à rationaliser, réduire les dépenses publiques, simplifier les procédures, rendre l'action publique plus efficace et éviter les gaspillages. L'objectif de réduction recherché est de -5% à partir de 2026 pour aboutir au schéma suivant : soit 5 milliards en 2025, 4,74 milliards en 2026 et 2027.



L'effort principal est placé sur la diminution des participations et des subventions (65 hors exceptionnel) qui doivent enregistrer une diminution globale de -5% en 2025, 2026 et 2027, pour aboutir à l'évolution suivante : 10,2 milliards en 2025, 9,6 milliards en 2026 et 9,1 milliards en 2027.



A.2. Le rétablissement du rendement des recettes fiscales

Le postulat de base permettant les projections budgétaires 2025-2027 consiste à envisager un rétablissement progressif des recettes fiscales à leur niveau de 2023 d'ici 2028 grâce à l'effet conjugué de la reprise de la croissance économique sur le territoire et des réformes.

En 2025, les prévisions de recettes sur le budget de répartition s'élèvent à 92,6 milliards soit des recettes inférieures à celles constatées en 2024 (102,6 milliards) et pour le budget de reversement à 73 milliards (74,8 milliards en 2024). Cette estimation s'appuie sur une diminution du volume d'emplois salariés privés constaté en 2024, une baisse de la population calédonienne, une réduction du nombre d'entreprises et une chute du chiffre d'affaires des entreprises encore en activité. Ces hypothèses conduisent à une baisse des rendements de la fiscalité directe, principalement ceux de l'IRPP et de l'IS estimés à -7,2 milliards par rapport à 2024.

Toutefois, l'indemnisation des entreprises sinistrées et la subvention de 24 milliards de l'Etat destinée à la reconstruction des écoles et des équipements publics devraient soutenir la fiscalité indirecte et contribuer à limiter la perte de rendement fiscal. Ainsi, les droits de douanes, la TGC et la TPP/TAPP devraient enregistrer une augmentation par rapport à 2024, en lien avec la hausse des importations nécessaires aux travaux de reconstruction et la reprise économique.

En 2026, les prévisions de recettes sur le budget de répartition s'élèvent à 98,5 milliards. Cette estimation se base sur la résilience des agents économiques, l'indemnisation des entreprises et la subvention de 24 milliards de l'Etat qui relance les travaux de reconstruction des infrastructures publiques. Ces fonds injectés, dès 2025, dans l'économie calédonienne continuent à impacter positivement le territoire en 2026. En effet, grâce à la relance des secteurs du BTP, des services aux entreprises et du commerce, l'emploi devrait être relancé, la consommation locale dynamisée et les rendements de la TGC interne, de l'IRPP et de l'IS30 devraient augmenter. De son côté, le rendement de la TGC externe devrait continuer à progresser grâce à la reconstitution des stocks de matières premières et de matériaux divers. Le volume d'hydrocarbures importés devrait poursuivre sa hausse, stimulant les rendements de TPP/TAPP. A cela s'ajoute une inflation importée qui devrait persister à un niveau de +2% et impacter la valeur des importations. L'inflation locale devrait également être portée par le besoin des entreprises de reconstituer de la trésorerie dans un environnement moins concurrentiel qu'auparavant.

En 2027, la dynamique de reprise amorcée en 2026 se prolonge dans un contexte où l'avenir institutionnel du territoire devrait offrir une visibilité accrue. Bien que les niveaux de rendements d'avant crise ne soient pas encore retrouvés, les hypothèses suivantes peuvent être émises :

- un taux d'emploi salarié se stabilisant sur la moyenne 2011-2021 de 65 350 salariés,
- une augmentation du tissu entrepreneurial,
- un renforcement de l'attractivité du territoire traduit par une hausse du solde migratoire,
- une progression du revenu par habitant,
- un accroissement de la confiance en l'avenir propice à une hausse des investissements,
- une hausse de la demande intérieure stimulant la consommation et les importations

Ces éléments laissent présager une hausse des rendements des principaux impôts contributeurs avec un retour consolidé des rendements liés aux droits d'enregistrement. Aussi les estimations de recettes sur le budget de répartition s'élèveraient à 109,6 Msd.

