

Rapport sur les orientations budgétaires de la Nouvelle-Calédonie

2019 – 2021





Avant-propos

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

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

Depuis 4 ans, des efforts importants ont été réalisés pour réduire les dépenses de fonctionnement sans porter atteinte au niveau de service public. La collectivité souhaite par ailleurs maintenir un volume d'investissement élevé pour stimuler le secteur du bâtiment et des travaux publics notamment. A cet effet, un recours à l'emprunt est donc nécessaire en 2019, de l'ordre de 4,5 milliards.

Ce document s'attache en première partie à décrire le contexte macro-économique dans lequel le budget primitif 2019 s'inscrit ; il affiche ensuite les orientations retenues puis décrit de manière plus spécifique l'état des finances sociales. Enfin, un état d'avancement du plan de réforme de la gestion des finances publiques est présenté en annexe.



SOMMAIRE

Partie 1 : le contexte économique de la Nouvelle-Calédonie 3

Le tourisme.....	4
L'agriculture.....	4
L'énergie	5
La recherche et l'innovation.....	5
L'économie bleue	5
L'économie numérique	6
La consommation des ménages.....	7
Le secteur du BTP	7

Partie 2 : Le budget de la Nouvelle-Calédonie 9

La situation financière à fin 2018.....	9
Un budget sans prélèvement exceptionnel grâce à une progression des recettes fiscales en 2019.....	11
Des dépenses de fonctionnement maîtrisées et la préservation d'un niveau d'investissement	17
Prospective 2019-2021 : un assainissement à poursuivre	18

Partie 3 : Les finances sociales 20

ANNEXE – Etat d'avancement du plan de réforme de la gestion des finances publiques 25

Partie 1 : le contexte économique de la Nouvelle-Calédonie

Le ralentissement de la croissance calédonienne amorcée depuis 2012 s'est accéléré en 2015 avec la chute des cours du nickel. Depuis ce point bas, l'économie semble repartir grâce au redressement du nickel et aux réformes structurelles mises en places par la Nouvelle-Calédonie.

C'est ce que confirme l'indicateur du climat des affaires, le net redressement de la balance commerciale, l'amélioration de l'emploi, la reprise des crédits à la consommation et à l'habitat des ménages.

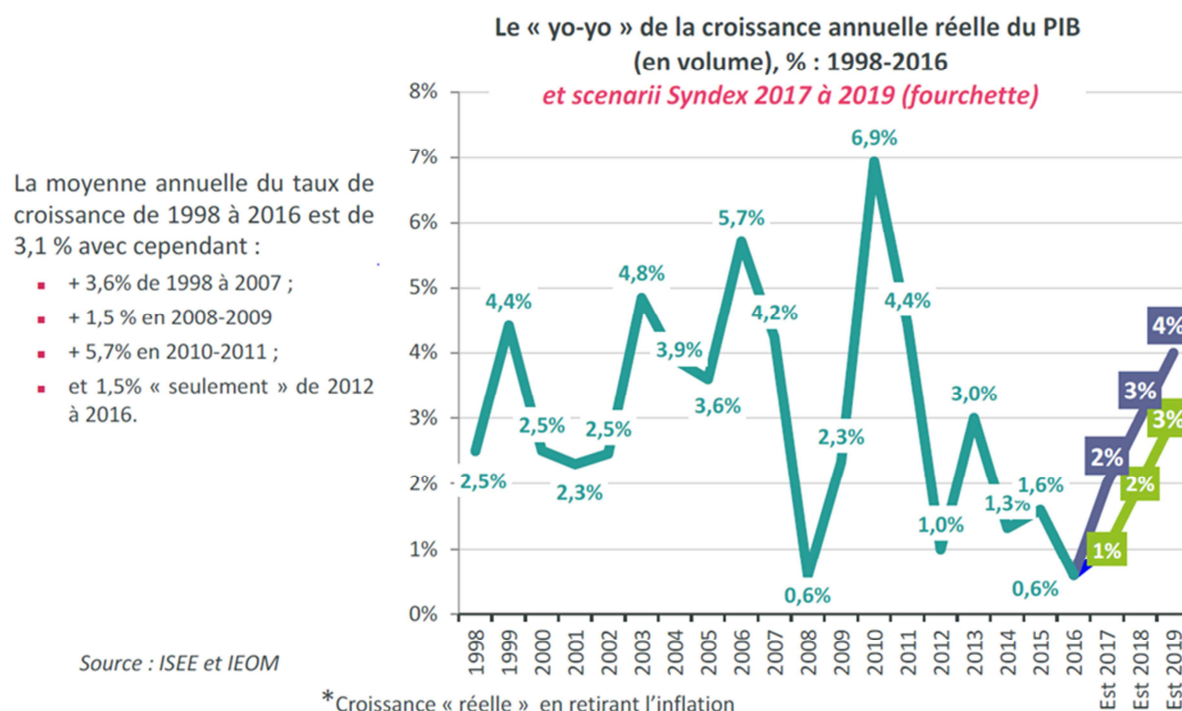
Focus sur l'emploi

Selon le bulletin de conjoncture du 2^{ème} trimestre 2018 l'emploi est en légère hausse de +0.2% par rapport au trimestre précédent. L'emploi dans le secteur public progresse de 0.8% et l'emploi dans le secteur privé se stabilise +0%.

Cette stabilité de l'emploi dans le secteur privé masque néanmoins des hausses respectives de +0.6% et +0.4% dans les secteurs du commerce et de l'industrie.

Un seul secteur ne s'inscrit pas dans cette tendance, le BTP qui n'a pas retrouvé ses 100 milliards de commande publique et privée.

Selon le rapport d'octobre 2018 du cabinet SYNDEX commandé par le Conseil du dialogue social (CDS) relatif à la conjoncture générale de la Nouvelle-Calédonie, la croissance de 2018 et 2019 devrait s'établir respectivement à +2 et +3%.





Le tourisme

Secteur à fort potentiel, le deuxième après le nickel, et levier de rééquilibrage économique, le tourisme progresse de manière significative.

C'est dans ce contexte que le 13 mars dernier, le gouvernement a arrêté un projet de délibération du Congrès approuvant la stratégie de développement touristique des services et des loisirs 2025. Ce projet sera prochainement soumis à l'examen du Congrès.

Le secteur du tourisme, porté par la Stratégie de Développement touristique des Services et des Loisirs 2025, doit proposer une alternative solide au « tout-nickel ». Les efforts communs ont fait du tourisme le 2ème secteur d'exportation. Il participe au rééquilibrage et à la localisation des emplois. Secteur de diversification, le tourisme est devenu aujourd'hui une industrie aux retombées induites importantes ayant dégagé l'année dernière, 26 milliards de recettes et assurant 5 500 emplois directs.

En 2017, la Nouvelle-Calédonie a accueilli 120 699 touristes, soit une progression de 12% en cinq ans. Dans le même temps, nous avons reçu l'an dernier 560 150 croisiéristes, soit une progression de 28% sur la même période.

Afin de dynamiser plus encore l'arrivée de touristes en provenance des marchés émetteurs historiques tels que le Japon, ou de nouveaux marchés tels que la Chine, des contrats de destination ont été signés entre les institutions et les professionnels du tourisme en avril dernier. Ces contrats de destination se sont révélés extrêmement efficaces. En effet, depuis la signature des premiers contrats en 2013, le nombre de touristes Australiens a progressé de 51% et celui des Néo-Zélandais de 62%.

En outre, le projet hôtelier sous enseigne internationale Hilton à Lifou a reçu l'agrément de la défiscalisation nationale en octobre dernier. Ce nouvel outil de développement économique et de rééquilibrage devrait voir le jour courant 2021.

Une fiscalité nouvelle portant sur les meublés de tourisme ainsi que sur les croisières effectuées en Nouvelle-Calédonie par des structures étrangères sera également proposée afin de concourir au développement de l'industrie touristique, vecteur de diversification identifié de notre économie.

L'agriculture

Depuis 2015, le gouvernement a déployé plusieurs mesures en faveur du développement de l'agriculture afin d'augmenter les volumes pour subvenir à nos besoins : l'officialisation des signes de qualité, l'évolution de la législation sur les produits phytosanitaires, le sauvetage d'établissements publics à travers la réforme de la TSPA, l'encouragement à la signature de baux ruraux sur foncier privé, l'exonération totale des droits de succession jusque-là proportionnels à la superficie de l'exploitation, l'encadrement de la profession de vétérinaire, la création de l'agence rurale ou encore la mise en route d'un véritable schéma de l'eau.

Le taux de couverture alimentaire était de 14 % en 2014, il s'élève à 18 % en 2018. C'est ainsi que la production porcine progresse tant en volume (6%) qu'en valeur (4%), constatant un taux de couverture avoisinant les 80% ; la filière bovine connaît une progression de 8% des naissances déclarées ; les fruits et légumes progressent de 7% en volume et sont stables en valeur ; et la production céréalière atteint 9 415 tonnes en 2017, soit une progression de 10% en volume et en valeur ainsi que de 300 % en volume en 7 ans.

Globalement, le secteur agricole, malgré un contexte difficile (cyclones Cook et Donna, plusieurs mois de sécheresse), atteint un niveau de production de l'ordre de 10 milliards de francs, en augmentation de 2,3% par rapport à 2015 et de 11% par rapport à 2012.



L'Agence rurale (qui devrait être opérationnelle au 1er janvier 2019) doit nous permettre d'atteindre l'objectif de 30 % en 2025. Au-delà de la fusion de deux établissements publics, l'Erpa et l'Apican, la création de l'Agence rurale est un outil pays mis à la disposition de l'agriculture calédonienne par le gouvernement, afin d'homogénéiser les dispositifs entre provinces et d'exploiter plus efficacement les potentiels encore à développer, notamment en province Nord.

