



République Française

Congrès de la Nouvelle-Calédonie

Projet de texte / Proposition de texte

D
é
p
o
s
é
(e)
N°

le 20 OCT. 2015

N°

NOUVELLE-CALEDONIE

GOUVERNEMENT

Nouméa, le 20 OCT. 2015

N° 3040- 40 /GNC/SGG2015

**RAPPORT AU CONGRES
 DE LA NOUVELLE-CALEDONIE**

Objet : Débat d'orientation budgétaire pour l'exercice 2016

P.i. : Un projet de délibération
 Un rapport sur les orientations budgétaires 2016-2018

Conformément à l'article 84-2 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie*, un débat sur les orientations budgétaires de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés a lieu au congrès avant l'examen du budget primitif.

Pour les trois prochaines années, le débat s'appuie sur le rapport sur les orientations budgétaires 2016-2018 joints.

Tel est l'objet du présent projet de délibération soumis à votre approbation.

Le président du gouvernement
 de la Nouvelle-Calédonie

Philippe GERMAIN

REPUBLIQUE FRANÇAISE

CONGRES
DE LA
NOUVELLE-CALEDONIE

Nouméa, le

N°
du

DELIBERATION
relative au débat d'orientations budgétaires pour l'exercice 2016

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie,

Délibérant conformément à la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, notamment, en ses articles 84-2 et 209-5 ;

Vu la loi modifiée n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu l'arrêté n° 2015-2147/GNC du 20 octobre 2015 portant projet de délibération ;

Entendu le rapport du gouvernement n° 3040-40 /GNC/SG2015 du 20 octobre 2015,

A adopté les dispositions dont la teneur suit :

Article 1^{er} : Le congrès de la Nouvelle-Calédonie prend acte de la tenue du débat d'orientation budgétaire pour l'exercice 2016.

Article 2 : La présente délibération sera transmise au haut-commissaire de la République, au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et publiée au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie.

Délibéré en séance publique, le

Le président du congrès
de la Nouvelle-Calédonie

Thierry SANTA

Rapport sur les orientations budgétaires 2016-2018

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

*arrêté en réunion du gouvernement le
20 octobre 2015*

Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie



GOUVERNEMENT DE LA
NOUVELLE
CALÉDONIE

SOMMAIRE

Avant-propos

Table des matières

<i>PARTIE 1 : LA SITUATION ECONOMIQUE GLOBALE</i>	3
1.1. LE CONTEXTE INTERNATIONAL	3
1.2. LE CONTEXTE CALEDONIEN	4
<i>PARTIE 2 : LA SITUATION BUDGETAIRE</i>	5
2.1. CONSTAT ACTUEL ET PREMIERS TRAVAUX	5
2.2. UN REDRESSEMENT DES COMPTES A OPERER	6
<i>PARTIE 3 : DES REFORMES DEVENUES IMPERIEUSES</i>	8
3.1. DES REFORMES STRUCTURELLES SUR LES DEPENSES	8
3.2. DYNAMISER LA RESSOURCE	9

Avant-propos

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

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

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

En 2012, dès le deuxième exercice, ce rapport permettait en effet de se projeter à 2-3 ans dans un contexte international morose et alertait les élus sur la nécessité de maintenir un scénario rigoureux d'évolution des dépenses.

Ce thème, central dans cette dernière ligne droite avant la sortie de l'Accord, était repris intégralement dans le DOB préparé en 2013 et portant sur 2013-2105 avant d'être complété par le thème du rétablissement de l'équilibre budgétaire en 2014, les grandes orientations des DOB précédents n'ayant pas été suivies.

La Nouvelle-Calédonie se trouve ainsi depuis 2 ans dans une situation difficile avec des dépenses qui évoluent plus vite que les recettes (effet ciseau). La période qui s'ouvre désormais ne s'annonce pas meilleure en termes de prévisions économiques et budgétaires.

PARTIE 1 : LA SITUATION ECONOMIQUE GLOBALE

1.1. Le contexte international

La consolidation de la croissance mondiale tarde à s'affirmer. Alors que le FMI tablait en début d'année sur une croissance mondiale de l'ordre de 3,5 % du PIB, les perspectives révisées à juillet 2015 font état d'un ralentissement de l'activité, principalement en provenance d'Amérique du Nord où les conditions climatiques ont perturbé l'appareil productif.

Pour les Etats-Unis, le Produit Intérieur Brut (PIB) devrait croître de 2,5 %, soit un demi-point en deçà de la projection initiale à 3 %, sans toutefois remettre en cause les facteurs de base développés en vue de l'accélération de l'activité économique : « croissance des salaires, conditions du marché du travail, facilité des conditions financières, et renforcement du marché immobilier ».

L'Europe, malgré les difficultés rencontrées par la Grèce, confirme une reprise sur les rails, avec un redressement généralement plus robuste de la demande intérieure et une inflation qui commence à monter. Les prévisions de croissance font état de 1,5 % en 2015 et 1,7 % en 2016. La France toutefois reste à la traîne de la zone euro dans son ensemble avec des prévisions inférieures de 0,3 et 0,2 points par rapport à la zone.

Au Japon, la croissance au 1^{er} trimestre 2015 a été plus vigoureuse que prévue grâce à une accélération des dépenses d'équipement. Mais la consommation reste atone et les estimations 2015 ne prévoient qu'une accélération modeste de la croissance économique du pays.

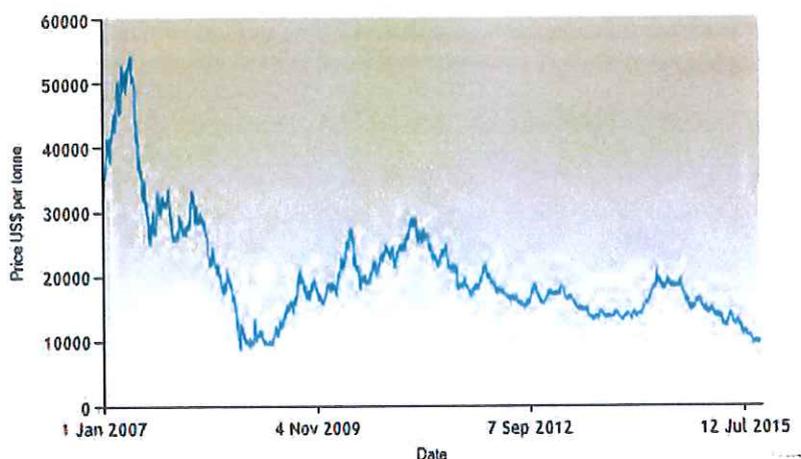
Du côté des grands pays émergents, les prévisions de croissance économique de la Chine sont maintenues malgré l'effondrement récent de la Bourse de Shanghai (6,8 % et 6,3 % pour cette année et l'an prochain) mais les plus grandes difficultés rencontrées par la Chine dans sa transition vers un nouveau modèle de croissance constituent un risque sous surveillance.

Le Brésil quant à lui s'enfonce dans la récession avec un PIB en recul de 1,5 % en 2015. De même qu'au Mexique le taux de croissance a été revu à la baisse de 0,6 % bien que restant largement positif (3 %). Le recul de la Russie serait moins important, lui permettant de maintenir un niveau de 3,4 % (au lieu de 3,8 %) en 2015 avec l'espoir de croître à nouveau en 2016. Enfin, les tensions géopolitiques accrues en Ukraine, au Moyen Orient et dans certaines parties de l'Afrique constitue un risque non négligeable sur l'équilibre économique mondial.

Les prix du pétrole, qui se sont effondrés au 1^{er} trimestre 2015, affichent un léger rebond au 2^{ème} trimestre mais à un niveau encore très favorable aux pays importateurs qui peuvent ainsi réorienter leurs dépenses de subventions énergétiques vers des secteurs en plus forte demande. Le prix moyen du pétrole est estimé à 59 USD/bbl sur 2015 et une hausse un peu plus faible est attendue en 2016. En revanche, l'appréciation inattendue du dollar américain laisse planer un risque sur les pays endettés dans cette devise, particulièrement certains pays émergents. En contrepartie, la dépréciation notable de l'euro et du yen contribuera à soutenir la reprise en Europe et au Japon.

La Nouvelle-Calédonie bénéficiera elle aussi du maintien à un niveau bas de sa facture énergétique mais ses importations pâtiront de la mauvaise tenue de l'euro face au dollar et sa

principale source d'exportation, le nickel, continuera de subir la tendance baissière des cours. En juin 2015, le cours du nickel était de 5,8 USD/lb, soit environ 10 000 dollars la tonne.



Source : LME

1.2. Le contexte calédonien

Depuis plusieurs années, l'exercice du débat d'orientation budgétaire alerte sur le modèle de croissance de l'économie calédonienne dont la perte de vitesse, constitue désormais un constat partagé.

Depuis 2007 en effet, le rythme de croissance de l'économie a été divisé par 5 et l'année 2015 pourrait à ce titre être la première année à tangenter avec un taux de croissance proche de zéro. Une légère embellie pour 2016 semblait se dessiner en milieu d'année mais certains clignotants sont sur le point de virer au rouge.

Les facteurs maintenant bien connus de cette courbe ascendante sont rappelés ci-après.

La Nouvelle-Calédonie a bénéficié jusqu'en 2008 de transferts métropolitains en constante progression mais qui stagnent depuis cette date à quelques 130 MMF par an et représentent moins de 30 % de la dépense publique (contre 50 % il y a 15 ans). Simultanément, le début des grands chantiers dans le secteur du nickel a permis d'injecter dans l'économie une source non négligeable de revenus extérieurs qui est désormais tarie.

Or, ces transferts constituaient des moteurs exogènes de croissance forts, en favorisant l'emploi et l'investissement, qui alimentaient, via la consommation, le cercle vertueux de la croissance.

Dans ces conditions, la Nouvelle-Calédonie ne pourra compter que sur ses ressources propres pour toute nouvelle création de dépense.

A contrario, la Nouvelle-Calédonie n'a pas pu s'appuyer sur un secteur à l'exportation suffisamment diversifié pour contrecarrer le ralentissement de la contribution du nickel à la balance commerciale. Les débouchés nécessaires du marché calédonien ont donc du être trouvés en interne. Or, si les dépenses publiques de fonctionnement ont participé à la dynamique économique favorable de ces dernières années, leur caractère pro-cyclique pénalise la relance depuis 2 ans et ce, malgré des niveaux élevés, déconnectés des rendements fiscaux et générateurs des déficits actuels que l'on connaît.

Ainsi, les suppléments de croissance, mesurés au travers des suppléments de valeur ajoutée créés par l'économie, sont ramenés depuis 5 ans à des niveaux qui tranchent avec ceux observés jusqu'en 2011. La moyenne prévisionnelle de création de richesse hors nickel entre 2012 et 2016 ne serait que de 4 MMF par an contre une moyenne de 26 MMF par an entre 2007 et 2011.

L'essoufflement du modèle calédonien s'affirme donc avec des relais endogènes de croissance, notamment la consommation, qui n'ont pas les effets multiplicateurs attendus. L'inégalité dans la distribution de la richesse ne permet en effet pas à la production locale de compter sur une base de consommation intérieure suffisante et constitue donc un frein à la croissance. L'étroitesse de notre marché favorise la concentration des secteurs économiques, et la formation des marges et des prix n'est que le reflet d'une concurrence peu optimale entre quelques opérateurs et l'importation.

Ainsi, après une croissance 2015 estimée pour la première fois négative, l'année qui s'ouvre devrait connaître une croissance nulle.

PARTIE 2 : LA SITUATION BUDGETAIRE

2.1. Constat actuel et premiers travaux

Malgré un contexte morose décrit depuis plusieurs années, et la faiblesse du système économique qui fait désormais consensus, les dépenses se sont envolées. Au rythme moyen de + 6,5 % par an les dépenses des administrations publiques ont doublé en 10 ans, atteignant aujourd'hui plus de 500 MMF.