A.3. L'aide de l'Etat

L'Etat prévoit d'accompagner la Nouvelle Calédonie par une garantie d'emprunt à hauteur d'un prêt de 119,3 milliards. Ces emprunts pour une durée totale de 25 ans seront contractés auprès de l'Agence France Développement (AFD). La ventilation de ces fonds sur trois ans doit faire l'objet d'une décision politique. Néanmoins, en 2025, ils doivent être consacrés prioritairement :

- au remboursement total des avances remboursables versées par l'Etat en 2024, soit 40,8 milliards ;
- au remboursement de l'avance de trésorerie apportée par la Banque des Territoires en 2024, soit 5,9 milliards ;
- à la compensation des pertes de recettes fiscales
- au déficit du RUAMM (hors déficits antérieurs)
- au dispositif du chômage
- au déficit du système électrique (hors déficits antérieurs)

En 2026, les fonds doivent être consacrés à la compensation des pertes fiscales, au déficit du RUAMM, au déficit du système électrique et au chômage.

Enfin, en 2027, un versement est consacré à la compensation des pertes fiscales.

A.4. Le soutien aux régimes sociaux

Comme vu précédemment, le déficit annuel du RUAMM s'élève à 12,4 milliards suite à la crise de mai 2024 (hors dettes antérieures).

En faisant évoluer l'affectation de la TGC à l'ASSNC à raison de 28,4 milliards en 2025, de 30,5 milliards en 2026, et 34,7 milliards en 2027, le déficit restant à financer par la Nouvelle-Calédonie (hors réforme de santé non encore votée) retombe à 9,9 milliards en 2025 et 5,9 milliards en 2026.

Il est également prévu un soutien au chômage de droit commun ainsi qu'au chômage spécifique partiel et total. Les prévisions sont synthétisées dans le tableau ci-dessous :

<i>en milliards de F.CFP</i>		Prospective 2025 - 2027 : Soutien aux régimes sociaux			
Dépenses sociales et système électrique (Emprunt)	2025	2026	2027	Total	
Chomage spécifique & droit commun	11 200 000 000	2 700 000 000	-	13 900 000 000	
RUAMM (hors déficits antérieurs)	9 900 000 000	5 900 000 000	-	15 800 000 000	
Total en F.CFP	21 100 000 000	8 600 000 000	-	29 700 000 000	

Seul un prélèvement sur l'enveloppe de l'emprunt garanti par l'Etat permettra de faire face à ces besoins.

En 2025, un régime universel intégrant l'aide médicale sera étudié, et ne pourra être financé que par une modification de la clé de répartition des dotations entre les provinces et la Nouvelle Calédonie.

A.5. Le rééquilibrage du système électrique

Afin d'accompagner le rétablissement de l'équilibre du système électrique calédonien, et conformément à la modification des articles 28 et 29 de la délibération n°195 votée en 2024, et suite aux derniers échanges avec ENERCAL sur ses besoins de trésorerie, il est prévu de verser à la société en 2025 un montant de 4,4 milliards et en 2026 un montant de 2,8 milliards.

B. Le scénario prospectif 2025-2027

Une projection financière à moyen terme des comptes de la collectivité a été établie, avec un horizon fixé à 2027. Elle s'appuie sur un scénario d'équilibre pour 2025 pour l'évaluation du fonds de roulement et des ratios d'endettement, associé à l'élaboration d'un budget unique permettant la reprise du résultat de l'exercice 2024.

Le cadre budgétaire est celui d'un budget unique, intégrant une reprise anticipée du résultat cumulé de l'exercice 2024 estimée à 2,2 milliards.

Par ailleurs, un ajustement à la hausse de l'assiette des dotations 2024, à hauteur de 4,8 milliards, est pris en compte, incluant une allocation de 1,2 milliard pour la Nouvelle Calédonie.

L'aide de l'Etat s'établit à un montant de 119.3 milliards ventilée sur 3 ans de la manière suivante :

- **En 2025 :** prise en charge intégrale du remboursement des avances remboursables et des avances de trésorerie accordées en 2024 par l'État et la Banque des Territoires, pour un montant de **46,6 milliards** ; financement du **chômage total de droit commun et du chômage spécifique (partiel et total)** à hauteur de **11,2 milliards** ; couverture du **déficit du RUAMM** (hors déficits antérieurs) pour **9,9 milliards** ; soutien au **système électrique** (hors déficits antérieurs) pour **4,4 milliards** ; et compensation fiscale sur l'assiette des dotations à hauteur de **19,5 milliards**.
- **En 2026 :** couverture du **déficit du RUAMM** (hors déficits antérieurs) pour **5,9 milliards** ; soutien au **système électrique** (hors déficits antérieurs) pour **2,8 milliards** ; financement du **chômage total de droit commun** à hauteur de **2,7 milliards** ; et compensation fiscale sur l'assiette des dotations pour **13,5 milliards**.
- **En 2027 :** compensation fiscale sur l'assiette des dotations à hauteur de **2,8 milliards**.