L'énergie

Suite à l'adoption du Schéma de transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie (STENC) en juin 2016, un panel de textes et de réglementations ont été lancés par le Gouvernement pour assurer le développement des énergies renouvelables en Nouvelle-Calédonie (incitation à l'équipement en panneaux photovoltaïques (PV), déploiement de PV collectifs, et des petites fermes PV, accompagnement du déploiement du projet LIFOU 2020...)

La production installée d'énergie renouvelable a ainsi progressé de 94 000 KW au cours de 5 dernières années. En 2017, 12 projets répartis dans toutes les provinces et représentant la puissance totale de 63 MW ont été autorisés par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie représentant un investissement de 13,466 milliards de francs. 30 nouveaux mégawatts seront agréés avant la fin de l'année 2018.

Le STENC prévoit d'atteindre un seuil d'autonomie totale sur les îles à horizon 2030. Aujourd'hui, Lifou est déjà à 50% ; Ouvéa, Maré, Île des pins et Belep atteindront cet objectif de 100% d'autonomie à horizon 2022.

La recherche et l'innovation

La transition économique repose sur la diversification des activités par la diffusion des innovations issues de la recherche ou des entreprises. A cet effet, le gouvernement apporte son soutien au consortium de la recherche en Nouvelle-Calédonie (CRESICA), ainsi qu'aux Clusters d'entreprises, toutes filières confondues.

Le gouvernement a augmenté les moyens de l'incubateur et accélérateur d'entreprises mis en place depuis 2014 afin de favoriser l'émergence de startups créées par de jeunes docteurs de l'université et par des entrepreneurs innovants. Trois ont reçus le prix de l'innovation de l'OCTA (Association des pays et territoires de l'Union Européenne). A population identique, la Nouvelle-Calédonie voit émerger chaque année une volumétrie de projets quatre fois supérieure aux autres régions. Les 20 startups actuellement accompagnées représentent une grande diversité, du numérique aux biotechnologies en passant par les services et les cleantechs. Huit de plus sont prévues pour 2019.

L'économie bleue

Si l'émergence d'une économie bleue est déjà une réalité outre-mer, force est de constater que les potentialités restent encore sous-exploitées. Cette économie de la mer se concentre principalement sur l'activité portuaire, le transport maritime, la pêche et le tourisme bleu.

La Nouvelle-Calédonie possède la deuxième plus vaste Zone économique exclusive (ZEE) de l'outremer français, avec ses 1,4 million de Km², mais elle reste sous-exploitée, selon une étude de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM)¹. L'économie maritime, ou économie bleue, ne représente que 2% de l'emploi salarié calédonien, 3% des entreprises et 1,5% des exportations, loin derrière le nickel (92,1%). Les activités maritimes représentent également une part de marché très modérée pour les

¹ Note express de l'IEOM mars 2016 : L'économie bleue en Nouvelle-Calédonie. Un levier de croissance à actionner



établissements de crédit qui interviennent sur le territoire calédonien (1,0 %, soit 42,5 millions d'euros). La marge de progression est réelle compte tenu du potentiel.

La Nouvelle-Calédonie dispose d'atouts considérables reconnus en matière d'économie de la mer avec des secteurs ciblés à potentiel de croissance comme la pêche, l'activité portuaire et le trafic maritime, la recherche et l'innovation autour notamment de la biodiversité marine, les moyens d'observation et de surveillance, l'aquaculture, les biotechnologies marines, la navigation de plaisance, l'énergie marine. Autant de secteurs de diversification qui peuvent constituer des points d'appui d'une croissance bleue. La Nouvelle-Calédonie bénéficie aussi d'un avantage distinctif considérable : sa biodiversité marine exceptionnelle présente dans ses lagons ou dans le parc naturel de la mer de Corail, qu'il faut préserver, comme cela a été fait en 2018 avec le classement des récifs éloignés, afin de répondre aux défis environnementaux et climatiques, pour les générations futures mais également pour la valoriser. La conjonction des atouts de l'économie de la mer et de sa biodiversité unique constitue une vraie opportunité de différenciation économique, de croissance bleue responsable et d'emplois nouveaux ou des métiers innovants.

C'est pourquoi le gouvernement calédonien s'est engagé en 2017, avec les professionnels du secteur (Clusters) et les organismes de recherche (CRESICA), dans le programme national « Territoires d'innovation de grande ambition » (TIGA) dans le cadre des investissements d'avenir, avec le projet de « le parc naturel de la mer de Corail ou comment faire de la préservation de la biodiversité un moteur de croissance dans le Pacifique » et dans la mise en œuvre d'actions autour de la recherche, de l'innovation, du développement d'activités écoresponsables, et de coopération avec les pays de la région pacifique. C'est un nouveau modèle croissance durable qui est visé en même temps qu'une stratégie maritime concertée ambitieuse et innovante.

Si le projet calédonien TIGA est retenu au niveau national c'est un potentiel de 4 milliards de F CFP qui pourra être affecté aux actions retenues. Cependant dès 2019 la Nouvelle-Calédonie devra investir, quitte à réorienter des moyens, afin de développer sa recherche consacrée à une meilleure connaissance du parc pour sa protection du parc et à sa valorisation, dans l'innovation et les activités (y compris start-up) qui s'y développeront dans le respect de cet environnement, dans les moyens d'observation et de surveillance, dans l'économie numérique avec la valorisation des données obtenues sur le parc et le lagon. Les créations d'un GIP pour le parc et d'un consortium pour TIGA renforceront la gouvernance de l'ensemble.

L'économie numérique

La filière numérique calédonienne représente 210 entreprises économiquement actives, 1850 emplois et 2,64 % du PIB (contre 6% dans les pays développés), un chiffre d'affaires de 57,6 milliards de F CFP. La croissance moyenne annuelle du nombre de sociétés de la filière a été de 6,3 % de 2011 à 2016².

Pour le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, il faut accélérer la transformation numérique du territoire, notamment en soutenant l'innovation, la création d'entreprises et la production de services à forte valeur ajoutée.

La filière numérique calédonienne repose en grande partie sur le secteur des télécommunications, qui représentait 58,5% de son chiffre d'affaires et 55,3% des salariés en 2015 avec un acteur majeur l'OPT.

Le secteur des Datacenter, nombreux si l'on considère le public et le privé, est peu compétitif localement par rapport à une concurrence internationale, notamment parce qu'il nécessite initialement de forts investissements et des services, qui constituent autant de barrières à l'entrée.

D'autres secteurs sont susceptibles de développement comme utilisateurs : le e-commerce, l'éducation et la formation, les médias, les secteurs de l'énergie, de l'environnement (observation,

² Baromètre du numérique 2018. Observatoire du numérique. Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie



surveillance, connaissance), du tourisme, du transport avec en toile de fond les technologies de l'internet des objets (capteurs, smart city), de l'agriculture, de l'industrie et de l'artisanat.

La consommation des ménages

Après la mise en place des réformes fiscales à travers la baisse de l'impôt sur le revenu (IRPP) permettant ainsi de rendre du pouvoir d'achat au calédoniens, l'instauration de la TGC au 1er octobre 2018 vise à améliorer la compétitivité des entreprises et à faire baisser les prix à la consommation.

L'indice des prix à la consommation publié par l'ISEE pour le mois d'octobre traduit l'impact de la TGC. Les consommateurs ont pu le mesurer. C'est ainsi que les prix des produits alimentaires hors boissons ont baissé de - 4,9% depuis avril 2018, date qui sert de référence pour la réglementation des prix et des marges liées à cette nouvelle taxe. A titre d'exemple, le prix des légumes a baissé de 24,6% ; du poisson - 6,5% ; du lait, du fromage et des œufs de -3,3% ; du pain et des céréales de - 3,5%, du sucre, des confitures, du chocolat, des confiseries et produits glacés de - 1,8%. De même, le prix des pièces détachées et accessoires pour les véhicules personnels a baissé de - 6,2% ; les équipements audiovisuels, photographies et informatiques de - 2,4%.

Il s'agit de premières traductions. Le mois de novembre devrait confirmer et accentuer ces évolutions à la baisse. Nul doute que le consommateur adaptera son comportement et consommera davantage, soutenant ainsi la croissance économique.

Le secteur du BTP

Depuis 2016, des mesures et des efforts publics en continu ont été déployés pour soutenir l'activité et l'emploi dans le secteur du BTP.

- Loi du pays créant le RILI2 (défiscalisation en faveur du logement intermédiaire). Avec le RILI 1, plus de 2000 logements ont été construits pour une dépense fiscale de 4 milliards F fin 2017.
- Modification du dispositif prêt à taux zéro (PTZ) en 2016 pour une dépense fiscale de 900 millions pour 504 logements octroyés.
- Mesures PULSE en 2016
- Réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques : déduction des intérêts d'emprunt
- Aide fiscale à l'investissement outre-mer prolongée jusqu'en 2025
- TGC à 6%
- Actions provinciales en faveur du logement social locatif

Avant la fin de l'année 2018, plusieurs mesures de soutien au secteur du BTP sont prévues et répondent à trois objectifs :

Un premier objectif de relance rapide de l'activité du BTP

- Des mesures fiscales pour favoriser la construction de logements neufs devraient être soumises au vote du congrès avant la fin de l'année. Elles portent sur une réduction des droits d'enregistrement de 4% à 0,5% sur 3 ans, sur l'orientation du PTZ exclusivement vers la construction de logements neufs dans le Grand Nouméa, sur la hausse de la déductibilité des intérêts d'emprunts et enfin sur la prorogation d'exonération des revenus locatifs pour 3 ans.
- Pour assurer le soutien aux investissements et aux grands chantiers, un objectif supérieur à 50 milliards d'investissements publics réalisables/an sur la période 2019-2021 est fixé. Un recensement permet d'ores et déjà de tableur sur une commande publique totale (hors



communes et y compris établissements publics et organismes de logements sociaux) de 52 milliards en 2019 et 48 milliards en 2020.