Au sein de ces dépenses, celles relevant du secteur sanitaire (santé et protection sociale) ont cru de 8,3 % sur la période atteignant plus de 160 MMF aujourd'hui soit 32 % des dépenses publiques et plus de 17 % du PIB. Sans inflexion de ces rythmes, les dépenses publiques dépasseraient 1 000 MMF en 2025.

Ces rythmes de croissance sont insoutenables.

Aussi, depuis mi-2014, la Nouvelle-Calédonie a entrepris une véritable réforme de la gestion de ses finances publiques, saluée par la mission commanditée par l'Union Européenne en vue d'obtenir 3,6 MMF du XI^{ème} FED à destination de l'insertion.

Le travail déjà réalisé s'est concentré autour de 2 grands thèmes :

- **Améliorer et partager l'information financière** : mise en place d'un suivi de trésorerie, analyse du bilan et des restes à recouvrer, mise en évidence des déficits masqués, reconnexion des budgets aux dépenses réelles du compte administratif, vulgarisation,...

En effet la mécanique budgétaire, née de l'agrégation au sein du budget principal des opérations de répartition et des opérations propres, a favorisé le financement de dépenses propres par des recettes non acquises du budget principal.

Dans un contexte tendu, les budgets supplémentaires permettant d'affecter les résultats ont été largement utilisés pour compenser des budgets primitifs serrés. C'est cette distorsion qui a

pesé sur la trésorerie globale de la collectivité et permis de creuser des déficits comptablement non identifiés du budget propre.

C'est la raison pour laquelle la création d'un budget annexe de répartition, suivant en cela la recommandation de la Chambre Territoriale des Comptes (Rapport 2012), est soumise à l'approbation du Congrès.

Elle permettra d'avoir une vision précise du budget propre, lisible de notre situation financière réelle, obligera à contenir nos dépenses dans nos limites budgétaires et permettra enfin d'amorcer la courbe de la reconstitution de notre autofinancement et de notre trésorerie.

A noter que le gouvernement a organisé un séminaire budgétaire le 15 octobre avec les élus du Congrès au cours duquel des informations précises et nombreuses ont été données. L'objectif était d'améliorer la connaissance de tous de la situation financière et des contraintes pour débattre sur les orientations budgétaires en parfaite symétrie d'information (le diaporama de cette présentation est en annexe).

- **Contracter significativement son budget propre de fonctionnement** : diminution de 50 % des mesures nouvelles du budget supplémentaire en 2 ans, réduction de 36 % des reports 2015 par rapport à 2014, réduction globale du budget 2015 de 10 %.

Malgré des efforts conséquents entrepris dès le BS 2014 pour contracter les crédits de fonctionnement, le budget propre de la Nouvelle-Calédonie présentera encore cette année un déficit conséquent du fait de cette construction budgétaire historique.

Or, les recommandations du rapport final de l'Union Européenne sont fortes et ne nous laissent guère le choix :

1. rétablir la solvabilité et la crédibilité financière de la Nouvelle-Calédonie ;
2. maîtriser la dépense publique et dynamiser la ressource pour retrouver des marges de manœuvres budgétaires ;
3. mettre en place une nouvelle gouvernance budgétaire et financière qui garantisse la stabilité et la pérennité des finances publiques.

Elles imposent notamment des restrictions significatives dans nos dépenses propres de fonctionnement, en particulier les charges courantes et les dépenses dites « de transfert », à savoir les sommes allouées à des organismes tiers.

2.2. Un redressement des comptes à opérer

L'équilibre du budget primitif 2016 est contraint par une enveloppe de ressources inférieure à 40 MMF. Mais de la réussite de cet équilibre dépendra le redressement de nos comptes et la construction de nos budgets à venir. Ce redressement de nos comptes peut être opéré en suivant trois grands axes :

- **Reconstruire** le budget de la Nouvelle-Calédonie sur la base d'une contrainte de recettes. Cela passe nécessairement par des économies substantielles sur les dépenses courantes les plus flexibles mais aussi par l'adhésion de nos établissements publics à nos nouvelles contraintes.

- **Rechercher** des solutions innovantes quant à la prise en charge par d'autres opérateurs publics de dépenses entrant dans leurs domaines de compétences (EP, syndicats mixtes...), le partage de charges communes sur des compétences partagées ou découlant de la construction budgétaire (effet cliquet). Au-delà de l'allègement que cela procurera au budget propre, cette orientation permet d'amorcer la rationalisation de nos politiques publiques et du positionnement de chaque institution.
- **Reconstituer** un autofinancement ambitieux pour conserver la crédibilité des bailleurs de fonds et la trésorerie nécessaire à la bonne marche de l'économie. Considérant les dotations aux amortissements comme notre part d'autofinancement dédiée au renouvellement de nos immobilisations, et l'ambition du plan pluri-annuel d'investissements, le niveau du virement à la section d'investissement doit demeurer élevé. Une révision à quelques 9 MMF annuels de nos ambitions pourrait permettre de moduler cette dépense dédiée tout en maintenant notre capacité à emprunter.

Un travail considérable de dialogue de gestion a été réalisé pour trouver des solutions innovantes (les moins lourdes réglementairement parlant) et réaliser des économies substantielles, conformément aux recommandations de l'Union Européenne. Sur la base de ces efforts, le BP 2016 pourrait se traduire comme suit :

Equilibre BP 2016	2014	2016	%
Charges de personnel	14 769	14 953	1%
Frais fixes services	2 659	2 597	-2%
Autres frais fonctionnement	3 368	2 209	-34%
Subventions aux EP	4 906	3 965	-19%
Dépenses de transfert	14 836	10 590	-29%
Frais et indemnités élus	626	649	4%
Charges financières	367	552	50%
Charges exceptionnelles	1 287	116	-91%
Total réel	42 818	35 631	-17%
Opérations d'ordre	3 116	3 650	17%
Sous-total	45 934	39 281	-14%
Subvention exceptionnelle ASSNC	2 800	0	
TOTAL Dépenses fonctionnement	48 734	39 281	-19%

L'adhésion de chacun, en pleine conscience des difficultés rencontrées et du partage d'effort à réaliser, pourra seule nous permettre de reconstruire notre budget, gonflé historiquement par des dépenses que l'illusion comptable ne nous obligeait ni à contenir ni à négocier.

L'évolution attendue sur les recettes à **périmètre constant** est peu satisfaisante. En admettant que la Nouvelle-Calédonie puisse bénéficier de 900 MF du XIème FED à partir de 2017 et qu'elle puisse partager avec les Provinces le poids de l'effet cliquet, ses ressources propres ne devraient pas augmenter de plus de 1,2 % en moyenne annuelle entre 2016 et 2018.

Sur ces bases, et tout en maximisant notre capacité d'autofinancement, seule variable nous permettant de reconstituer notre trésorerie et notre crédibilité financière, le cadre à 3 ans se présenterait comme suit.

BUDGET PROPRE					
en MF CFP	BP 2016	BS 2016	BP 2017	BP 2018	TCAM*
Assiette nette des dotations	113 154		114 285	116 228	1,3%
Quote-part Nouvelle-Calédonie	31 400		31 714	32 253	1,3%
Effet cliquet communes	1 619		1 438	1 127	-16,6%
Quote-part de l'assiette des dotations	29 781		30 276	31 126	2,2%
Remboursements des Provinces trop-perçus 2015		1 323			
Participation Provinces effet cliquet communes (66%)		1 079	958	751	
Recettes propres	9 500		9 690	9 884	2,0%
Fonds FED			900	900	
Total recettes fonctionnement	39 281	2 402	41 825	42 661	4,2%
Dépenses réelles de fonctionnement	35 631	0	36 595	35 811	0%
Opérations d'ordre (dotations/provisions) nettes des recettes	2 000		2 300	2 600	14%
Virement à la section d'investissement- autofinancement	1 650		2 930	4 250	60%
Dépenses totales de fonctionnement	39 281	0	41 825	42 661	4%
Résultat de fonctionnement	0	2 402	0	0	
Taux d'autofinancement hors renouvellement	4%		7%	10%	

* TCAM : taux de croissance annuel moyen.

Le budget primitif serait équilibré et les revenus complémentaires du BS permettraient de reconstituer la trésorerie de la Nouvelle-Calédonie.

PARTIE 3 : DES REFORMES DEVENUES IMPERIEUSES

Dans ce contexte, et pour infléchir le ciseau de nos courbes, des réformes structurelles doivent être menées sur la réduction de la dépense et en parallèle la dynamisation de la ressource.

3.1. Des réformes structurelles sur les dépenses

Ces constats et la faible création de richesse attendue de l'économie nous imposent de réviser le système et d'engager des réformes structurelles :

- **La cartographie de nos politiques publiques** doit permettre de s'assurer qu'elles correspondent bien aux compétences de chaque structure/institution responsable. Le rôle de chaque intervenant, son coût et les positionnements respectifs doivent être étudiés, rationalisés, voire challengés. L'objectif est d'aboutir à une évaluation de nos politiques publiques permettant de s'assurer :
 - de leur pertinence : nos interventions couvrent-elles l'ensemble des problèmes qu'elles sont censées régler ?
 - de leur efficacité : les effets attendus ont-ils bien été produits grâce aux actions menées ?
 - de leur efficience : ces effets ont-ils été obtenus au meilleur coût ?

pour, le cas échéant, les réviser et/ou mutualiser nos moyens/nos structures. Une nouvelle relation de partenariat peut s'inscrire entre les opérateurs de ces politiques publiques au travers de contrats d'objectifs/performance, c'est ce qui a déjà été entrepris avec les établissements publics de la Nouvelle-Calédonie.

- **L'inflexion dans l'évolution des dépenses de santé** qui deviennent insoutenables et pour lesquelles les pistes de recettes nouvelles ne pourront pas tout solutionner :
 - La vision globale du coût du secteur de la santé et de la protection sociale doit être affinée, c'est le travail entrepris au travers du Tableau Economique d'Ensemble de la santé.
 - Des remises à plat des dispositifs les plus budgétivores doit être réalisée et mener à des propositions de réformes tout en sauvegardant les populations les plus fragiles (réfaction de cotisations, longue maladie, régimes aide au logement et handicap, évasan ...).
 - L'évaluation de nos dépenses de prévention doit permettre de mesurer les économies qui seront réalisées à terme.
 - Enfin le vote par le Congrès d'un budget consolidé des comptes sociaux doit permettre d'encadrer les dépenses globales de santé, à charge aux opérateurs, aidés autant que de besoin par le dispositif réglementaire, d'équilibrer leurs situations financières.

3.2. Dynamiser la ressource

- Améliorer l'action en recouvrement

Les sommes importantes qui ont été présentées lors du compte administratif 2014 et correspondant aux restes à recouvrer ont fait prendre conscience de l'effort de l'action en recouvrement à poursuivre.

Dès 2011, le renforcement des équipes dédiées aux contrôles fiscaux au sein de la DSF a été entrepris. Cela a contribué à augmenter le nombre de rôles supplémentaires pris en charge par les comptables publics sans que la ressource ne rentre de façon proportionnelle. La dispersion des sources de collecte (DSF, paierie, douanes) n'est pas favorable à l'action en recouvrement et la centralisation de l'ensemble au sein de la DSF est une piste envisagée à court-moyen terme afin de gagner en efficacité.

Les coûts budgétaires de ce recouvrement, qui n'incombent aujourd'hui qu'à la Nouvelle-Calédonie, pourraient également être partagés entre les différentes institutions bénéficiaires des impôts et taxes collectés. La mutualisation des outils informatiques doit également être envisagée.

- Moderniser l'appareil fiscal

L'agenda partagé signé fin 2013 entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics se poursuit. Un certain nombre de mesures ont déjà été mises en œuvre (CCS, CAIS, réforme de l'IRVM) et allègent la contrainte de financement sur les dépenses sociales. Un certain nombre de taxes ont également été augmentées (tabac, carburant) apportant de nouvelles recettes à la Nouvelle-Calédonie dans son ensemble.