Ventilation aide Etat	Prospective 2025 - 2027			Total
	2025	2026	2027	
Chomage spécifique & droit commun	11 200 000 000	2 700 000 000		13 900 000 000
pertes recettes fiscales et douanières (budget)	19 521 850 655	13 493 456 637	2 805 456 638	35 820 763 930
RUAMM (hors déficits antérieurs)	9 900 000 000	5 900 000 000		15 800 000 000
système Electrique (hors déficits antérieurs)	4 400 000 000	2 800 000 000		7 200 000 000
remboursement avances remboursables Etat	40 644 391 213			40 644 391 213
remboursement avance trésorerie BDT	5 966 587 100			5 966 587 100
TOTAL en F.CFP	91 632 828 968	24 893 456 637	2 805 456 638	119 331 742 243

Evolution de la fiscalité des budgets de reversement et de répartition :

2025 : *La diminution des recettes fiscales en 2025 s'explique principalement par :*

- L'impact des licenciements massifs sur l'activité économique ;
- La baisse des recettes issues de la fiscalité directe (IRPP, IS) ;
- Les mesures d'indemnisation des entreprises sinistrées, constituant un facteur modérateur ;
- La subvention de 24 milliards de l'État dédiée à la reconstruction, qui vient également pondérer l'évolution des recettes ;
- La hausse de la fiscalité indirecte (TGC, TPP/TAPP), en lien avec l'augmentation des importations nécessaires à la reconstruction et à la relance économique.

2026 : *La dynamique de reprise économique en 2026 devrait favoriser une hausse des recettes fiscales, portée par :*

- La relance du secteur du BTP grâce aux chantiers de reconstruction ;
- La progression de la consommation, entraînant une augmentation des recettes de TGC interne et de fiscalité directe (IRPP, IS) ;
- La montée en puissance de la TGC externe, stimulée par la reconstitution des stocks de matières premières et de matériaux ;
- L'augmentation des importations d'hydrocarbures, renforçant le rendement de la TPP/TAPP ;
- L'inflation importée, qui impacte la valeur des importations ;
- L'inflation locale, amplifiée par un environnement économique moins concurrentiel.

2027 : *L'évolution positive des recettes fiscales en 2027 repose sur plusieurs facteurs structurels :*

- Un environnement institutionnel stabilisé, offrant une meilleure visibilité économique;
- Un taux d'emploi stabilisé autour de la moyenne de 65 350 salariés (période 2011-2021) ;
- Un renforcement du tissu entrepreneurial ;
- Une attractivité accrue du territoire, favorisant un solde migratoire positif ;
- Une progression du revenu par habitant, soutenant la consommation ;
- Une confiance économique retrouvée, propice aux investissements ;
- Une hausse de la demande intérieure, stimulant à la fois la consommation et les importations.

La Nouvelle Calédonie devra également s'engager dans une série de réformes en dépenses:

- -1,2 % de la masse salariale en 2025, -3 % en 2026 et -5 % en 2027
- -5 % des dépenses courantes en 2026
- -5 % des subventions en 2025, en 2026 et en 2027

En matière d'investissement, l'Etat confirme son financement à 100% du Lycée Petro Attiti et à 80% des autres opérations, notamment les bâtiments administratifs. La collectivité prévoit d'engager des dépenses d'investissement stabilisées à hauteur de près de 7 milliards en 2025 et 7 en 2026. L'investissement redevient plus dynamique à partir de 2027 en atteignant un montant prévisionnel de 7,9 milliards.

En matière d'emprunt, le remboursement total des avances remboursables versées en 2024 doit être effectué en 2025. Cependant, le paiement des intérêts intercalaires du prêt 2025 garanti par l'Etat n'est pas financé.