- Afin d'accélérer les projets, suivre la mise en œuvre des mesures et assurer les relations interinstitutionnelles (Etat-GNC-Provinces-Communes), la cellule BTP sera particulièrement mobilisée.
- Les mesures sociales de soutien de l'emploi dans le cadre du PULSE 2016 seront prolongées (chômage partiel et commission des chefs de service financier pour examiner les dettes ou retard de paiement des charges sociales ou fiscales des entreprises du secteur, guichet unique des provinces).

Un deuxième objectif de mise en place de mesures pérennes avec :

- La loi du pays relative aux contrats de construction d'une maison individuelle (CCMI) afin de sécuriser le secteur de la construction de maisons individuelles, protéger les ménages et générer une baisse de prix de la construction ;
- La réforme des marchés publics avec la 136 CP permettant une commande publique plus efficace, une plus grande fluidité des appels d'offres et faciliter l'exécution des marchés.

Un troisième objectif de visibilité sur le secteur avec l'observatoire des marchés.

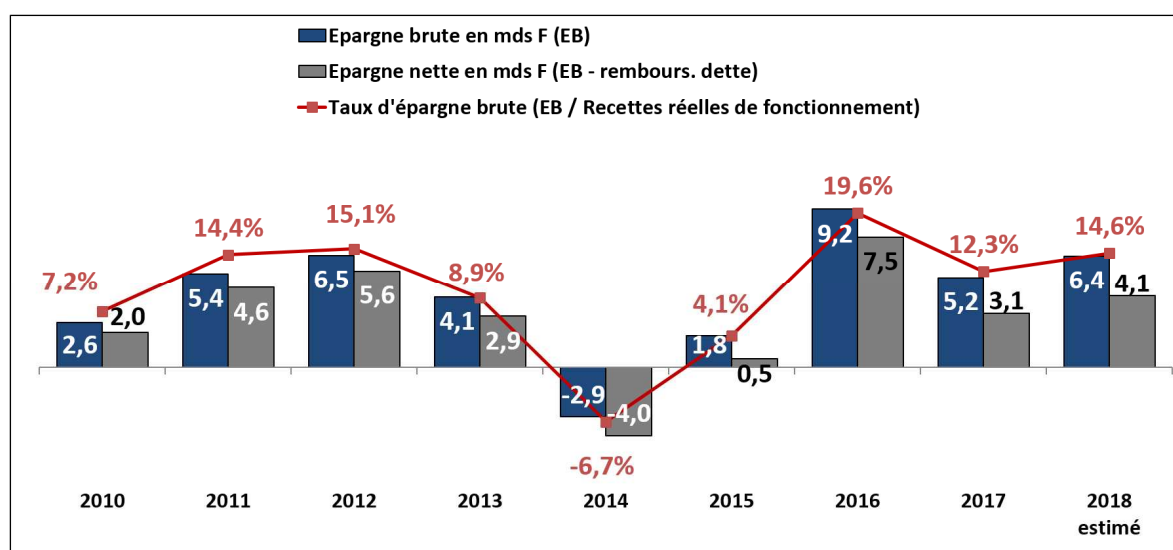
Toutes ces mesures seront mises en œuvre avant la fin de l'année 2018 pour un effet bénéfique immédiat sur le secteur du BTP.

Partie 2 : Le budget de la Nouvelle-Calédonie

La situation financière à fin 2018

Rappelons que la santé financière d'une collectivité s'apprécie essentiellement à partir de deux indicateurs clé liés : l'épargne brute et l'endettement.

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 les emprunts contractés liés à ces dépenses d'investissement) : il s'agit de la part des ressources propres (notamment les recettes fiscales) disponible après avoir financé les dépenses récurrentes de fonctionnement de la collectivité (les dépenses d'interventions, les charges de personnel, les intérêts d'emprunt, les autres charges fixes...).

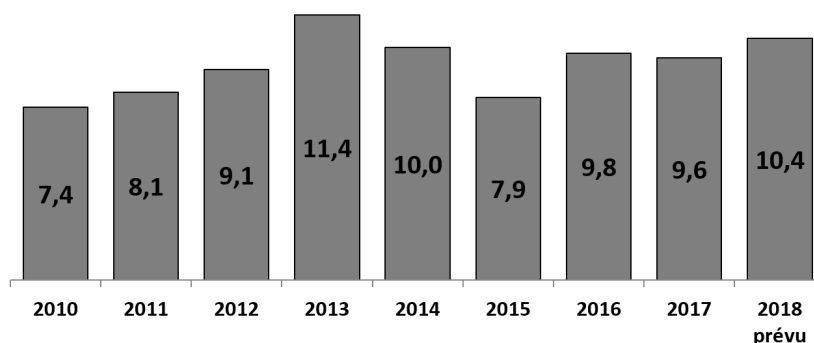


Depuis 2016, le niveau d'épargne brute a été conforté par une nette contraction des dépenses de fonctionnement (-17% entre 2014 et 2018), traduisant une véritable politique de rigueur budgétaire entamée dès 2015.

Le train de vie de l'institution, des directions et des services a été revu à la baisse (baisse des dépenses de fêtes et cérémonies, colloques et séminaires, frais de déplacement des élus, communication...), et l'ensemble des charges courantes ont été rationalisés.

Ce niveau d'épargne aura ainsi permis à la collectivité de financer une partie des dépenses d'investissement nécessaires aux réformes économiques à mener et pour stimuler le secteur du bâtiment et des travaux publics. Hors opérations du Médipôle et du pôle Santé de Koné, 9 milliards en moyenne par an sur la période 2015-2018 sont dépensés en investissement (Graphique ci-dessous).

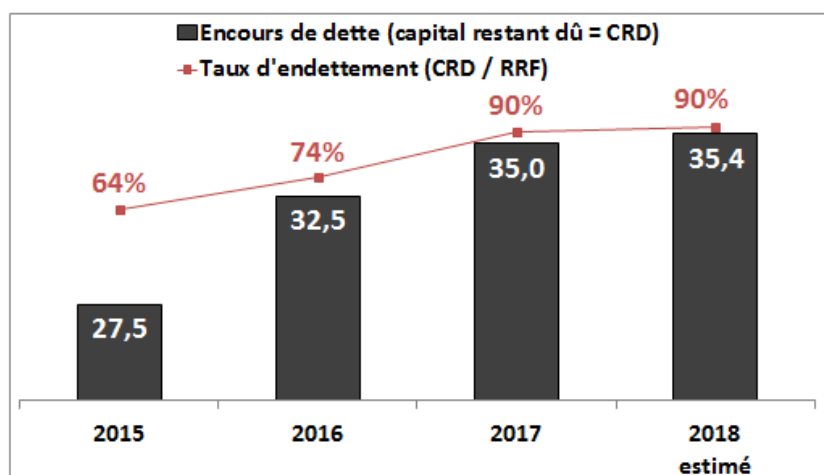
Dépenses d'équipement (en milliards F)



La part du programme d'investissement non couverte par l'épargne brute et par les subventions d'investissement (qui finance en moyenne 10% des dépenses d'investissement) est financée par l'emprunt.

Bien que les emprunts en volume aient été maîtrisés (4,5 mds F empruntés en 2017, 2,8 mds F en 2018), le recours massif à l'emprunt entre 2014 et 2015, faute d'une capacité d'autofinancement suffisante, impacte le ratio d'endettement total qui se stabilise à 90% depuis 2017.

Rappelons que **l'indicateur du taux d'endettement** rapporte le stock de dette aux recettes de fonctionnement (hors recettes exceptionnelles), autrement dit, il s'agit de mesurer la part des recettes de fonctionnement qu'il faudrait consacrer au remboursement de la dette si la collectivité devait la rembourser intégralement.





Un budget sans prélèvement exceptionnel grâce à une progression des recettes fiscales en 2019

La taxe générale à la consommation (TGC)

L'année 2018 a marqué une profonde refonte de la fiscalité indirecte en Nouvelle-Calédonie avec l'instauration au 1er octobre de la TGC qui a remplacé les 7 taxes.

Sur le budget de répartition (recettes à répartir aux collectivités selon la clé de répartition), il s'agit de :

- la taxe générale à l'importation (TGI),
- la taxe de base à l'importation (TBI),
- les droits proportionnels à la patente (DPP)
- 20% de la taxe de péage (TP).

Sur le budget de reversement (aux établissements publics), il s'agit de :

- 80% de la taxe de péage (TP) affectée au Port autonome (PANC) et à l'agence de desserte aérienne (ADANC),
- la taxe sur le fret aérien (TFA) affectée à l'ADANC,
- la taxe sur les nuitées hôtelières (TNH) affectée à la province Sud (TGC reversée au GIE tourisme à partir de 2019),
- ainsi que la taxe de solidarité sur les services (TSS) affectée à l'Agence sanitaire et sociale (ASSNC).

La prévision de rendement de la taxe générale sur la consommation s'élève en montant net pour l'exercice 2019 à 51,7 mds F.

L'article Lp. 515-3 du code des impôts³ définit le cadre de répartition de la recette de TGC, « le produit de la taxe générale sur la consommation perçu sur les opérations dont le fait générateur intervient à compter du 1er octobre 2018 est affecté au financement total ou partiel de l'Agence Sanitaire et Sociale de la Nouvelle-Calédonie, de l'Agence pour la Desserte Aérienne de la Nouvelle-Calédonie, du Port Autonome de la Nouvelle-Calédonie, de l'organisme en charge du développement touristique de la Nouvelle-Calédonie, et du fonds dédié au soutien à la culture et à la création artistique. A partir de l'année 2019, la part du produit de la taxe générale sur la consommation affectée à chacun de ces organismes est fixée par délibération du congrès ».

Il conviendra donc par délibération, avant le vote du BP 2019, de fixer les affectations de TGC aux organismes bénéficiaires (au budget de reversement), le reste sera affecté au budget de répartition. De façon générale, il sera proposé d'affecter à chaque bénéficiaire, un montant de TGC leur permettant de maintenir en 2019 un niveau de recettes affectées équivalent à la période avant TGC.