Les prochaines étapes de cet agenda partagé passeront par :

- La réforme de la fiscalité, au travers d'une révision de la fiscalité directe (IRPP) d'une modernisation de la fiscalité indirecte (TGC en remplacement

d'un certain nombre de taxes) et de la création/réforme d'une fiscalité orientée (fiscalité bleue, verte, économique – défiscalisation logement, innovation, foncier, vignette auto...).

- La restauration de la croissance pour palier l'essoufflement de nos relais traditionnels et dans l'optique de construire une croissance solide et durable. L'amélioration de la productivité de nos outils (travail, capital) et de la compétitivité de nos filières doit permettre de favoriser une baisse des prix pour relancer la consommation et l'investissement. Une meilleure répartition des richesses doit permettre de créer un effet multiplicateur et élargir la base de nos consommateurs afin de favoriser un schéma de croissance vertueux à moyen et long terme.

Le cadre 2016-2018 reste contraint et les perspectives nous imposent une gestion fine et rigoureuse de nos dépenses et de nos politiques publiques. Les trois années qui s'annoncent nous offrent l'opportunité d'être innovants, pour réviser ensemble notre système économique et le rendre performant pour aborder sereinement les échéances majeures qui s'annoncent.

Séminaire budgétaire

15 octobre 2015

Avant-propos

- * La NC se trouve à la croisée des chemins dans une situation financière fragile à l'aune d'échéances majeures et au cœur d'un système économique qui continue de ralentir
- * Le rythme de croissance des dépenses publiques est devenu insoutenable et l'effort à entreprendre doit être proportionnel.
- * L'inflexion est en marche, la prise de conscience collective favorise les réformes qui se présentent.
- * Le cadre budgétaire à court terme est contraint et nous oblige à être innovants, rationnels, performants pour desserrer la contrainte.
- * La remise à plat de nos politiques publiques, l'évaluation de nos opérateurs, leur rationalité et leur efficacité devient incontournable

Les limites du système

- Contribution des facteurs exogènes boostant la croissance :
- Stagnation des transferts de l'Etat depuis 2008 (130 AMF soit 30% des dépenses publiques contre 50% en 2008) ;
 - Fin des chantiers métallurgiques et des grandes infrastructures ;
 - Faiblesse des secteurs exportateurs hors nickel pour ouvrir le marché.
- Faiblesses structurelles du système :
- Dépenses publiques pro-cycliques, pas de création de réserves, ne contribuent pas à la relance du système.
 - Base de consommation insuffisante du fait d'une répartition inégalière de la richesse donc frein à la croissance :
 - ✓ Partage Valeur Ajoutée hors NI : 40% capital (32) / 60% travail (68) ;
 - ✓ 1/3 salariés privés < 300 KF/m et 1/3 < 200 KF/m ;
 - ✓ 30% des revenus monétaires aux 10% les plus riches.
 - Concurrence oligopolistique du fait de l'étroitesse du marché : l'offre fait les prix et favorise des marges élevées, alignement itératif avec l'importation.

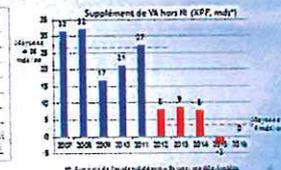
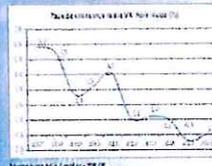
Source : présentation OMF séminaire TQC oct. 2015

Les perspectives

Une relance de l'économie mondiale qui peine à se confirmer. Des prévisions moroses pour le nickel mais des cours du brut qui restent favorables.

L'appréciation du dollar qui place l'euro en bonne position à l'export mais pénalise les importations de la NC.

Une courbe glissante de la croissance Nouvelle-Calédonie et une économie qui peine à créer de la richesse.

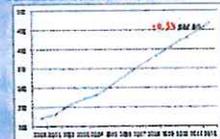


Face à quelles évolutions

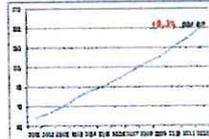
Des dépenses qui évoluent trop vite :

- Celles des administrations publiques (APU) ont doublé en 10 ans.
- Les dépenses sociales sont sur la même courbe pour les 10 ans à venir.

Evolution des dépenses sociales (1970-2014)



Evolution de prestations sociales (1970-2014)



Source : OEE (2014), Eurostat et APU et OEE

Source : OEE (2014)

Sans inflexion :

- doublement des dépenses publiques d'ici 2025
- La barre des 1 000 MMF FRANCHE
- envol du poids des dépenses sociales
- 26% des dépenses des APU en 2000 à 42% en 2025 (16% OCDE 2014).

L'impact sur le budget propre

Dans les conditions actuelles, le déficit du budget propre ne peut que s'accroître, d'autant qu'il est considéré (à raison ?) comme le financeur en dernier ressort des déficits sociaux.



Source : Calculs OEE et données APU

hypothèses de projection (sans croissance de la population) : Recettes primaires : 2% ; Solaires : 2% ; OEE : personnel : 2% ; Autres : 1%



Source : Calculs OEE et données APU

La création du budget distinct de répartition ne permettra plus ce niveau de déficit et impose donc de revoir le rythme de croissance de nos dépenses

Mais les dépenses sociales restent :

- à financer → 230 MMF dans seulement 3 ans. COMMENT ?
- / Impôts à 4,5 ou B/ prélèvements obligatoires passent de 15 à 22 % du PIB.
- Ou à réduire

L'inflexion est en marche -1

* La CTC en 2012 : « les indicateurs de la situation financière de la NC sont biaisés et la transparence et la fiabilité de ses comptes sont affectées. [...] Un objectif du redressement des comptes s'impose à la NC »

→ **Création du budget de répartition**

* Les DOB depuis 2 ans : révision à la baisse des recettes et nécessité de maintenir scénario rigoureux des dépenses.

→ **Contraction des budgets (-50% BS en 2 ans, -36% reports en un an, -10% budget total)**

* Les différents temps budgétaires (BS / CA / BP / séparation budgets)

→ **Zoom sur restes à recouvrer, déficit du budget propre, distorsion de la construction budgétaire du BS notamment**

* La mise en œuvre de l'agenda partagé

→ **La création de la CCS, de la CAIS, réforme de l'IRVM**

L'inflexion est en marche -2

* Le séminaire Amédée de juillet 2015 et le séminaire fiscal d'octobre 2015 : les dépenses publiques (au sens large) sont insoutenables.

→ **Organisation d'un séminaire budgétaire mi-oct au congrès**

* Les assises de la santé en août 2015 : les dépenses sociales sont insoutenables.

→ **Organisation d'un séminaire Amédée social pour la 1^{ère} fois et construction d'un tableau général de la santé**

* L'UE en 2015 avec des recommandations fortes et incontournables pour obtenir les fonds du XI^{ème} FED à destination de l'emploi et l'insertion.

→ **Réforme de la GFP en route - mise en place outils de suivi (recettes, trésorerie), gouvernance des EP...**

La contrainte 2016

Elle est construite autour de trois axes majeurs :

A. Construire avant tout un budget sur la base de nos RECETTES :

	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022	CA 2023	CA 2024	CA 2025
RECETTES FISCALES	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000
RECETTES NON FISCALES	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000
RECETTES DIVERSES	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000
Total	30 000 000											

Cadrage 39,3 MMF

La contrainte 2016

B. Rétablir notre SOLVABILITE et notre CREDIBILITE FINANCIERE

Les exigences des bailleurs de fonds en matière d'autofinancement ne sont pas respectées.

La NC enregistrera en 2015 sa 2^{ème} année consécutive d'épargne brute négative.

Les emprunts de demain ne sont pas assurés, limitant nos investissements et un des moteurs de la croissance.

Il faut viser le rétablissement à 10 % de notre autofinancement d'ici à 2018 donc sanctuariser les sommes suivantes sur le fonctionnement : 2016 : 1 650 MF (4%) / 2017 : 2 900 (7%) / 2018 : 4 200 (10%)

La contrainte 2016

C. Le contrôle budgétaire de l'ETAT

L'Etat se félicite des inscriptions du BS 2015 qui ont permis d'assurer l'amortissement de nos biens et sécuriser nos risques d'irrecouvrabilité.

Cependant, il déplore l'absence de provisions suffisantes pour :

- risques et charges relatives aux avances de trésorerie de la NC
- litiges nés de contentieux (ffiscaux, salariaux ...)

Il demande donc à ce que ces dépenses obligatoires soient inscrites dès le budget primitif 2016.

Auqueltes s'ajoutent les recommandations du FED :

- provisions pour risque de contrepartie (pour les emprunts garantis par la Nouvelle-Calédonie)

Le cadrage 2016 -1

Le niveau des recettes fixe la contrainte : 40 MMF lors de la lettre de cadrage = 720 MF depuis (39,3 MMF).

Les dépenses « Incompressibles » fixent la base des économies (29%)

ORIGINE ECONOMIQUE	Montant	Proportions d'équipes	Montant	Montant
Etat - dépenses 2014	40 000			
Etat - dépenses 2015	40 000			
ECONOMIES A REALISER	11 200			
Etat - dépenses 2016	28 800			
Etat - dépenses 2017	28 800			
Etat - dépenses 2018	28 800			
Etat - dépenses 2019	28 800			
Etat - dépenses 2020	28 800			
Etat - dépenses 2021	28 800			
Etat - dépenses 2022	28 800			
Etat - dépenses 2023	28 800			
Etat - dépenses 2024	28 800			
Etat - dépenses 2025	28 800			
Total	400 000			29

Dynamiser la ressource

Poursuite de l'agenda partagé :

- Réforme de la fiscalité
 - ✓ **Loi de Pays sur l'IRPP**: dont l'objectif est d'alléger la pression fiscale sur les classes moyennes et de plafonner les niches fiscales
 - ✓ **Loi de Pays sur l'instauration de la Taxe Générale à la Consommation (TGC)**: en remplacement de plusieurs taxes à l'importation (TGI, TBI, TP, TFA, THN, droit proportionnel à la patente), en lien avec les travaux sur la compétitivité
 - ✓ **Loi de Pays sur les baux ruraux**: mise en place d'un régime fiscal de faveur pour favoriser la conclusion de baux ruraux. Ce dispositif est un outil d'accompagnement au développement de nos filières agricoles.