Synthèse prospective 2025 - 2027

Aide de l'Etat	Prospective 2025 - 2027					
En milliers F.CFP	CA 2022	CA 2023	CA prévisionnel 2024	2 025	2 026	2 027
Recette réelles propres de fonctionnement	12 679 916	14 965 242	14 853 991	15 372 116	15 821 915	15 176 723
Part NC de l'assiette de dotations	28 582 546	33 934 623	23 133 546	29 479 936	28 252 679	28 252 679
Produits financiers (c/ 76)	476 326	602 246	604 598	550 050	550 000	605 000
Produits exceptionnels (c/ 77)	2 412 288	3 507 399	9 185 036	82 221	300 000	300 000
Reprises de provisions		1 147 079	749 659	334 213	334 213	334 213
Reportes recettes de fonctionnement			0	0	0	0
Recettes réelles de fonctionnement totales	44 221 338	54 156 589	48 526 831	47 216 617	44 924 594	44 334 402
Dépenses de personnel (c/012)	15 720 708	16 028 958	16 473 365	16 300 000	15 811 000	15 020 450
Achats et charges externes (c/011)	6 647 891	5 278 567	4 992 469	4 992 544	4 742 846	4 742 846
Participations et subventions (c/ 65)	14 152 163	13 083 252	10 941 786	29 916 547	23 125 218	11 955 630
<i>dont compensation fiscale</i>				19 521 851	13 493 457	2 805 457
<i>dont autres</i>	11 407 233	12 003 961	10 941 786	10 394 696	9 631 762	9 150 174
Frais financiers (c/ 66)	1 328 375	1 676 653	1 828 628	2 003 000	1 579 848	1 492 891
Charges exceptionnelles (c/ 67)	1 403 033	10 197 092	32 536 862	27 683 249	13 550 000	2 150 000
<i>dont subvention CAFAT RUAMM</i>		6 000 000	7 000 000	9 900 000	5 900 000	0
<i>dont subvention CAFAT CLR</i>		2 159 905	630 000			
<i>dont subvention chômage spécifique & droit commun</i>		0	20 612 888	11 200 000	2 700 000	0
<i>dont subvention ASSNC (Compte sociaux)</i>		1 300 716	0	0	0	0
<i>Dont subvention ASSNC (Aide médicale)</i>				0	0	0
<i>dont subvention ENERCAL</i>		0	3 120 048	4 400 000	2 800 000	0
<i>dont subvention exceptionnelle communes</i>				1 950 000	1 950 000	1 950 000
<i>dont COVID</i>	1 105 114	487 894				
<i>dont autres</i>	297 919	248 577	357 697	233 249	200 000	200 000
Dotations aux provisions		0	73 643	900 642	500 000	450 000
Reportes dépenses de fonctionnement			0	666 242	700 000	700 000
Depenses réelles de fonctionnement totales	39 252 170	46 264 521	66 846 754	82 462 225	60 008 912	36 511 817
Recettes d'investissement (hors dette et 1068)	2 109 800	965 889	3 325 709	2 510 616	2 921 468	2 140 032
Aide de l'Etat - Recettes d'emprunt(s)	17 500 600	4 144 252	24 955 791	91 632 829	24 893 457	2 805 457
Dotations, fonds divers et réserves (1068)	4 701 860	3 937 406	3 706 012	0	0	0
résultat investissement positif				843 476	0	0
Recettes réelles d'investissement totales	24 312 260	9 047 547	31 987 512	94 986 921	27 814 925	4 945 489
Remboursement de la dette en capital	4 656 388	5 735 437	2 747 926	52 800 978	5 288 857	4 343 466
<i>dont remboursement avances AFT et EP</i>				40 844 391	200 000	200 000
<i>dont remboursement avance CDC</i>				5 966 587	0	0
<i>dont remboursement COVID</i>				5 989 999	5 088 857	4 143 466
Dépenses d'investissement (hors dette)	19 686 657	7 107 399	5 886 446	6 889 351	7 441 750	8 424 608
Reportes dépenses d'investissement			0	50 985	0	0
Depenses réelles d'investissement totales	24 343 044	12 842 836	8 634 372	59 741 314	12 730 607	12 768 074
Recettes mixtes et d'ordre	17 222 085	20 895 004	33 056 665	7 962 993	7 962 993	7 962 993
Dépenses mixtes et d'ordre	17 104 096	20 948 168	33 354 716	7 962 993	7 962 993	7 962 993
Résultat de l'exercice	5 056 373	4 043 615	4 735 165	0	0	0