Une particularité sur cet exercice 2019, le déficit des lignes aériennes Air Calédonie estimé à 490 MF sera pris en charge sur l'enveloppe de TGC au profit de l'ADANC.

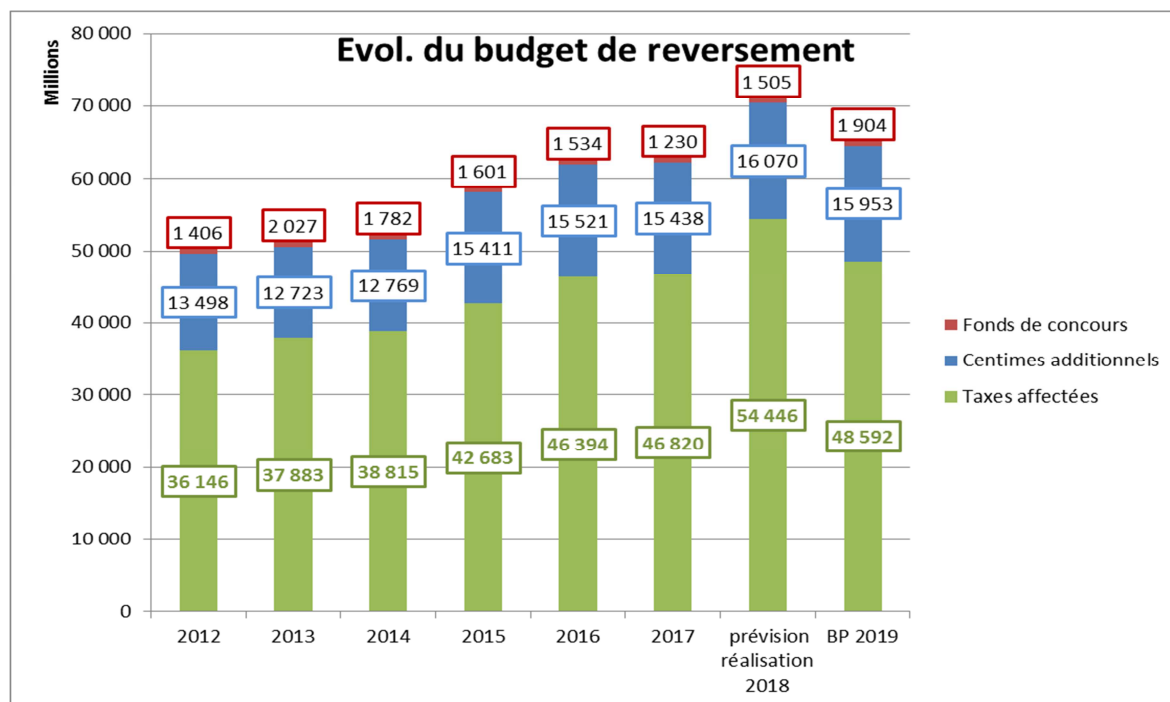
Enfin, la détermination du montant de TGC à redistribuer aux établissements publics tiendra également compte d'un reliquat exceptionnel de recettes à percevoir sur la TP et la TFA au titre d'une régularisation de VALE et qui sera directement reversé à l'ADANC et au PANC.

Les recettes de TGC en 2019 seront donc réparties comme suit :

en MF	TGC 2019	Reliquats TP + TFA	TGC + TP + TFA
Budget de reversement	23 846		
ADANC	2 916	85	3 000
PANC	751	39	790
ASSNC	20 000		20 000
Psud / GIE	180		180
Budget de répartition	27 884		

³ Créé par la loi de pays n° 2016-14 du 30 septembre 2016 (art. 1^{er}), modifié par la loi de pays n° 2018-5 du 12 juin 2018 (art. 4), modifié par la loi de pays n° 2018-12 du 7 septembre 2018 (art. 39 bis et 39 ter)

Les recettes fiscales du budget de reversement



Entre 2012 et 2017, le budget de reversement est passé de 51 milliards à 65 milliards F.

Cette augmentation s'effectue, tout d'abord à partir de 2014 par la création de la contribution calédonienne de solidarité (CCS) puis en 2015 avec le transfert du produit de la taxe sur les jeux vers la province Sud.

Les années suivantes, la situation économique de la Nouvelle-Calédonie et l'évolution du marché immobilier ont permis l'accroissement des centimes additionnels des droits d'enregistrements de 24%, de la contribution foncière de 28% ainsi que les taxes affectées telles que la TSS pour 7%. La modification des textes fiscaux ou l'augmentation de taux ont permis à certaines taxes affectées de s'accroître telles que la TAT3S pour 86%, la taxe sur les assurances pour 36%, la taxe de soutien aux productions agricoles pour 95%.

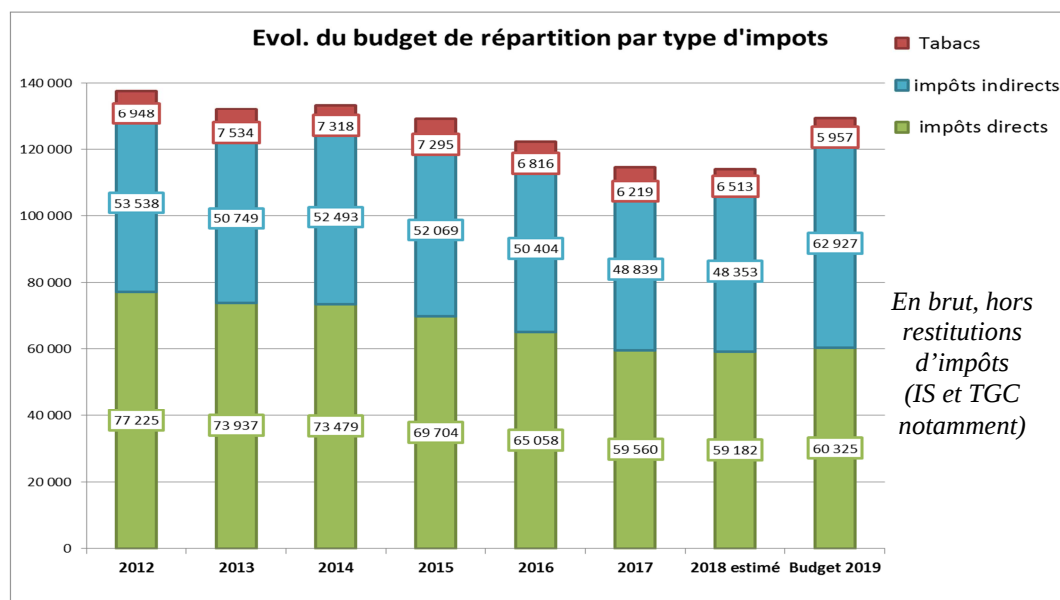
En revanche, les centimes additionnels de la patente se sont réduits de 4% malgré le début d'activité de VALE constaté en 2017. Les centimes de l'IRVM, impôt basé avant tout sur la distribution des dividendes et des jetons de présence, se sont amoindris de 40% en raison d'une part de l'effet dividendes de la SLN encaissées en 2012 et 2013 et d'autre part du changement de taux en 2015. Les taxes affectées telles que la contribution sociale additionnelle ont baissé de 15% en raison essentiellement des conditions économiques.

En 2018, la progression importante du budget de reversement s'explique notamment par le rendement de la TGC « marche à blanc » ainsi que par la TSS qui affiche un meilleur rendement qu'attendu supérieur de + 500 MF, et pour laquelle des recettes exceptionnelles sont attendues (2 mds F de TSS forfaitaire habituellement payés au premier trimestre de l'année suivante et 1,5 mds F de redressements fiscaux).

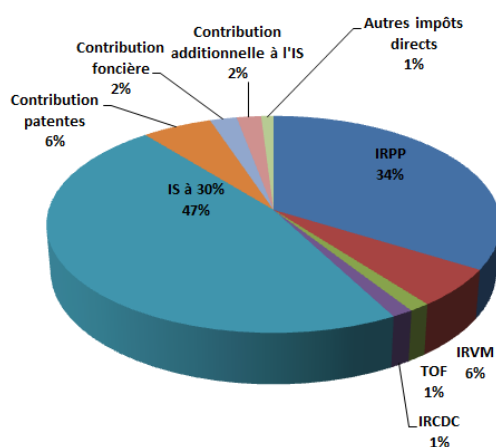
En 2019, la baisse attendue des recettes du budget de reversement provient essentiellement de la TAT3S : sur les 10 premiers mois de l'année 2018, les importations d'alcools forts ont diminué de 50% et les bières, vins et cidres de 30%. Une perte de rendement à hauteur de -2,3 mds F est attendue par rapport aux prévisions budgétaires 2018.

Cette baisse s'explique également par la disparition du reversement à l'ARTI des recettes de TGC issues de la marche à blanc.

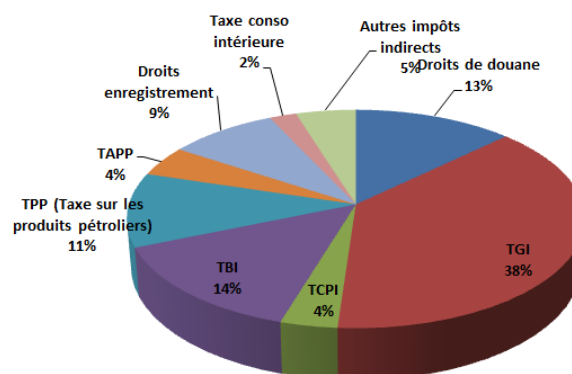
Les recettes fiscales du budget de répartition



Répartition des impôts directs



Répartition des impôts indirects



Le budget de répartition est principalement alimenté par des impôts directs tels que l'impôt sur les sociétés à 30% (IS30), l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (IRVM)...

Les impôts indirects concernent plus spécifiquement les taxes douanières (TGI, TBI... auxquelles se substitue aujourd'hui la TGC), les droits de douanes, ainsi que les droits d'enregistrement.