22

Dynamiser la ressource

Poursuite de l'agenda partagé :

- Réforme de la fiscalité (suite)
 - ✓ **Loi de Pays prolongeant la réduction d'impôt en faveur du logement intermédiaire (défiscalisation locale)**: dont l'objectif est de contribuer à la relance du secteur du BTP
 - ✓ **Loi de Pays prolongeant la défiscalisation sur les investissements productifs neufs**: qui arrive à échéance fin 2017

22

Dynamiser la ressource

Poursuite de l'agenda partagé :

- Réforme de la fiscalité (suite)
 - **Loi de Pays créant une taxe pour la transition énergétique**: affectée à une agence ayant pour mission de mettre en œuvre le Schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie
 - ✓ **Loi de Pays portant réforme de la contribution foncière**: cette réforme vise à dissuader le gel du foncier dans les zones où la demande de logements est forte. Outil d'accompagnement à la relance de la construction de logements
 - ✓ **Loi de Pays sur le crédit d'impôt à l'innovation**: dans le cadre de la Stratégie Territoriale à l'Innovation, cet outil fiscal favorisera le développement de l'innovation en accordant un abattement sur l'IS ou l'IR

23

Pour une croissance plus dynamique

Poursuite de l'agenda partagé :

- **Restauration de la croissance**
 - Les relais de croissance traditionnels ne fonctionnent plus. Il faut trouver de nouveaux moteurs de croissance qui permettront de construire une croissance solide et durable
 - ✓ **Améliorer la compétitivité de notre économie**: les gains de compétitivité économique et de productivité du travail doivent favoriser une baisse des prix et ainsi, la relance de la consommation et de l'investissement (signature des premiers contrats de filière avant le 31/12/2015)

24

La compétitivité

- Restauration de la croissance par l'amélioration de la compétitivité de notre économie: un schéma de croissance vertueux à moyen et long terme

		2014	Scénario 1	Scénario 2
Meilleure répartition de la VA	Part des salaires / VA	63%	63%	65%
Meilleure répartition des salaires	Proportion à consommer	66%	72%	75%
Meilleure productivité	Gain annuel de productivité		2%	4%
Meilleure compétitivité	Taux d'ouverture M/VA	52%	45%	40%
Taux de croissance Tendancielle (*)		1,5%	3,5%	4,5%

(*) Présentation DNEC (y 02/10/2015) (Comité de suivi de l'Agenda Partagé)

22

Préparer l'avenir

Poursuite de l'agenda partagé :

- Restauration de la croissance (suite)
 - ✓ **Développer nos exportations hors nickel:** par la mise en œuvre dès janvier 2016 de la stratégie exportation qui sera présentée au Gouvernement en novembre prochain (secteurs de l'agriculture, de l'agro-alimentaire, du tourisme, des services...). Notre balance commerciale est déficitaire de 230 MMF.
 - ✓ **Développer notre innovation et notre recherche:** par la mise en œuvre d'une Stratégie Territoriale à l'innovation qui sera présentée d'ici 1 mois et demi: une politique publique nouvelle au service du développement économique

23

Préparer l'avenir

Poursuite de l'agenda partagé :

- Restauration de la croissance (suite)
 - ✓ **Mettre en œuvre le Schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie:** cette politique publique volontariste a notamment pour objectifs la maîtrise du coût de l'énergie, la lutte contre la précarité énergétique et la structuration de nouvelles filières, sources de développement économique durable (énergies renouvelables, valorisation des déchets...)
 - ✓ **Améliorer notre autosuffisance alimentaire:** nos filières de production agricole (fruits et légumes, viandes) vont signer prochainement des accords Inter-professionnels afin d'améliorer l'approvisionnement de nos marchés par la production locale, et diminuer ainsi le recours à l'importation.

24

GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE





Amédée

Un budget économique pour la Calédonie

Contribution au DOB social 2016-2018

Document n°131a-Août 2015

Contexte et objectif

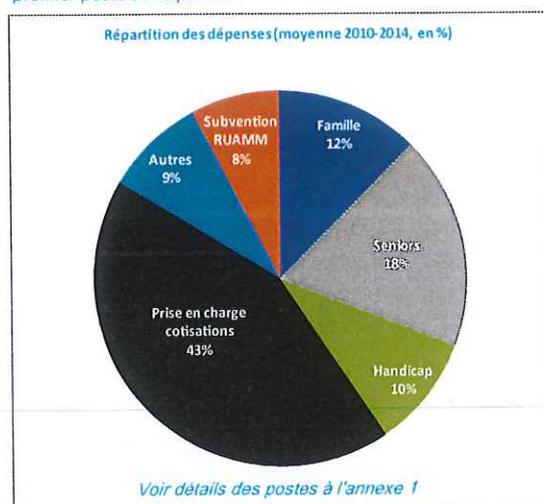
La Direction du Budget et des Affaires financières a confié au cabinet DME la mission de contribuer à la rédaction du « volet financement de la protection sociale » du DOB 2016-2018. Cette mission a fait l'objet de la lettre de commande CS15-3120-359 du 08/07/15.

L'objectif de ce document est de retracer l'évolution, sur la période 2015-2018, des besoins de financement des régimes sociaux à la charge de la Nouvelle-Calédonie ainsi que leurs modalités de couverture.

Un scénario de moyen terme difficilement soutenable

Une tendance passée qui révèle une absence de maîtrise des dépenses

Graphique 1 : la prise en charge des cotisations représente le premier poste de dépenses



Les dépenses courantes de protection sociale financées via l'Agence sanitaire et sociale (ASS) et le budget propre de la Nouvelle-Calédonie (voir annexe 1) s'élevaient, en 2014, à un trentaine de milliards de FCFP, soit 3,6% de la valeur ajoutée totale. Sur la période 2010-2014, la prise en charge des cotisations sociales par la Nouvelle-Calédonie a représenté plus de 40% des dépenses totales ; les engagements financiers en faveur des seniors un peu moins de 20% et les dépenses pour les familles environ 1/8^{ème} (graphique 1).

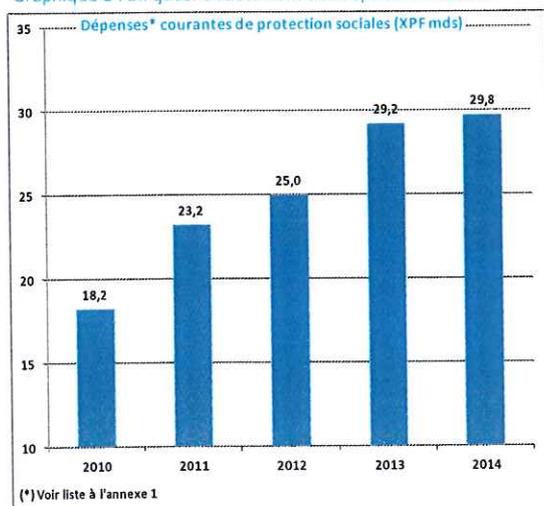
Les dépenses courantes ont quasiment doublé au cours des cinq dernières années (graphique 2). Entre 2000 et 2014, elles ont augmenté d'environ 12 mds, soit au rythme moyen de 13% par an. Cette progression est très supérieure à la croissance de longue période de l'ensemble des prestations sociales offertes aux Calédoniens (8,2% entre 2000 et 2012¹).

Ces dépenses ont été tirées principalement par deux postes (voir aussi tableau 1, page suivante) :

- 1) Les dépenses en faveur des seniors². Celles-ci ont progressé de 5,5 mds entre 2010 et 2014, expliquant ainsi un peu plus de 40% de l'augmentation totale des dépenses sur cette période. Leur poids relatif a triplé passant de 8% des dépenses totales en 2010 à près de 24% en 2014. Cette progression s'explique principalement par la montée en puissance, à partir de 2012, du complément retraite de solidarité (dont le coût a atteint les 3,3 mds en 2014) ;
- 2) Les dépenses engagées dans le cadre du régime handicap et perte d'autonomie (RHPA), soit 4,5 mds de FCFP en 2014. Le poids relatif de ces dépenses a quasiment doublé entre 2010 (8,6% du total) et 2014 (15%). La dérive de ce poste (qui a augmenté d'environ 30% en moyenne annuelle) explique à elle-seule presque le quart (23%) de l'augmentation du total des dépenses sur la période.

Sur l'ensemble de la période 2010-2014, les subventions d'équilibre du RUAMM versées au profit de la CAFAT s'élèvent à 9,6 mds de FCFP. Ces transferts n'ont représenté que 8% du total des dépenses (graphique 1).

Graphique 2 : un quasi-doublement des dépenses en 5 ans



1 Le total des prestations est passé de 58,2 mds en 2000 à 150,8 mds de F CFP en 2012. Source : ISEE(2015), compte des dépenses des APU.
 2 Anciens minima vieillesse, minimum retraite et complément retraite de solidarité (CRS).

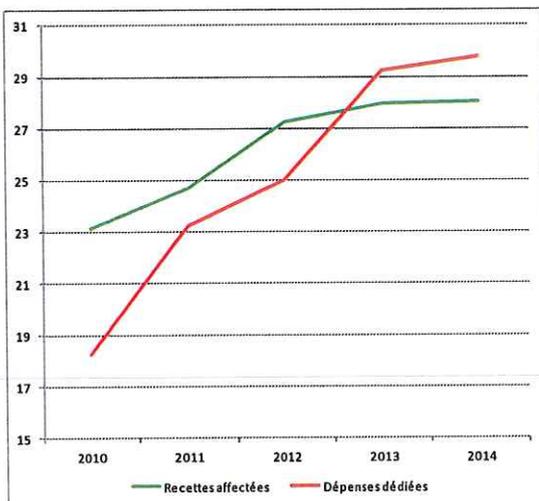
Tableau 1 : Évolution des dépenses courantes à la charge de la NC (en milliards de F CFP, arrondis)

	2010	2011	2012	2013	2014	Période 2010-2014		
						Variation Mds FCFP	TCAM*	Contribution à la croissance totale
Famille (1)	2,4	2,7	3,1	3,4	4,1	1,7	15%	14%
Seniors (2)	1,5	1,5	6,4	3,7	7,0	5,5	48%	43%
Handicap (3)	1,6	1,7	1,8	2,6	4,5	2,9	30%	23%
Prise en charge des cotisations sociales	9,4	10,6	11,2	11,6	11,2	1,8	5%	14%
Subvention RUAMM	1,5	5,0	0,5	2,7	0			
Autres (4)	2,0	1,7	1,9	2,3	2,9	0,9	10%	7%
Total	18,2	23,2	25,0	29,2	29,8	11,6	13%	100%

(*) Taux annuel moyen de croissance

- (1) Allocation familiale de solidarité et aide au logement
 (2) CRS, minimum vieillesse et minimum retraite
 (3) RHPA
 (4) Dont dépenses de prévention et de gestion de l'ASS.

Graphique 3 : les recettes ne parviennent plus à couvrir les dépenses (XPF mds)



Les recettes affectées (TSS, TAT3S et CSA) n'ont pas suivi la progression des dépenses (graphique 3). Entre 2010 et 2014, ces ressources ont augmenté d'un peu moins de 5 milliards (soit deux fois vite que les dépenses qui ont progressé de 12 mds). La couverture des besoins de financement a épongé les réserves et a nécessité l'octroi de subventions par la NC à l'ASS (1,9 mds en 2013 ; 5,1 milliards de F CFP en 2014).

Une projection tendancielle très problématique

Le scénario tendanciel à l'horizon 2018 a été construit dans l'hypothèse :

-1) d'un tassement dans la progression des recettes affectées qui n'augmenteraient plus qu'au rythme moyen de 2,7% par an (contre 4,9% l'an sur la période 2010-2014). Ce ralentissement est justifié, d'une part, par une plus faible progression anticipée des assiettes en raison d'une moindre croissance et, d'autre part, par la poursuite attendue de la désinflation. La projection intègre les recettes attendues de CCS (de l'ordre de 7 milliards par an d'ici à 2018) ;

-2) d'un ralentissement de la progression des dépenses à la charge de la NC (hors subventions d'équilibre du RUAMM) : 9,4% par an projeté entre 2015 et 2018 contre 15,6% sur la période 2010-2014³. La projection intègre le surcoût induit par les nouvelles infrastructures hospitalières (Médipôle, Hôpital de Koné et cliniques).

Le détail des hypothèses de projection figure à l'annexe 2.

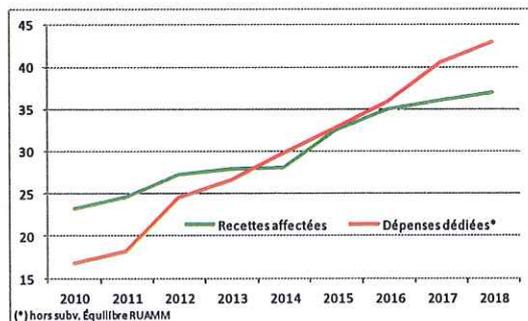
Le scénario tendanciel se traduit par une croissance des déficits sociaux (avant toute subvention d'équilibre du RUAMM) difficilement soutenable :

- Les dépenses sociales à la charge de la NC devraient augmenter d'une dizaine de milliards environ entre 2015 et 2018 ;
- Dans le même temps, les recettes ne progresseraient que de 5 milliards seulement ;
- Ces dynamiques devraient engendrer une véritable *crise des ciseaux* (graphique 4) se soldant par un déficit social accru et qui pourrait atteindre les 6 milliards de F CFP à l'horizon 2018 (graphique 5).

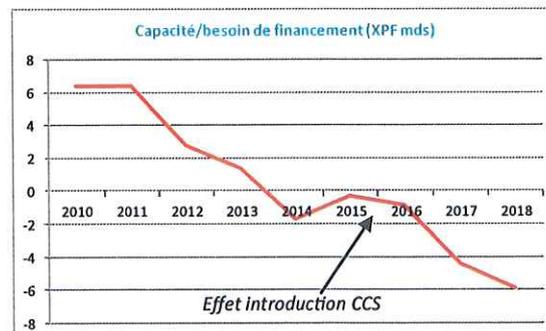
Comme le montre le graphique 5, l'introduction, en 2015, de la nouvelle contribution calédonienne de solidarité (CCS) en remplacement de la CES ne permettra pas d'assurer l'équilibre des comptes sociaux mais ralentira momentanément (cette année et l'an prochain) la progression du déficit.

³Les dépenses sociales à la charge de la NC (hors subventions d'équilibre du RUAMM et hors transferts à l'ASS) sont passées de 16,7 mds en 2010 à 29,8 mds en 2014 (soit une progression moyenne de 15,6% par an).

Graphique 4 : une crise des ciseaux se profile à court-moyen terme



Graphique 5 : un déficit hors RUAMM qui pourrait être de 6 mds en 2018

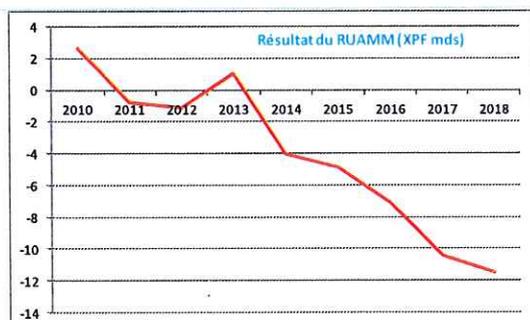


A ce stade, les projections de dépenses présentées ci-dessus ne sont pas complètes car elles n'intègrent pas les besoins de financement du RUAMM. Ces besoins ont été évalués à partir des hypothèses suivantes (voir annexe 2 pour plus de détails) :

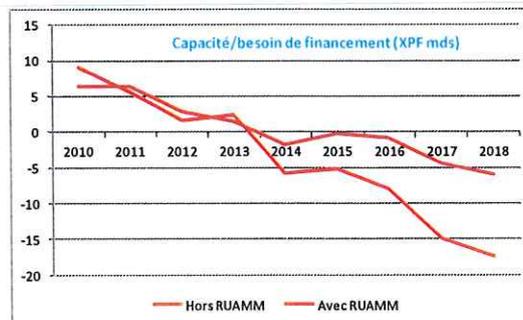
- Les recettes du régime augmenteraient à un rythme moyen de 2,8% entre 2015 et 2018⁴ ;
- Les dépenses de prestations (et diverses charges techniques associées) progresseraient à un rythme moyen de 5,8% l'an d'ici à 2018 ;
- Les charges de gestion (voir encadré 1) augmenteraient de 3,6% l'an en moyenne ;
- Enfin, le solde des dotations aux provisions (voir aussi encadré 1) serait stable (-2,3 mds de F CFP tous les ans).

Ces projections tendancielle conduisent à une multiplication par 3 du déficit du RUAMM. Celui-ci passerait ainsi de 4,1 mds de FCFP en 2014 à 7 mds l'an prochain et à près de 12 mds en 2018 (graphique 6). En d'autres termes, le financement des déficits tendanciels du RUAMM conduirait, *volens nolens*, à un doublement des besoins de financement des régimes sociaux de la NC (graphique 7).

Graphique 6 : une multiplication par 3 des déficits du RUAMM d'ici à 2018



Graphique 7 : un déficit des budgets sociaux de la NC qui pourrait atteindre les 17 milliards en 2018



Ce scénario tendanciel apparaît largement insoutenable⁵. Sa réalisation impliquerait en effet que la Nouvelle-Calédonie affecte, à l'horizon 2018, quelques 18% des recettes de fonctionnement de son budget propre au seul financement des déficits sociaux.

4 Le scénario tendanciel ne tient pas compte de l'affectation au profit du seul RUAMM des transferts de l'ASS au titre de la prise en charge des cotisations par la NC.

5 Les résultats du scénario tendanciel présenté ici sont assez proches de ceux figurant dans le précédent DOB social 2015-2017 (cf. Document de travail Amédée n°118, septembre 2014).

Une lecture économique des comptes de la CAFAT et du RUAMM

Conscient des enjeux liés au financement de la protection sociale, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie s'est doté d'un outil permettant, d'une part, de disposer des comptes *économiques* de la protection sociale (base 2014) et, d'autre part, de réaliser des simulations budgétaires à moyen terme (horizon 2018). Cet outil a été baptisé **Syncope** (SYNthèse des COMptes de la Protection Sociale). **Syncope** reconstitue notamment les comptes de résultat des régimes gérés par la CAFAT (dont le RUAMM en gestion M) en faisant ressortir 4 soldes intermédiaires (voir annexe 3 pour plus de détails) :

-1) Un solde opérationnel. Celui-ci est calculé par différence entre, d'une part, les cotisations et impôts perçus et, d'autre part, les dépenses de prestation fournies à la population. Ce solde (« primaire ») reflète le résultat d'exploitation du « cœur de métier » (maladie et maternité dans le cas du RUAMM) ;

-2) Un solde de gestion. Celui-ci est calculé par différence entre les produits et les charges de gestion, à l'exclusion des mouvements de dotations et de reprises sur provisions ;

-3) Le « résultat économique » d'un régime est la somme de son résultat opérationnel et de son solde de gestion.

-4) Enfin, le solde des provisions (opérations d'ordre) retrace les mouvements de dotations aux provisions (en charge) et, en produit, les reprises sur provision.

Le résultat (excédentaire ou déficitaire) d'un régime est obtenu en additionnant son résultat économique avec son solde des provisions. Le tableau ci-dessous retrace ces différents soldes pour les régimes gérés par la CAFAT pour l'année 2014.

En milliards de FCFP (arrondis)	Solde opérationnel (2)*	Solde de Gestion (3)***	Résultat Économique (4)=(2)+(3)	Solde provision (5)****	Résultat CAFAT (6)=(4)+(5)
RUAMM (M + C)	1,9	-3,7	-1,8	-2,3	-4,1
Accident du travail (A)	0,7	-1,1	-0,4	-0,2	-0,7
Chômage (D)	0,0	-0,2	-0,2	-0,1	-0,3
Famille (F)	1,8	-0,6	1,3	-0,5	0,8
Famille – solidarité (FS)	-0,3	-0,1	-0,4	0	-0,4
Total : M+C+A+D+F+FS	+4,2	-5,7	-1,5	-3,2	-4,7
Fonds (AR+S) (**)	-0,5	0,5	0	0	0
Vieillesse (V)	3,8	0,3	4,0	-1,2	2,9
TOTAL	+7,5	-5,0	2,5	-4,3	-1,8

(*) Cotisations + transferts publics - prestations sociales

(**) Fonds d'action sanitaire et sociale + fonds de majoration des rentes AT-MP

(***) Solde des opérations de gestion hors mouvements aux dotations

(****) Solde des opérations de dotations-reprises sur provisions

Principaux constats :

-1) Les soldes opérationnels des régimes (colonne 2) sont excédentaires, y compris celui du RUAMM (+1,9 mds en 2014 gestion M+C dont 1,8 mds pour le seul RUAMM). L'excédent total (pour l'ensemble des gestions CAFAT atteint les 7,5 mds de F CFP en 2014 ;

-2) Ces soldes opérationnels sont grevés par des charges de gestion des régimes (colonne 3). Le solde de gestion du RUAMM est déficitaire à hauteur de 3,7 milliards. Au niveau de l'ensemble des régimes, le déficit du solde de gestion global de la CAFAT atteint les 5 mds ;

-3) Le résultat économique du RUAMM (colonne 4) devient alors déficitaire (-1,8 mds) en raison du déficit du solde de gestion. Le résultat économique d'ensemble de la CAFAT demeure quant à lui excédentaire (+2,5 mds) ;

-4) Le déficit du RUAMM (-4,1 mds en 2014, colonne 6) s'explique, d'une part, par son solde de gestion négatif (-3,7 mds) et, d'autre part, par des opérations sur provisions (colonne 5) à hauteur de 2,3 milliards mais qui n'entraînent pas de mouvements de trésorerie pour la Caisse ;

-5) Un constat similaire peut être fait au niveau de l'ensemble de la CAFAT dont le résultat global déficitaire de -1,8 mds est expliqué exclusivement par un solde des mouvements de provisions très fortement négatif (-4,3 mds) qui absorbe le résultat économique excédentaire (+2,5 mds).

Les grands enjeux 2016-2018

Renforcer l'efficacité du dispositif de protection sociale est un impératif

Les termes du débat sont connus, mais il n'est peut-être pas totalement inutile de les rappeler ici brièvement.

Pour les uns, l'augmentation inexorable des dépenses de protection sociale reflète un choix de société. Elle correspond à une demande croissante de bien-être exprimée par la population et qu'il convient de satisfaire. Son financement impose des prélèvements eux-mêmes croissants ainsi que des arbitrages sur d'autres postes de dépenses, tant collectives que privées.

Cette première position justifie la forte augmentation historique des dépenses de protection sociale en Nouvelle-Calédonie : 60 milliards de F CFP en 2000, 150 mds douze ans plus tard. Ce trend a été bien supérieur à celui de la richesse créée par les Calédoniens (qui a crû de 5,7% par an en valeur nominale sur la même période). Dans ces conditions, le financement des prestations qui absorbait 13% du PIB en 2000 en mobilisait 18% en 2012. Selon certains, les marges de progression sont encore importantes en comparaison avec la métropole où les prestations sociales représentent 32% du PIB.

D'un autre côté, une projection mécanique révèle que, au rythme historique de croissance des dépenses (soit 8,3% par an), le ratio métropolitain sera bien vite atteint : d'ici à cinq ans, soit au début des années 2020. Sans inflexion, le seuil des 40% du PIB sera atteint quant à lui au milieu des années 2020, et les 50% en... 2030⁶

Une telle projection est évidemment inenvisageable. Elle impose une réflexion sur les voies d'ajustement afin d'améliorer l'efficacité du système et de satisfaire ainsi une demande probablement croissante mais au coût économique le plus juste⁷.

Les voies du rééquilibrage

① Maîtriser les dépenses à la charge de la Nouvelle-Calédonie et hors subventions au RUAMM

Le premier enjeu est d'assurer un équilibre entre les recettes affectées (TSS/TGC, TAT3S, CSA et CCS) et les dépenses à la charge de la NC (voir détails à l'annexe 1). Cet équilibre suppose de réduire les dépenses de 4,5 milliards de F CFP en 2017 et de 6 milliards en 2018 (voir graphique 8 page 7, courbe « compte central »). Cette diminution des engagements équivaut à un effort budgétaire conséquent de 13% en 2017 et de 16% en 2018⁸.

Une première option consisterait à faire porter cet effort budgétaire de manière uniforme sur l'ensemble des postes de dépenses.