De façon globale, **le budget de répartition** est orienté à la baisse depuis 2012.

Le ralentissement de l'économie a certes impacté le niveau de recettes, mais le transfert de certains impôts et taxes vers le budget de reversement ainsi que les mesures fiscales prises en faveur

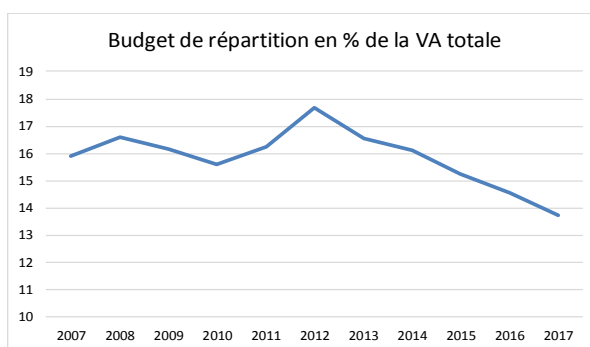


l'économie et du pouvoir d'achat des ménages ont également contribué aux diminutions d'impôts constatées sur l'IS30 (35 milliards en 2014, 27 milliards aujourd'hui) et l'IRPP dont le rendement avoisine les 20 milliards aujourd'hui, contre 24 milliards en 2007. Sur l'IRPP en particulier, le rendement diminue mais les revenus imposables augmentent (+1% par an).

L'exercice de comparaison de la croissance de la valeur ajoutée à celle des recettes fiscales conforte l'idée selon laquelle la baisse des recettes fiscales trouve davantage son explication dans l'évolution de la politique fiscale que dans le ralentissement de la croissance économique du pays.

En effet, sur la période 2012-2017, l'évolution du budget de répartition) tranche avec la hausse de la valeur ajoutée totale sur la même période (+80 mds environ) entraînant mécaniquement une baisse du taux moyen apparent de prélèvement qui passe ainsi de 18% en 2012 à 14% en 2017. Comme le montre le graphique ci-dessous, l'année 2012 apparaît comme une date charnière :

- entre 2007 et 2012, une croissance de 1% de la valeur ajoutée totale à prix courant entraînait une augmentation de 0,8% des recettes entrant dans le budget de répartition ;
- entre 2012 et 2017, la même croissance d'un pourcent de la VA totale se solde cette fois par une baisse de 0,2% des recettes de répartition.



Limitation des dépenses fiscales

Afin de dynamiser l'assiette des recettes fiscales, certains crédits d'impôt relatif au PTZ et à la défiscalisation ont été toilettés. Sur le dispositif PTZ, en plus de l'orienter exclusivement vers la construction de logements neufs dans le Grand Nouméa pour favoriser le secteur du BTP, d'autres mesures de plafonnement en fonction du montant des projets ou alors l'allongement dans le temps de l'avantage fiscal accordé aux banques devraient permettre de limiter le niveau de la dépense fiscale.

Le même principe de lissage sur une durée plus longue du crédit d'impôt sur la défiscalisation est prévu. Les effets sur ces mesures sont attendus à partir de 2020, à hauteur de 1,5 milliard F au total, avec un impact sur le rendement de l'impôt sur les sociétés.



En 2019, les effets de l'impact des mesures fiscales sur le rendement des principaux impôts se poursuivent, mais les estimations d'évolution de l'assiette du budget de répartition tablent sur une croissance de + 4,3%.

<i>Assiette nette, après restitutions</i>	BP 2018	BP 2019
Assiette globale de <u>répartition</u>	111 396 MF	116 208 MF
		+ 4 812 MF + 4,3%
Dont TGC (taxes supprimées en 2018)		- 522 MF *
Dont TSS métallurgie		+ 1 000 MF
Elargissement de l'assiette TOF		+ 800 MF
Dont régularisation droits et taxes VALE		+ 1 508 MF
Dont IS brut		- 630 MF
Dont IS35		+ 19 MF
Dont patente		+ 1 700 MF
Dont IRPP		+ 200 MF

* Une partie des recettes de la TGC est directement affectée au déficit des lignes aériennes (490 MF)

Cette hausse de +4,3% du budget de répartition se traduit, pour la collectivité Nouvelle-Calédonie, par une hausse de +7,3% de ses recettes fiscales, grâce à une diminution de l'effet cliquet (la NC comblerait un peu moins la perte de recettes des communes depuis 2016).

Sur la base de ces prévisions de recettes:

- les provinces percevraient une dotation en hausse de +4,3% par rapport au BP 2018 ;*
- la dotation de fonctionnement des communes resterait stable, le mécanisme de l'effet cliquet étant toujours de mise (le niveau de l'assiette fiscale 2019 serait toujours inférieur au niveau de 2016, année de référence pour le calcul de l'effet cliquet) ;
- en revanche, l'enveloppe du FIP équipement au profit des communes serait en hausse de +4,3%, autorisant le financement de 36 MF de projets supplémentaires.



Répartition de 100% des recettes fiscales par bénéficiaire			
	BP 2018	BP 2019	évol.
Provinces fonctionnement	57 369 MF	59 847 MF	+ 4,3%
PSUD	28 685	29 924	+ 4,3%
PNORD	18 358	19 151	+ 4,3%
PILES	10 326	10 773	+ 4,3%
Provinces Equipement	4 456 MF	4 648 MF	+ 4,3%
PSUD	1 782	1 859	+ 4,3%
PNORD	1 782	1 859	+ 4,3%
PILES	891	930	+ 4,3%
Communes	20 692 MF	20 728 MF	+ 0,2%
Communes fonctionnement	17 823	18 593	+ 4,3%
Commune "cliquet" *	2 033	1 263	- 37,9%
Communes équipement	835	872	+ 4,3%
Budget propre NC	28 880 MF	30 985 MF	+ 7,3%
TOTAL assiette nette de répartition 2019	111 396 MF	116 208 MF	+ 4,3%

Les recettes du budget propre

- En 2019, la Nouvelle-Calédonie ne fera plus appel à un concours exceptionnel de l'OPT et du PANC comme en 2018 (-4,367 milliards de recettes), notamment grâce à l'amélioration de ses recettes propres.
- Des **recettes de cessions** du patrimoine immobilier de la NC sont attendues à hauteur de 800 millions F

Elles concernent notamment la parcelle dite de l'ancien tribunal militaire à Nouméa et celle qui supportait auparavant l'ancienne savonnerie dans le quartier Motor Pool.

- La **contribution de l'Etat** au titre de la dotation de compensation serait en augmentation de 100 MF par rapport à 2018 (6,31 milliards).
- La généralisation de l'application des **frais de gestion** aux impôts et taxes reversés aux établissements publics (2%) pour pallier le coût que représente pour la NC l'assiette, le recouvrement et le contrôle de ces impôts, génèrerait une recette supplémentaire évaluée à +600 MF ; la recette totale attendue en 2019 s'élève à 1,390 mds F.
- Le montant maximal d'**emprunt** prévu au budget 2019 pour le financement des dépenses d'investissement s'élève à 4,5 mds F.



Des dépenses de fonctionnement maîtrisées et la préservation d'un niveau d'investissement

Les travaux budgétaires 2019 en cours nous orientent vers toujours plus de rigueur dans la maîtrise des dépenses publiques, et notamment sur le poste des charges de personnel.

Une nécessaire stabilisation du poste des charges de personnel

Ce poste représente environ 40% du total des dépenses de fonctionnement, soit 16,4 milliards en 2018, ce à quoi il conviendrait d'ajouter la masse salariale disséminée dans les prestations externes).

La Nouvelle-Calédonie dispose d'un volant de 150 postes vacants, soit 9% de l'effectif.

Ce poste de dépenses est sujet à augmentation chaque année même en l'absence de tout recrutement, du simple fait du glissement vieillesse technicité (GVT : augmentation mécanique des traitements en fonction de l'ancienneté et de la réussite à des concours ou examens).

Une étude a montré qu'il serait toutefois possible de stabiliser ce poste, voire davantage, sans préjudice pour les agents qui sont pour la plupart fonctionnaires, en jouant sur tout ou partie des 150 départs naturels par an (départs à la retraite, démissions, fins de contrat à durée déterminée).

Sur la base d'un « coût » moyen chargé (c.a.d. assorti de ses cotisations patronales) de 8 millions par an, le GVT (100 à 150 millions par an environ) peut donc être neutralisé avec le gel d'une vingtaine de postes. Geler davantage de postes aurait donc pour effet de diminuer la masse salariale. L'étude signale également de forts déséquilibres (surreprésentation de cadres intermédiaires par exemple) qu'un tel gel de postes pourrait contribuer à atténuer.

Une légère reprise des subventions et participations, ainsi que des charges à caractère général

Après quatre années de contraction des subventions aux associations et établissements publics, il est désormais nécessaire de stabiliser ce poste de dépenses en 2019. Une légère reprise est toutefois attendue sur 2019 (de l'ordre de 2% en moyenne). C'est également le cas sur le poste des charges à caractère général.

Un volume de dépenses d'investissement maintenu à 9 milliards F

Les dépenses d'investissement en 2019 sont prévues à hauteur de 9 milliards de F et ont été calibrées en fonction d'une part des capacités d'exécution des directions opérationnelles qui en ont la charge (et pour lesquelles les procédures de marché notamment demandent parfois un étalement des opérations dans le temps), et d'autre part des capacités de financement de la collectivité.

Prospective 2019-2021 : un assainissement à poursuivre

A partir des perspectives 2019 en recettes et dépenses décrites dans les parties précédentes, et des hypothèses 2020-2021 décrites ci-dessous, une tendance prospective de la situation financière de la collectivité à échéance 2021 peut être appréhendée.