Une seconde option conduit à faire porter l'effort budgétaire de manière prioritaire sur les principaux postes de dépenses -et qui font enjeux-. Trois postes représenteront, en 2018, près de 60% des dépenses à la charge de la NC : la prise en charge des cotisations (qui coûtera près de 13 milliards dans 3 ans, soit 30% du total des dépenses) ; le régime handicap et perte d'autonomie (7,7 mds, 18% du total) et, enfin, les aides au logement (3,6 mds, 8% du total) :

- L'évaluation de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficacité de la réfaction des cotisations sociales (RBS et secteurs aidés) est devenue aujourd'hui est un impératif urgent⁹. Une réduction, par exemple de 20%, du montant de ce poste permettrait de réaliser une économie d'environ 3 milliards chaque année. Le déficit passerait alors à 1,7 mds en 2017 (contre 4,4 mds en l'absence de mesures d'économie sur ce poste) et à 2,8 mds en 2018 (contre près de 6 mds sans correction du dispositif, voir graphique 8 page 7, courbe « variante 1 ») ;
- Les dépenses du régime Handicap et perte d'autonomie (RHPA) ont littéralement explosé depuis sa création en 2009, passant de moins de 600 millions de F CFP en 2010 à 5,4 mds en 2014. Le montant des dépenses devrait dépasser les 6,1 mds cette année notamment sous la poussée du nombre de bénéficiaires, de la démographie des établissements médico-sociaux et de mesures de revalorisation

6 Cette progression -exponentielle ou presque- illustre la devinette bien connue du nénuphar dans sa mare. Si un nénuphar double sa surface tous les jours et qu'il recouvre la moitié de la mare au bout de 10 jours, il en aura occupé la totalité... le onzième !

7 L'efficacité rapproche les résultats obtenus aux ressources utilisées.

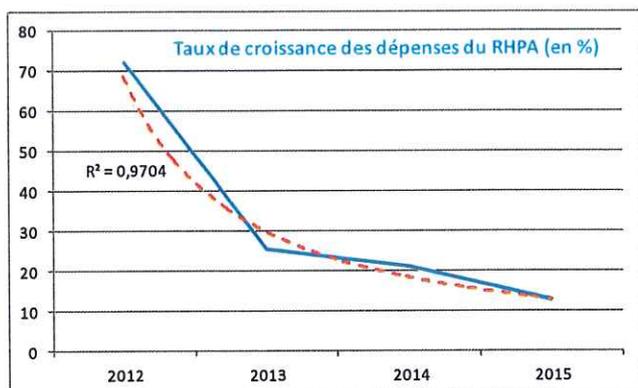
8 L'effort budgétaire est calculé ici en rapportant le montant des économies à réaliser pour atteindre l'équilibre au montant des recettes affectées disponibles.

9 La pertinence apprécie le bien fondé de dispositif ; l'efficacité évalue si les objectifs fixés au dispositif ont été atteints, et l'efficacité si les résultats obtenus l'ont été au moindre coût. L'évaluation du dispositif de prise en charge de cotisations par la NC (via l'ASS) était déjà fortement recommandée dans le précédent DOB social (voir : Document Amédée n°118a, septembre 2014, page 4).

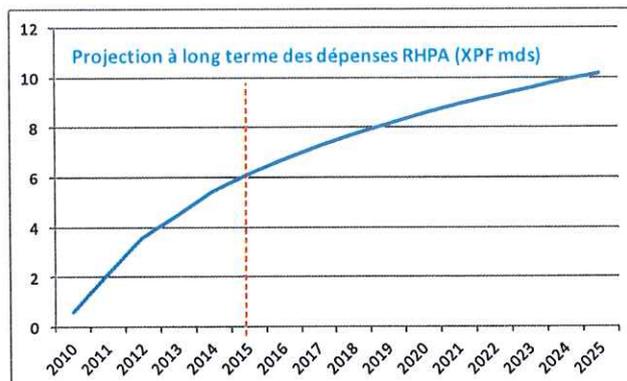
tarifaire. Entre 2011 et 2015, les dépenses du RHPA ont donc triplé en augmentant à un rythme moyen de... 45% par an.

Une analyse plus fine de la dérive des dépenses montre toutefois que le taux de croissance du RHPA s'inscrit presque parfaitement dans une fonction décroissante (graphique 9). En d'autres termes, les dépenses augmentent chaque année mais, heureusement, à un rythme de plus en plus faible¹⁰. Si la tendance repérée sur la graphique 9 (en pointillés rouges) se maintient à l'avenir, les dépenses RHPA pourraient augmenter encore de 10% en 2016, de 8% en 2017 et de 7% en 2018. Une prolongation de la tendance à plus long terme (graphique 10) montre que le régime pourrait coûter environ 10 mds de F CFP à la Nouvelle-Calédonie à l'horizon 2025.

Graphique 9 : les dépenses RHPA augmentent chaque année... mais de moins en moins vite



Graphique 10 : les dépenses RHPA pourraient atteindre 10 mds dans 10 ans



Cette projection tendancielle n'est pas financièrement soutenable. Autrement dit, il n'est pas envisageable de ne compter que sur le trend pour contenir significativement la dépense. Un objectif plus ambitieux serait de brider la croissance du RHPA à, par exemple, 5% par an sur la période 2016-2018¹¹. Cette nouvelle progression permettrait d'économiser 350 millions de francs en 2017, et presque le double (670 millions) en 2018 (voir graphique 8 page 7, courbe « variante 2 »).

- Le nombre de bénéficiaires de l'aide au logement (AL) a été multiplié par presque 5 entre 2007 et aujourd'hui. Sur la même période, les prestations versées ont été multipliées par... 18, pour atteindre 8,3 mds en 2015. Le rapprochement de ces deux grandeurs (nombre de bénéficiaires d'une part, dépenses d'AL d'autre part) révèle que le montant annuel moyen de l'aide au logement est passé de 100 000 francs en 2007 à 365 000 francs par bénéficiaire cette année (soit une progression moyenne de 18% par an). Le coût du dispositif pour la Nouvelle-Calédonie a crû encore plus vite en raison, d'une part, du désengagement financier des provinces en 2013 et, d'autre part, du plafonnement de la contribution du FSH. En l'espace de cinq ans, les dépenses d'aide au logement financées par la NC sont passées ainsi de moins de 200 millions (en 2010) à 2 milliards (en 2015) ; la contribution de la NC au financement de l'ensemble du dispositif passant de 20% en 2007 à 80% aujourd'hui (et potentiellement à 85% en 2018 en prolongeant mécaniquement les tendances).

La poursuite des tendances du passé est financièrement insoutenable. Elle conduirait à des dépenses d'AL à la charge de la NC de 3 mds de FCFP en 2017 (+50% par rapport à aujourd'hui) et qui passeraient à 3,6 mds à l'horizon 2018.

L'évaluation de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience du dispositif est un impératif urgent. Des études récentes menées en métropole ont en effet pointé les très nombreux effets pervers de ce dispositif (qui rencontre aussi de sérieux problèmes de financement public)¹². Une projection volontariste pourrait conduire à réduire la contribution de la NC au financement total du dispositif (quitte alors à trouver d'autres sources de financement si la pertinence et l'efficacité du système étaient avérées). Dans l'hypothèse où la contribution relative de la NC au financement de l'AL reviendrait, en 2018, à son niveau de 2013, la NC ne financerait plus à cette date que 43% du total des dépenses (contre 80%

10 Mathématiquement, la courbe de tendance apparaissant en pointillés rouges sur le graphique 9 est une fonction puissance dont l'exposant est négatif.

11 Il est difficile de juger du caractère volontariste de ce taux directeur sans une évaluation plus fine du dispositif.

12 Voir notamment à ce sujet : INSEE, « L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé », INSEE-Analyses n°19, novembre 2014.

aujourd'hui¹³). Ce désengagement *relatif* permettrait d'économiser 650 millions dès l'an prochain, 1,2 milliards en 2017 et 1,8 milliards en 2018. Son impact sur le déficit des budgets sociaux figure sur le graphique 8 (« variante 3 »).

Le **graphique 8** ci-dessous représente l'évolution des besoins de financement du budget social de la NC (budget de l'ASS hors subventions au RUAMM) sur la période 2014-2018 :

- Le besoin de financement du « compte central » est calculé en projetant tendanciellement les recettes affectées et les dépenses imputées (voir aussi graphique 5 ci-dessus) et hors toutes mesures d'économie ;
- La variante 1 repose sur l'hypothèse d'un ajustement à la baisse de la prise en charge des cotisations sociales (RBS et secteurs aidés) par la NC ;
- La variante 2 repose sur l'hypothèse précédente et sur l'hypothèse d'une plus grande maîtrise des dépenses de RHPA.
- Enfin, la variante 3 repose sur les deux hypothèses précédentes auxquelles on ajoute une hypothèse de maîtrise des dépenses d'allocation logement.

Seule la variante 3 (qui cumule les économies réalisées sur les cotisations sociales, le RHPA et les allocations logement) permet de rétablir l'équilibre financier du budget de l'ASS à l'horizon 2018.

Graphique 8 : seule une maîtrise volontariste des dépenses permet d'assurer l'équilibre des comptes sociaux de la NC avant transferts au RUAMM

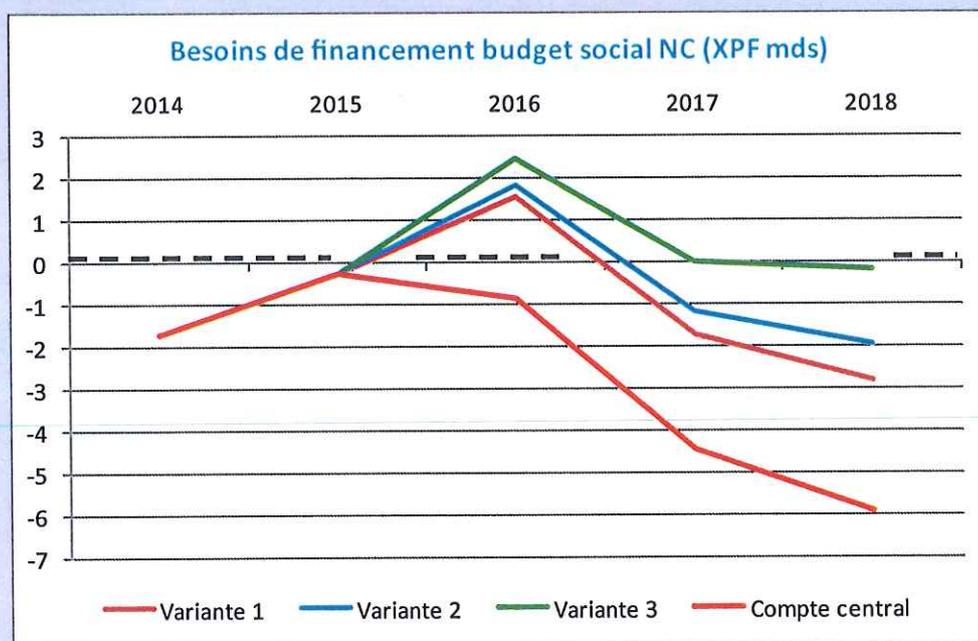


Tableau 2 : Économies de dépenses attendues d'une maîtrise des dépenses (en XPF mds)

Économies attendues :	2016	2017	2018
- d'une baisse de la prise en charge des cotisations sociales par la NC	2,4	2,7	3,1
- d'une maîtrise des dépenses du RHPA	0,3	0,5	0,9
- d'une maîtrise des dépenses d'allocation logement	0,6	1,2	1,8
Total des économies (milliards de FCFP)	3,3	4,4	5,8

13 La réduction de l'engagement relatif de la NC est supposée progressive : 60% en 2016, 50% en 2017 et finalement 43% en 2018. Ce profil en sifflet conduit à une stabilisation des dépenses d'AL pour la NC de l'ordre de 1,8 milliards de FCFP chaque année jusqu'en 2018.

2 Maîtriser les subventions d'équilibre du RUAMM versées par la Nouvelle-Calédonie

Le solde opérationnel du RUAMM était excédentaire de 1,8 milliard de francs en 2014. (cf. encadré page 4). C'est-à-dire que le total des recettes affectées au régime (cotisations, impôts et contributions publiques) excédait le montant des prestations sociales et légales. Pour autant, le régime affichait au final un déficit de 4,1 mds en raison d'un solde de gestion négatif (-3,6 mds en 2014) et des mouvements de dotations aux provisions eux aussi négatifs (-2,3 mds).

L'enjeu pour la Nouvelle-Calédonie est de limiter au maximum les transferts financiers qu'elle accorde à ce régime. Mais la Nouvelle-Calédonie n'a pas vocation pour autant à intervenir directement dans la gestion du RUAMM qui relève de la Caisse et de son conseil d'administration.

La maîtrise des équilibres financiers pourrait passer, à l'avenir, par une modification des relations institutionnelles entre la Nouvelle-Calédonie (via l'ASS) et la CAFAT. La Nouvelle-Calédonie pourrait ne plus avoir dans le futur à financer les déficits du RUAMM (dont l'ampleur lui échappe totalement) au travers de subventions d'équilibre accordées à ce régime. La Nouvelle-Calédonie s'engagerait, en contrepartie, à financer contractuellement une certaine fraction des frais de gestion du régime, tout en laissant le soin à la Caisse de mettre en œuvre les mesures qu'elle juge utile pour maîtriser ses dépenses et assurer l'équilibre global du régime.

L'économie de ce nouveau « contrat de gestion pluriannuel » reste encore à dessiner, mais il est possible néanmoins d'en esquisser les contours :

- La Nouvelle-Calédonie s'engagerait à verser à la CAFAT une « participation aux coûts de gestion » du régime. Ces transferts financiers au profit du RUAMM pourraient être calculés sur la base d'un « taux de participation » assis sur les cotisations sociales (y compris évidemment celles prises en charge par la NC) ;
- De son côté, la CAFAT s'engagerait à assurer l'équilibre financier du régime en réalisant des gains de productivité afin de maîtriser la dérive de ses coûts de gestion et/ou en maîtrisant la dérive des prestations.

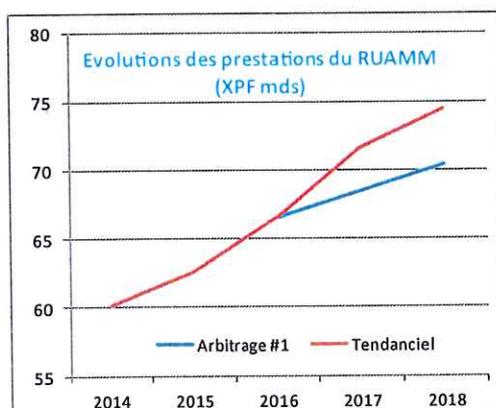
Le modèle **Syncope** permet de simuler les principaux effets de la mise en œuvre d'un tel contrat de gouvernance, tant sur les finances de la NC que sur celles de la CAFAT :

- Dans l'hypothèse d'un « taux de participation aux coûts de gestion » de 4,5%, les transferts financiers à la charge de la NC (et au profit du RUAMM) seraient de l'ordre de 3 milliards par an d'ici à 2018 (cf. tableau 3 ci-après)¹⁴ ;
- Les revenus à la disposition du RUAMM augmenteraient alors de 4 mds entre 2016 (70,2 mds) et 2018 (74,3 mds) ;
- Pour assurer l'équilibre financier du RUAMM, cette enveloppe totale devra financer à la fois les prestations sociales du régime et ses coûts de gestion ;
- La CAFAT et son conseil d'administration auront alors à opérer un choix stratégique entre deux grands arbitrages :

- Arbitrage n°1 : équilibrage du régime par ajustement des prestations à la contrainte financière.

Dans cet arbitrage, la gouvernance de la Caisse fixe son coût net de gestion (par exemple en pourcentage des prestations servies) et ajuste alors le niveau des prestations de manière à assurer l'équilibre global du régime.

Graphique 11 : un premier arbitrage qui suppose un ralentissement des dépenses de prestations du RUAMM



Le tableau 3 ci-après retrace les comptes économiques du RUAMM à l'horizon 2018 dans l'hypothèse d'un « taux de participation » de la NC aux coûts de gestion du RUAMM de 4,5% et d'un coût net de gestion de ce régime fixé à 3% des prestations servies¹⁵.

Comme on peut le constater (voir aussi graphique 11 ci-contre), l'équilibre est assuré en freinant la progression des dépenses de prestation (par rapport au trend historique) et en réalisant ainsi une économie totale de l'ordre de 7 milliards entre 2017 et 2018 (soit environ 10% en deux ans).

14 Cette simulation est réalisée dans l'hypothèse où la NC ne procéderait pas, entre 2016 et 2018, à une révision à la baisse des cotisations qu'elle prend à sa charge (cf. la variante 1 décrite plus haut).

15 Le coût net de gestion est défini ici comme la différence entre les produits de gestion (hors participation NC) et les charges de gestion (frais de personnel, consommations intermédiaires, frais financiers...). Ce coût net s'apparente au « solde de gestion » présenté plus haut.

Tableau 3 : L'impact du nouveau contrat de gouvernance avec la CAFAT - Arbitrage #1

Comptes économiques du RUAMM - Arbitrage #1 sur les prestations		2014	2015	2016	2017	2018
En millions de F CFP						
1	Ressources opérationnelles	63 601	65 409	70 243	72 241	74 297
	Cotisations	55 100	56 643	58 229	59 859	61 535
	Contributions pub.	7 357	7 600	10 824	11 168	11 523
	- Prise en charge cotis./NC	7 357	7 600	7 851	8 110	8 377
	- Participation aux coûts de gestion			2 974	3 059	3 146
	Produits gestion technique	1 144	1 167	1 190	1 214	1 238
2	Emplois opérationnels	61 777	64 279	68 247	70 188	72 184
	Prestations sociales et légales	60 144	62 614	66 548	68 455	70 417
	Charges techniques diverses	1 633	1 666	1 699	1 733	1 768
3	Solde opérationnel =(1)-(2)	1 824	1 130	1 996	2 054	2 113
4	Solde de gestion	-3 602	-3 733	-1 996	-2 054	-2 113
5	Solde des provisions	-2 310	-2 310	0	0	0
	Résultat du RUAMM =(3)+(4)+(5)	-4 088	-4 913	0	0	0

o Arbitrage #2 : équilibrage du régime par ajustement des frais de gestion à la contrainte financière

La gouvernance de la CAFAT pourrait décider de ne pas réaliser d'économies sur les dépenses de prestation. Dans ce cas, l'équilibre financier du régime est assuré exclusivement en comprimant les coûts nets de gestion qui ne peuvent excéder le montant du solde opérationnel. Mais, toutes choses égales par ailleurs, cet arbitrage n'est pas tenable pour la CAFAT car, en l'absence de maîtrise des dépenses de prestations, le solde opérationnel du régime (y compris en tenant compte de la participation de la NC aux coûts de gestion) devient négatif à partir de 2017 (-2,1 mds) et le resterait aussi en 2018 (-2,2 mds).

La faisabilité de l'arbitrage reposerait alors sur la capacité de la CAFAT à couvrir le déficit opérationnel et ses frais de gestion par de nouveaux produits financiers comme, par exemple, un « ticket modérateur » éventuellement pris en charge par une assurance complémentaire santé. Ce ticket pourrait être assis sur les dépenses maladie du secteur privé (ambulatoire et hospitalier). Ces dépenses se montaient à environ 34 milliards de francs en 2014 et ont progressé de 7,2% l'an en moyenne entre 2012 et 2014.

Le tableau 4 ci-après retrace les comptes économiques du RUAMM à l'horizon 2018 dans l'hypothèse :

- d'un « taux de participation » de la NC aux coûts de gestion du RUAMM de 4,5% ;
- d'une réduction du coût net de gestion de ce régime (à partir de 2017) à 2,5% des prestations servies contre 3% dans l'arbitrage précédent ;
- de l'introduction d'un ticket modérateur à partir de 2017 venant compenser le déficit opérationnel et couvrant le coût net de gestion. Ce ticket modérateur s'appliquerait sur les dépenses maladie du secteur privé dont l'assiette en 2017 serait de 33 mds (projection tendancielle) et de 36 mds en 2018.

Sous ces hypothèses simplificatrices, le taux du ticket modérateur (à la charge du patient et/ou de sa mutuelle) serait de 8,8% en 2017 et 10,6% en 2018.

Tableau 4 : L'impact du nouveau contrat de gouvernance avec la CAFAT - Arbitrage #2

Comptes économiques du RUAMM - Arbitrage #2 sur les frais de gestion et introduction d'un ticket modérateur			2014	2015	2016	2017	2018
En millions de F CFP							
1	Ressources opérationnelles		63 601	65 409	70 243	75 126	78 063
	Cotisations		55 100	56 643	58 229	59 859	61 535
	Contributions pub.		7 357	7 600	10 824	11 168	11 523
	- Prise en charge cotis./NC		1 824	1 130	7 851	8 110	8 377
	- Participation aux coûts de gestion				2 974	3 059	3 146
	Produits gestion technique		1 144	1 167	1 190	4 098	5 004
	- Ticket modérateur					2 884	3 766
	- Produits divers de gestion technique		1 144	1 167	1 190	1 214	1 238
2	Emplois opérationnels		61 777	64 279	68 197	73 336	76 202
	Prestations sociales et légales		60 144	62 614	66 498	71 603	74 434
	Charges techniques diverses		1 633	1 666	1 699	1 733	1 768
3	Solde opérationnel =(1)-(2)		1 824	1 130	2 046	1 790	1 861
4	Solde de gestion		-3 602	-3 733	-2 046	-1 790	-1 861
5	Solde des provisions		-2 310	-2 310	0	0	0
	Résultat du RUAMM =(3)+(4)+(5)		-4 088	-4 913	0	0	0

Quelque soient les arbitrages opérés par la CAFAT, le nouveau contrat de gouvernance, qui assure un équilibre pérenne du RUAMM, devrait se traduire par de nouveaux transferts financiers à la charge de la Nouvelle-Calédonie. Ces transferts, de l'ordre de 3 mds par an (cf. tableaux 3 et 4) restent à financer. Ils pourraient l'être à travers une augmentation du taux de CCS. Le taux normal devrait se fixer alors à 2,8% dès l'an prochain (et le taux réduit sur les revenus du travail et de remplacement à 1,4%) pour assurer ce financement jusqu'en 2018.

③ L'option du renoncement : une hausse de 10 % des prélèvements obligatoires uniquement pour financer les budgets sociaux

Anticipant quelques résistances au changement, les autorités calédoniennes peuvent aussi renoncer à engager un plan volontariste de maîtrise des dépenses de protection sociale, tant celles à la charge directe de la NC (voir option 1 ci-dessus) que celles du régime d'assurance maladie (option 2). Dans ce cas, l'équilibre financier des régimes impose un augmentation des prélèvements obligatoires¹⁶ sur les Calédoniens.

A ce stade, l'enjeu est moins de savoir qui doit financer les déficits sociaux (les entreprises ou les ménages) et sous quelle forme (impôts *versus* cotisations) que d'apprécier en premier lieu l'effort global à fournir pour y parvenir. Cet effort doit être nécessairement replacé dans son contexte historique, car une hausse des prélèvements obligatoires n'a pas du tout les mêmes incidences (économiques et politiques) lorsqu'elle survient à la suite d'une période déjà marquée elle-même par une croissance des impôts et des cotisations :

Entre 2012 et 2015, les prélèvements obligatoires (PO) ont augmenté en Nouvelle-Calédonie de 16%. Cette croissance a été supérieure à celle du PIB nominal (+11% sur la même période), entraînant *de facto* une hausse du taux moyen de prélèvement de 41 à 43% du PIB. Un autre calcul, plus subtil, conduit à rapprocher la hausse des prélèvements (une cinquantaine de milliards au cours des trois dernières années) à l'augmentation de la richesse créée par les Calédoniens (90 milliards de PIB en plus entre 2012 et 2015). Le taux marginal de prélèvement rapporte ce supplément de PO au supplément de PIB. Ce taux marginal atteint alors les 56% (soit 50/90).

16 Les prélèvements obligatoires sont constitués des impôts et des cotisations sociales.

Sans maîtrise des dépenses, le cumul des déficits sociaux sur la période 2016-2018 devrait atteindre les 40 milliards de F CFP (voir graphique 7 ci-dessus¹⁷). Leur financement suppose d'augmenter à due concurrence les PO. Une telle politique se traduirait alors par une hausse de 10% des prélèvements obligatoires, uniquement pour financer les déficits sociaux.