Hypothèses prospectives 2020-2021

Les hypothèses d'évolution des principaux postes de dépenses et recettes à partir de 2020 sont les suivantes :

- La prise en compte de l'impact des mesures liées à la baisse des dépenses fiscales à partir de 2020 (1 milliard de recettes supplémentaires sur l'assiette de répartition répartis entre 2020 et 2021).
- La suppression des recettes fiscales nouvelles non pérennes enregistrées en 2019 (2,1 milliards F en moins sur l'assiette de répartition totale).
- Une reprise de l'évolution des recettes fiscales au rythme de +2% par an, compte tenu d'une reprise progressive de l'économie décrite ci-dessus.

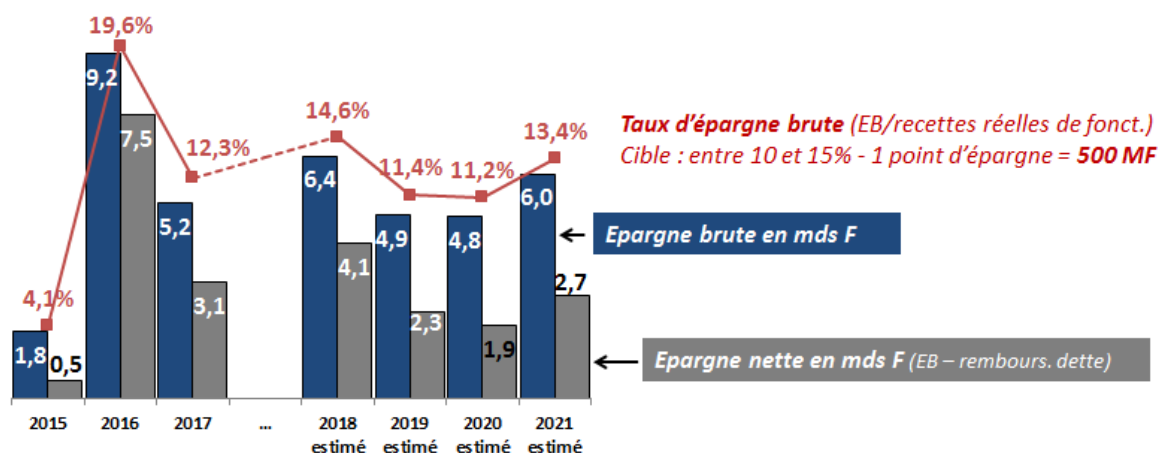
=> au total, après prise en charge du maintien des dotations des communes par l'effet cliquet supporté par la NC (en baisse puisque les recettes augmentent), les recettes fiscales du budget propre évolueraient selon les taux suivants :

	2019	2020	2021
Evolution des recettes fiscales du budget propre	+7%	+1%	+4%

- La poursuite de la maîtrise des charges (annuellement, +1% sur les charges générales, +0% sur les subventions et participations, +0,9% sur la masse salariale).
- Des dépenses d'équipement de l'ordre de 8,5 à 9 milliards par an (subventionnées à hauteur de 10%).

Résultats des tendances prospectives

Une épargne brute en reconstitution à partir de 2021 et qui permet sur toute la période prospective de rembourser le capital de dette (l'épargne nette reste positive).





Une gestion des investissements à améliorer

Les investissements de la Nouvelle-Calédonie souffrent d'un manque de priorisation qui en réduit l'efficacité, ainsi que l'a souligné la chambre territoriale des comptes. Un projet de premier **plan pluriannuel d'investissement (PPI)** a été présenté en collégialité en octobre 2018, assorti de critères techniques (état d'avancement des opérations, co-financements...).

Ce PPI s'appuiera sur un nouveau **règlement budgétaire et financier** (RBF) qui, de façon générale, rendra notre dépense plus efficace dans un cadre budgétaire et comptable plus rigoureux et accordé au cadre réglementaire.

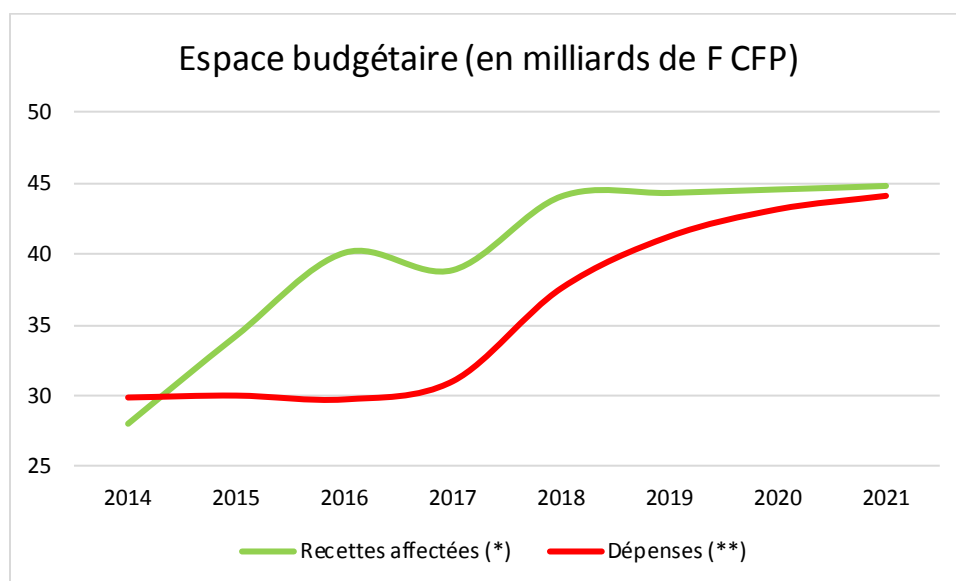
Enfin se poursuivra la mise en œuvre du **plan de réforme de la gestion des finances publiques**, engagé en 2016, pour éclairer la décision des Elus et faciliter la gestion des deniers publics (cf document annexé).

Partie 3 : Les finances sociales

Les régimes sociaux à la charge de la Nouvelle-Calédonie sont financés par des recettes affectées. La différence entre le total des recettes et des dépenses constitue un « espace budgétaire » qui est affecté au RUAMM au titre des subventions d'équilibre.

Conséquence d'une croissance accélérée des dépenses au regard d'une progression nettement plus modérée des recettes, cet espace budgétaire risque fort de devenir insuffisant.

L'espace budgétaire est la différence entre la courbe verte (celle des recettes) et la courbe rouge (dépenses). Cet espace constitue une « capacité de financement » pouvant être mobilisée, le cas échéant, pour financer les déficits du RUAMM.



(*) TSS (puis TGC), TAT3S, CSA et CCS. Scénario de croissance tendancielle 2018-2021.

(**) Hors subventions d'équilibre du RUAMM mais avec amortissement de la dette contractée vis à vis du RUAMM entre 2015 et 2018 (soit environ 1 milliard par an de dépenses supplémentaires à amortir sur 7 ans) et y compris 3,8 mds/an de réfaction de cotisations hors RUAMM.

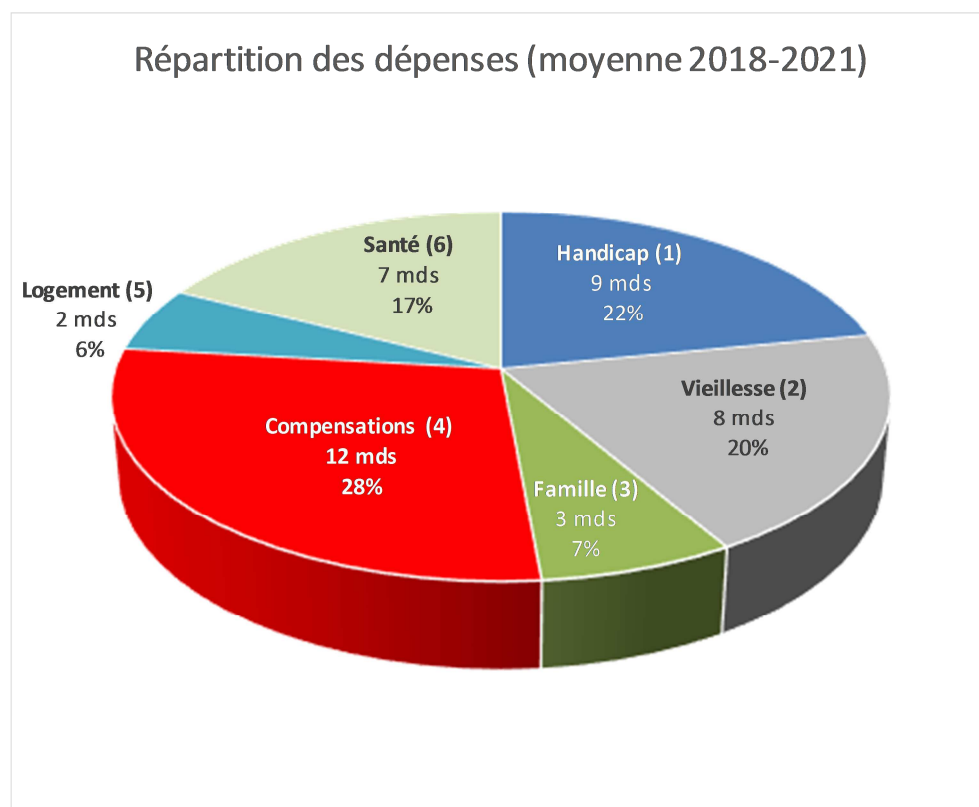
Les recettes affectées au financement des régimes sociaux à la charge de la Nouvelle-Calédonie ont fortement progressé au cours des quatre dernières années. Entre 2014 et 2018, celles-ci ont augmenté au rythme moyen de 12% par an, soit quatre fois plus que la croissance de l'activité hors nickel (3,1% par an à prix courants en moyenne sur la même période). Dans ces conditions, le poids des taxes affectées aux régimes sociaux de la Nouvelle-Calédonie a bondi de 3,6% à 5,5% du PIB hors nickel. La croissance des recettes a été tirée principalement par la montée en puissance de la CCS ainsi que par la forte augmentation de la TAT3S (+8 milliards entre 2014 et 2018).