Ce supplément de charges sociales est à rapprocher aussi de l'augmentation attendue de la richesse tirée des activités hors nickel (qui supporteront l'essentiel de la hausse des PO). Celle-ci serait de l'ordre d'une cinquantaine de milliards au total entre 2016 et 2018. Le taux *marginal* de prélèvement bondirait alors à 80% (soit 40 milliards supplémentaires à prélever pour une augmentation de 50 milliards de la richesse hors nickel).

Ce taux marginal de PO de 80% est très problématique. Le renforcement de la pression fiscale et sociale sur les agents risque de réduire les dépenses privées (au profit des dépenses collectives) et avoir un impact négatif sur la croissance du PIB hors nickel et donc, finalement, sur les assiettes sur lesquelles s'assoient les impôts et les cotisations.

Les hauts taux tuent les totaux. Puisse la Calédonie échapper à cette spirale infernale et destructrice de valeurs.

17 Le couplage des modèles Amédée (prévision économique) et Syncope (comptes économiques de la protection sociale) conduit à estimer le besoin de financement tendanciel des budgets sociaux à 8 mds en 2016, 15 mds en 2017 et 17 mds en 2018.

Annexe 1 : Dépenses et recettes entrant dans le périmètre du modèle Syncope

Liste des dépenses :

- Minimum retraite
- Minimum vieillesse
- Complément retraite de solidarité (CRS)
- Régime Handicap & perte d'autonomie (RHPA)
- Aide au logement
- Allocation familiale de solidarité
- Dépenses de prévention ASS
- Charges de gestion ASS
- Prise en charge des cotisations sociales (RBS et secteurs aidés)
- Surcoûts infrastructures hospitalières (Médipôle, Hôpital du Nord et clinique)

Liste des recettes :

- Taxe de solidarité sur les services (TSS)
- Taxe sur les alcools et les tabacs (TAT3S)
- Contribution sociale additionnelle (CSA)
- Contribution calédonienne de solidarité (CCS)

Annexe 2 : Compte central du modèle Syncope (projections tendanciennes)**SYNCOPE**

	TCAM 2015-2018	2014	2015	2016	2017	2018
Total des recettes affectées	4,4	28 006	32 475	34 966	35 983	36 964
Total des charges affectées	9,4	29 752	32 762	35 831	40 449	42 887
- Minimum retraite	0,0	1 453	1 453	1 453	1 453	1 453
- Minimum vieillesse	1,3	2 284	2 424	2 400	2 460	2 521
- Complément retraite CRS	3,1	3 310	3 400	3 512	3 617	3 725
- Handicap & Dépendance	8,2	4 506	6 100	6 473	7 075	7 732
- Aide au logement	21,4	1 957	2 021	2 463	2 988	3 613
- Allocation familiale de solidarité	5,1	2 150	2 581	2 713	2 851	2 997
- Dépenses de prévention ASS	10,4	1 617	1 785	1 971	2 176	2 402
- Charges de gestion ASS	10,1	1 314	1 447	1 593	1 754	1 931
- Réfaction de cotisations	3,5	11 161	11 551	11 956	12 376	12 812
- Surcoûts infrastructures hospitalières		0	0	1 300	3 700	3 700
Résultat des opérations affectées		-1 746	-287	-865	-4 466	-5 923
Résultat RUAMM		-4 088	-4 913	-7 107	-10 473	-11 517
Capacité/Besoin de financement		-5 834	-5 200	-7 972	-14 939	-17 440

Voir page suivante pour le détail du compte central RUAMM

CAFAT > Compte central RUAMM

		2014	2015	2016	2017	2018	
OPERATIONNEL	RECETTES	2,8	63 601	65 409	67 270	69 183	71 151
	- Cotisations	2,8	55 100	56 643	58 229	59 859	61 535
	- Cotisations prises en charge NC	3,3	7 357	7 600	7 851	8 110	8 377
	- Produits techniques divers	2,0	1 144	1 167	1 190	1 214	1 238
	DEPENSES	5,8	61 777	64 279	68 197	73 336	76 202
	- Prestations sociales	5,9	60 144	62 614	66 498	71 603	74 434
	- Charges techniques diverses	2,0	1 633	1 666	1 699	1 733	1 768
	RESULTAT OPERATIONNEL		1 824	1 130	-927	-4 153	-5 051
GESTION	RECETTES	0,0	46	46	46	46	46
	CHARGES	3,6	3 648	3 779	3 915	4 056	4 202
	RESULTAT DE GESTION		-3 602	-3 733	-3 869	-4 010	-4 156
	Solde dotations provisions	0,0	-2 310	-2 310	-2 310	-2 310	-2 310
	RESULTAT NET		-4 088	-4 913	-7 107	-10 473	-11 517

Annexe 3 : Méthodologie d'élaboration des comptes économiques de la protection sociale

Le modèle Syncope¹⁸ procède à un retraitement des comptes des organismes de sécurité sociale (OSS) et calcule cinq indicateurs économiques :

1. Le « solde opérationnel » de l'OSS ;
2. Son « solde de gestion » ;
3. Son « résultat économique » ;
4. Son « solde des provisions » ;
5. Son « Résultat d'ensemble ».

Principes généraux du retraitement

Les retraitements à vocation économique s'opèrent sur la base du compte de résultat de l'OSS. Le principe général du retraitement consiste à isoler des produits et charges techniques les mouvements de dotation et de reprise sur provisions.

1. Modalité de calcul du « **solde opérationnel** ». Le solde opérationnel est calculé par différence entre les ressources et les emplois suivants :
 - Ressources : Cotisations sociales perçues + Cotisations prises en charges par une entité publique + Impôts et taxes affectées + Transferts reçus d'autres OSS + Contributions publiques diverses + divers produits de gestion technique à l'exclusion des reprises sur provisions et dépréciations ;
 - Emplois : Prestations sociales + transferts versés à d'autres OSS + diverses charges techniques à l'exclusion des dotations aux provisions et dépréciations.
2. Modalité de calcul du « **solde de gestion** ». Le solde de gestion est calculé par différence entre les ressources et les emplois suivants :
 - Ressources : Produits de gestion courante + Produits financiers + Produits exceptionnels
 - Emplois : Charges de gestion courante + Charges financières + Charges exceptionnelles.
3. Modalité de calcul du « **Résultat économique** ». Le résultat économique est défini comme la somme du solde opérationnel et du solde de gestion.
4. Modalité de calcul du « **Solde des provisions** ». Le solde des provisions est calculé par différence entre les ressources et emplois suivants :
 - Ressources : Reprises sur provisions pour charges techniques + reprises sur provisions pour dépréciations des actifs circulants ;
 - Emplois : Dotations aux provisions pour prestations sociales + Dotations pour dépréciations des actifs circulants.
5. Modalité de calcul du « **Résultat d'ensemble** ». Le résultat d'ensemble est défini comme la somme du solde opérationnel, du solde de gestion et du solde des provisions. Il est équivalent aussi au résultat économique augmenté du solde des provisions. Par construction, son montant est équivalent au résultat net de l'exercice figurant dans le compte de résultat de l'OSS.

Exemple de retraitement opéré sur le compte de résultat 2014 du RUAMM

Le tableau ci-après illustre la méthode de calcul des soldes figurant dans le modèle Syncope. Les items en italiques sont issus du compte de résultat 2014 publié par la CAFAT. Les soldes énumérés ci-dessus figurent sous fond bleu et rouge. Les données sont exprimées en franc CFP.

(1)	Produits opérationnels		63 600 255 824	
	<i>Produits de gestion technique</i>			
	<i>Cotisations, impôts et produits affectés</i>			
		<i>Cotisations sociales</i>	55 099 525 156	
		<i>Cotisations prises en charge par une entité publique</i>	7 356 674 146	
		<i>Produits versés par une entité publique</i>	101 953	
	<i>Produits techniques</i>			
		<i>Transferts entre org. De sécurité sociale & assimilés</i>	432 378 269	
		<i>Recours contre tiers</i>	711 576 300	
(2)	Charges opérationnelles		61 775 207 554	
	<i>Charges de gestion technique</i>			
	<i>Prestations sociales</i>			
		<i>Prestations légales</i>	60 142 914 381	
	<i>Charges techniques, transferts, subventions</i>			
		<i>Transferts entre organismes de SS & assimilés</i>	418 978 886	
		<i>Autres charges techniques</i>	709 940 369	
	<i>Diverses charges techniques</i>			
		<i>Dotations de gestion technique</i>	74 652 903	
		<i>Pertes sur créances irrécouvrables</i>	428 721 015	
(3)=(1)-(2)	SOLDE OPERATIONNEL			1 825 048 270
(4)	Produits de gestion		45 930 235	
	<i>Produits financiers</i>			
		<i>Produits financiers sur opérations techniques</i>	29 042	
	<i>Produits exceptionnels</i>			
		<i>Produits exceptionnels sur opérations techniques</i>	45 901 193	
(5)	Charges de gestion		3 647 548 791	
	<i>Charges de gestion courante</i>			
		<i>Autres charges de gestion courante</i>	3 645 653 262	
	<i>Charges financières</i>			
		<i>Charges financières sur opérations techniques</i>	51 350	
	<i>Charges exceptionnelles</i>			
		<i>Charges exceptionnelles sur opérations techniques</i>	1 844 179	
(6)=(4)-(5)	SOLDE DE GESTION			-3 601 618 556
(7)	Reprises sur provisions		4 491 550 719	
	<i>Reprises sur provisions et dépréciations</i>			
		<i>Reprises sur provisions pour charges techniques</i>	4 401 104 240	
		<i>Reprises sur dépréciations des actifs circulants</i>	90 446 479	
(8)	Dotations aux provisions		6 801 993 766	
	<i>Dotations aux provisions & dépréciation sur charges techniques</i>			
		<i>Dotations aux provisions pour prestations sociales</i>	4 224 038 813	
		<i>Dotations aux dépréciations des actifs circulants</i>	2 577 954 953	
(9)=(7)-(8)	SOLDE DES PROVISIONS			-2 310 443 047
(10)=(3)+(6)	RESULTAT ECONOMIQUE		-1 776 570 286	
(11)=(9)+(10)	RESULTAT RUAMM			-4 087 013 333
		<i>Résultat net de l'exercice déficitaire</i>	4 087 013 333	

NOUVELLE-CALEDONIE

GOUVERNEMENT

N° 2015- 2147 /GNC

du 20 OCT. 2015

ARRETE
portant projet de délibération

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la loi modifiée n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la délibération n° 34 du 22 décembre 2014 fixant le nombre de membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la délibération modifiée n° 2015-26D/GNC du 3 avril 2015 chargeant les membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'une mission d'animation et du contrôle d'un secteur de l'administration ;

Vu l'arrêté n° 2015-4082/GNC-Pr du 1^{er} avril 2015 constatant la prise de fonctions des membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

Vu l'arrêté n° 2015-4084/GNC-Pr du 1^{er} avril 2015 constatant la prise de fonctions du président et du vice-président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

Vu l'arrêté n° 2015-5972/GNC-Pr du 3 juin 2015 constatant la fin de fonctions de M. André-Jean Leopold et la prise de fonctions de Mme Hélène Iékawé en qualité de membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

Vu l'arrêté n° 2015-7760/GNC-Pr du 10 juillet 2015 constatant la fin de fonctions de Mme Sonia Backes et la prise de fonctions de Mme Isabelle Champmoreau en qualité de membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie,

ARRETE

Article 1^{er} : Le gouvernement arrête le projet de délibération relative au débat d'orientations budgétaires pour l'exercice 2016 (DOB).

Article 2 : Le présent arrêté et le projet de délibération qui lui est annexé seront transmis au président du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Le président du gouvernement
de la Nouvelle-Calédonie



Philippe GERMAIN