Les dépenses totales des régimes à la charge de la Nouvelle-Calédonie devraient progresser à un rythme soutenu au cours des trois prochaines années (5,5% par an en moyenne). Le supplément de dépenses au cours de cette période avoisine les 6,6 milliards de FCFP (à comparer aux 750 millions de recettes supplémentaires, voir graphique 1 ci-dessus).

Les compensations représentent le premier poste de dépenses (12 mds environ par an en moyenne entre 2018 et 2021, soit 30% du total des dépenses) et contribueront à près des ¾ à la croissance des charges au cours de cette période. Ce montant correspond, d'une part, aux

compensations de cotisations prises en charge par la Nouvelle-Calédonie en faveur des secteurs aidés et des réductions bas salaires (8,2 mds/an).

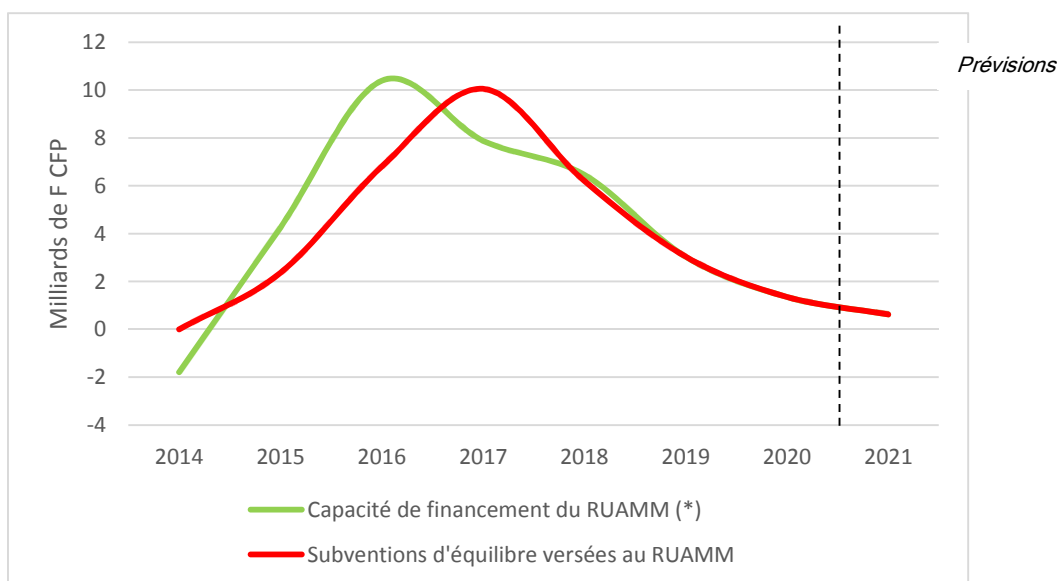
Le régime « handicap et dépendance » (RHPA) constitue le deuxième poste de dépenses (aux alentours des 9 milliards par an en moyenne entre 2018 et 2021) et enregistre la plus forte croissance (6,3% par an). Sans retournement de tendance, les dépenses du régime devraient avoisiner les 10 mds en 2021 (contre 4,5 mds « seulement » en 2004).



- (1) RHPA
- (2) CRS + Minima retraite (ancien dispositif) + minima vieillesse
- (3) Allocations familiales de solidarité (AFS)
- (4) Compensation RBS et secteurs aidés RUAMM+ autres régimes CAFAT + amortissement dette sur compensations 2015/18 non versées à la CAFAT
- (5) Allocation logement (part NC)
- (6) Dépenses de santé publique + financement des EP hospitaliers + amortissement des emprunts/Médipôle.

La comparaison des recettes et des dépenses montre (cf. graphique 1 ci-dessus) que l'espace budgétaire, qui avait été fortement élargi grâce à l'introduction de la CCS et à la croissance du rendement de la TAT3S, devrait se contracter au cours des trois prochaines années pour finalement disparaître totalement à l'horizon 2021 (graphique 3).

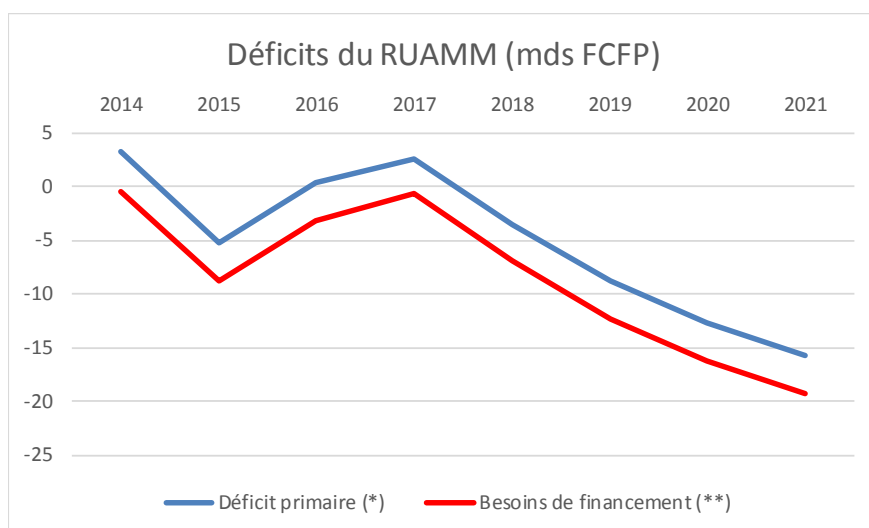
En d'autres termes, et sans changement de cap d'ici là, la Nouvelle-Calédonie va progressivement mobiliser la totalité des recettes affectées pour financer ses propres régimes sociaux, entraînant une diminution régulière de sa capacité à combler les déficits du RUAMM.



(*) Résultats financiers de l'ASS-NC

Sans changement de cap, la situation du RUAMM ira en s'aggravant d'ici 2021 :

1. Dès cette année, les recettes (cotisations sociales, compensations de cotisations par la NC et subvention d'équilibre) ne couvrent plus les dépenses nettes de prestation : déficitaire de 3,6 milliards en 2018
2. En ajoutant à ce solde primaire les frais de gestion du régime, le besoin de financement du RUAMM passerait de 7 milliards



(*) Solde primaire = Recettes du régime – Dépenses nettes de prestation

(**) Besoin de financement = Solde primaire + frais de gestion du RUAMM

En l'absence de maîtrise forte et rapide des dépenses (tant des régimes sociaux à la charge de la NC que du RUAMM), ces besoins de financement devront être comblés par la Nouvelle-Calédonie par un accroissement des prélèvements obligatoires. Le surcoût de la protection sociale risque alors d'obérer la reprise économique.



Les perspectives de redressements

La maîtrise de l'évolution des dépenses de protection sociale est un objectif affirmé du gouvernement. A ce titre, la réforme du modèle social portée par le plan Do Kamo participe pleinement au succès de la réforme du modèle économique.

En déclinaison du plan Do Kamo⁴, le congrès a ainsi adopté le 29 août 2018 une délibération cadre⁵ qui propose d'initier une réforme en profondeur de l'organisation, de la gouvernance, du pilotage et de la régulation de notre système de protection sociale et de santé.

Cette réforme s'intéressera autant à la maîtrise des dépenses des régimes d'aides sociales de la Nouvelle-Calédonie qu'à celle des dépenses du régime d'assurance maladie-maternité. Les pivots de cette réforme sont constitués d'un ensemble d'outils à créer et destinés à :

- améliorer la gouvernance de la politique de santé publique et de protection sociale par le congrès et le gouvernement : il s'agit de renforcer les compétences et les missions de la DASS en la matière, d'élaborer le calcul d'un objectif annuel d'évolution des dépenses d'assurance maladie et de restructurer le financement de la protection sociale par une réforme de la Cafat et de l'ASS ;
- unifier les modalités de régulation du système en regroupant dans une entité unique les compétences d'autorisation de création et de fonctionnement des établissements sanitaires et médico-sociaux, d'allocation des ressources, de tarification des prestations et des actes des professionnels de santé,...
- fiabiliser le pilotage du système de protection sociale et de santé par la création d'un système d'information en protection sociale et santé adapté aux besoins de la Nouvelle-Calédonie en termes de données individuelles de santé, de données d'activités des acteurs et professionnels de santé et de données épidémiologiques concernant les populations.

Les premiers fondements de cette réforme sont d'ores et déjà posés avec la perspective de deux avant-projets de lois du pays. Le premier portant création de l'autorité indépendante de régulation du système de santé et de l'assurance maladie est accompagné du second, la création de l'objectif calédonien d'évolution des dépenses d'assurance maladie et de santé publique dont les mécanismes constituent le cadre d'intervention de l'autorité indépendante de régulation.

L'objectif est que ces deux premiers outils soient opérationnels pour la 1ère fois lors de l'élaboration des budgets 2020.

Le phasage de la réforme se poursuivra de 2019 à 2020 à travers la réunification de la DASS et de l'ASS puis la concertation à conduite autour des évolutions statutaires de la CAFAT.

La stratégie de santé

En parallèle de la réforme de la gouvernance et du pilotage du système de protection sociale et de santé, le gouvernement a arrêté le 4 septembre 2018 le plan d'actions « Do Kamo »⁶ qui constitue la feuille de route pour les dix prochaines années afin d'aboutir à un nouveau modèle de protection sociale et de santé.

⁴ Adopté par la délibération n° 114 du 24 mars 2016

⁵ Délibération-cadre n° 345 du 29 août 2018 relative à l'application de la délibération n° 114 du 24 mars 2016 relative au plan de santé calédonien « Do Kamo, Etre épanoui ! » en matière d'organisation, de gouvernance, de pilotage et de régulation du système de protection sociale et de santé

⁶ Délibération portant application de la délibération n° 114 du 25 mars 2016 relative au plan de santé calédonien « Do Kamo, Etre épanoui ! » en matière de modèle de santé.



Le plan d'action « Do Kamo » décline ainsi, à travers 3 axes et 86 actions, les 5 piliers de sa stratégie de santé :

- modèle économique et gouvernance ;
- offre de prévention en cohérence avec l'offre de soins ;
- transversalité de la stratégie de santé ;
- développement d'une démocratie sanitaire ;
- ancrage dans les racines et la culture océanienne.

Le plan d'actions « Do Kamo » porte ainsi des actions destinées à répondre à l'urgence économique du système de santé telles que :

- l'avant-projet de loi du pays relative à la compensation des pertes de cotisations résultant de mesures de soutien à l'emploi qui sécurisera cet aspect des recettes des régimes de protection sociale ;
- l'avant-projet de loi du pays relative à la gestion commune de la trésorerie des différentes branches et régimes de la CAFAT qui doit faciliter la gestion de la trésorerie des régimes de sécurité sociale ;
- ou encore l'avant-projet de loi du pays relative à la modernisation des échanges entre les cotisants et la CAFAT, arrêté par le gouvernement le 5 juin 2018, qui dynamisera le recouvrement des cotisations sociales et facilitera, là encore, la gestion des régimes par la CAFAT.

Il porte également l'évolution du modèle de santé par des actions de prévention, de promotion et d'éducation à la santé (sport santé et santé en milieu scolaire).



ANNEXE – Etat d’avancement du plan de réforme de la gestion des finances publiques

Synthèse de l’état d’avancement

La Nouvelle-Calédonie a bénéficié d’un financement de l’Union Européenne pour une assistance technique afin de l’aider à disposer d’un cadre conjoint consolidé de réforme de gestion de ses finances publiques.

Le plan de réforme présenté par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, bien qu’il s’inscrive dans la continuité d’une série d’actions de réforme entreprise depuis 2010, intervient dans un environnement qui a considérablement évolué. En effet, la croissance s’est estompée, le contexte économique s’est tendu, les incertitudes se sont accrues, et la situation des finances publiques s’est dégradée de façon importante. Elle a fait apparaître les limites d’un système de gestion dont la performance était grevée par l’absence de lisibilité et le manque de transparence du document budgétaire, un pilotage budgétaire et financier peu assuré, ainsi qu’une gouvernance financière incertaine et aléatoire.

Le plan de réforme de la Gestion des Finances Publiques (GFP) de la Nouvelle-Calédonie a été adopté à l’unanimité par les élus du Congrès lors de la séance plénière du 28 décembre 2016 et prévoit trois axes de travail :

Axe 1 : Donner de la lisibilité sur la situation financière de l’institution, rendre les informations plus transparentes et faciliter la compréhension des élus pour des prises de décision adéquates ;

Axe 2 : Rétablir les grands équilibres grâce à une meilleure maîtrise des charges, une performance optimale de la recette et un pilotage plus fin des indicateurs budgétaires ;

Axe 3 : Assurer la pérennité financière en renforçant les procédures, en améliorant les outils de pilotage et de prospective, en appréhendant les risques et en développant une culture de l’évaluation et de la performance.

Suivi opérationnel du plan de réforme GFP

Le suivi des actions du plan de réforme de la gestion des finances publiques a été mis en œuvre à partir de 2017 au sein de la DBAF. Le pilotage des actions a été intégré dans la feuille de route de la direction. L’atteinte des objectifs est ensuite évaluée chaque année.

Certaines actions du plan de réforme ont été examinées dans le cadre de 3 groupes de travail mis en place par le gouvernement, répartis sur les thématiques suivantes :

- Le groupe de travail « optimisation de la dépense fiscale » ;
- Le groupe de travail « optimisation des dépenses de personnel » ;
- Le groupe de travail « optimisation des ressources et rationalisation des dépenses ».



Ces groupes de travail se sont réunis à plusieurs reprises en 2018 et ont permis de faire avancer certaines actions du plan de réforme.

Bilan d'activités du plan de réforme

Le bilan de la mise en œuvre du plan de réforme au 30 juin 2018 est très satisfaisant puisque sur les 59 actions votées et planifiées, 31 ont déjà été réalisées. Le plan de réforme a donc été réalisé à 52% en deux ans. Vingt-deux actions sont en cours de réalisation ou doivent être soit complétées, soit pérennisées. Seules six actions n'ont pas encore débuté mais pour la plupart une réflexion a déjà été menée.

Sur le premier axe, l'objectif est d'apporter plus de transparence, proposer aux élus une construction budgétaire claire permettant une parfaite information pour des prises de décisions optimales. Cet axe se concentre également sur la communication financière au sens large.

Des efforts considérables ont été entrepris sur cet axe puisque 13 actions sur 21 ont été menées à leur terme et produisent déjà leurs effets (on peut citer notamment, la scission du budget principal en budget propre et budget de répartition ; la démarche d'amélioration constante des rapports budgétaires). Ainsi les données sont plus lisibles, plus accessibles et les documents prévoient une meilleure description des recettes et de leur potentiel ou encore donnent des bilans à mi-parcours. La réforme prévoit également le renforcement de la gouvernance des établissements publics au travers de dialogue réguliers entre le gouvernement et les établissements publics, d'un système de désignation de directions de tutelles opérationnelles pour les établissements qui n'en sont pas dotés, de la signature de conventions d'objectifs et de moyens entre le gouvernement et les établissements bénéficiant de subventions d'équilibre. Encore, la réforme stipule l'organisation d'une communication régulière des directions financières, l'audit de la Caisse des Allocations Familiales et des Accidents du Travail (CAFAT) par l'inspection générale des affaires sociales, etc. Six actions sont en cours de réalisations ou doivent encore être pérennisées. Seule une action n'a pas encore fait l'objet d'une planification à court terme au regard de son effet très structurant sur l'organisation budgétaire et financière : il s'agit de la mise en place des indicateurs de performance sur les objectifs des politiques sectorielles. Ainsi, il a été décidé de mettre en œuvre cette action à partir de la prochaine mandature (mai 2019), une fois les nouvelles politiques sectorielles définies.

Sur le 2^{ème} axe, l'objectif est de rétablir les grands équilibres et de retrouver une marge de manœuvre financière, les actions du gouvernement reposent sur l'établissement de prévisions budgétaires plus justes et sur une optimisation de l'utilisation de ces ressources compte tenu des marges de manœuvre réduites. Ainsi, sur les 19 actions de cet axe, dix ont déjà été menées à leur terme (on peut citer notamment, le renforcement du cadrage des prévisions budgétaires, la mise en place échelonnée des crédits budgétaires dans le cadre du cycle annuel d'exécution budgétaire, la mise en œuvre de la TGC au 1^{er} octobre 2018, l'analyse fine des recouvrements par impôt mensuellement...). Huit actions sont en cours de réalisation ou ont déjà été planifiées, et seulement une action n'a pas encore été prévue (il s'agit de la refonte des régimes indemnitaires).



Sur le 3^{ème} axe, l'objectif est d'assurer une pérennité financière et d'évaluer les risques. Sur 19 actions votées par le congrès, huit ont déjà été menées à leur terme (il s'agit notamment de la mise en place de la gestion centralisée des factures, du renforcement du contrôle des engagements, l'évaluation des risques liés aux sociétés dans lesquelles la Nouvelle-Calédonie détient des participations, la constitution de provisions pour risques, le travail sur le stock des créances irrécouvrables, le pilotage de la trésorerie, etc). Huit actions sont en cours de réalisations et trois actions n'ont pas encore été mises en œuvre bien qu'une réflexion générale a été engagée (il s'agit notamment de la cartographie des risques planifiée pour 2019, la mise en place d'une approche comparative des coûts et le pilotage de l'évaluation des politiques publiques).

Vous trouverez en Annexe 1 du présent document, l'état d'avancement des actions du plan de réforme de la gestion des finances publiques.

Contrôle externe réalisé par la Chambre territoriale des comptes (CTC)

La Chambre Territoriale des Comptes (CTC) a rendu le 21 février 2018, son rapport définitif d'observations sur l'examen des comptes de la Nouvelle-Calédonie pour les années 2012 à 2017. Dans son rapport, la chambre précisait qu'elle prenait bonne note des efforts de maîtrise des dépenses réalisées depuis deux ou trois ans par la collectivité, qui a comme objectif principal l'assainissement financier. Elle relève qu'une partie des 26 recommandations et 11 rappels d'ordre juridique relevés dans son rapport, figure déjà dans le plan de réforme de la gestion des finances publiques.

Le rapport de la CTC comprend deux grandes parties portant sur la fiabilité budgétaire et la situation financière de la collectivité. Le juge reconnaît que la fiabilité budgétaire a progressé depuis 2012 mais qu'elle doit encore être améliorée.

La chambre reconnaît que la situation financière (le fond de roulement) de la Nouvelle-Calédonie s'est améliorée en passant d'une situation déficitaire en 2015 de 4,7 Mds à un excédent de 1,9 Mds en 2016. Cependant, la dette a quasiment triplée entre 2012 et 2016 avec le recours à de nouveaux emprunts et une annuité de la dette qui a progressé de 81 % entre 2012 et 2016. Elle reconnaît que des mesures ont été prises sur les deux dernières années pour maîtriser certains postes de dépenses publiques notamment les participations et subventions, achats et charges externes et charges de personnel. Cependant, elle rappelle la fragilité de l'excédent courant de 2016 dans la mesure où il résulte d'un effort rigoureux de maîtrise des dépenses qu'il convient absolument de poursuivre. Le gouvernement agit actuellement pour encadrer la dette via une série de mesures d'action (par exemple : action A3-41 : évaluer chaque année le risque financier lié aux engagements pris par la collectivité pour le remboursement d'emprunts qu'elle a garanti ou d'aval qu'elle a donné) et s'assure que le ratio d'endettement ne dépasse pas la limite prudentielle de 90%.

Ainsi, il vous est proposé d'amender le plan de réforme de la gestion des finances publiques avec les recommandations de la CTC qui n'y figurent pas encore. (soit complémentaires).