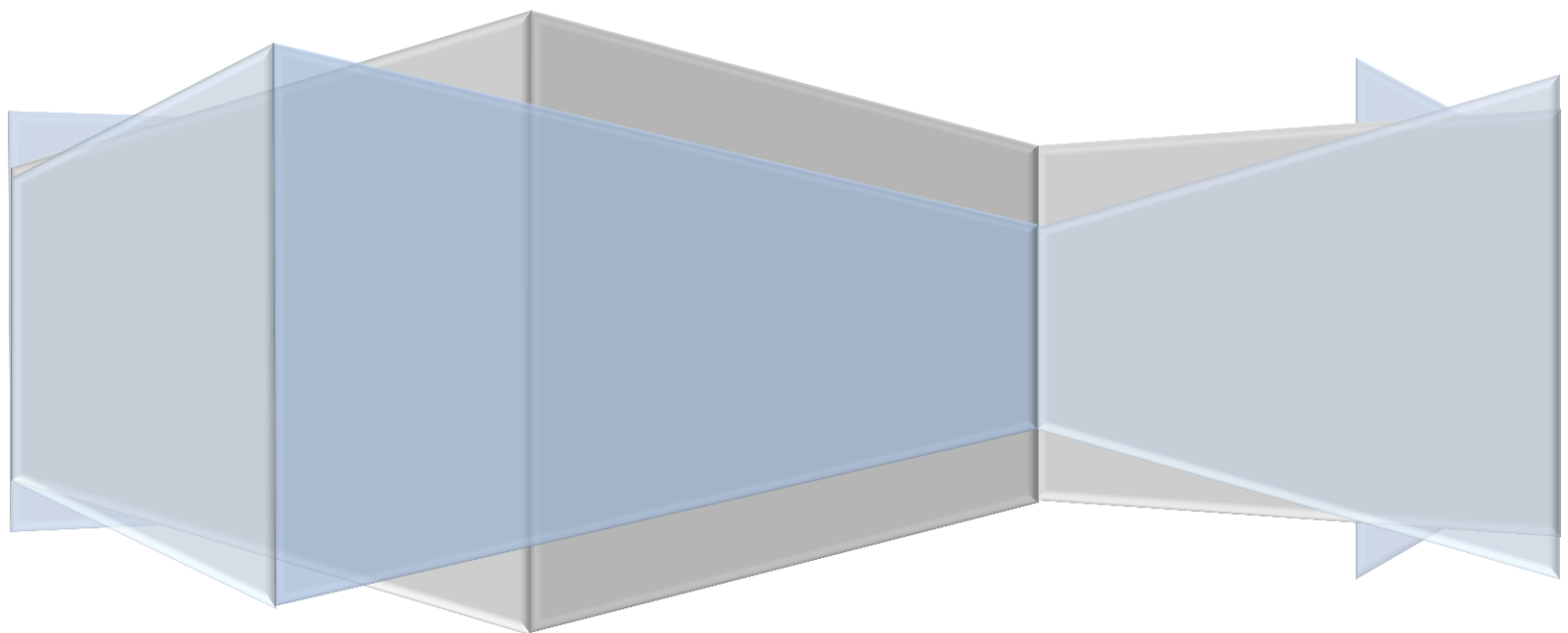


Rapport sur les orientations budgétaires 2017-2019

**Etabli conformément aux articles 84-2 et 209-5 de la loi
organique n°99-209 modifiée - arrêté en réunion du
gouvernement**



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 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.

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.

Le rapport du débat d'orientation budgétaire présenté l'an dernier faisait état d'une Nouvelle-Calédonie qui se trouvait dans une situation financière fragile à l'aube d'échéances électorales majeures et qui était confrontée à un système économique en ralentissement. Puis il était précisé que le cadre budgétaire à court terme restait contraignant ce qui permettait une remise à plat des politiques publiques par une évaluation de celles-ci aux coûts les plus justes ainsi qu'une prise de conscience collective sur les réformes à venir.

PARTIE 1 : LA SITUATION ECONOMIQUE GLOBALE

1.1. Un environnement international assez peu porteur

L'environnement économique international dans lequel évolue la Nouvelle n'est pas particulièrement porteur.

- Des cours du nickel déprimés. Selon le FMI les cours du Nickel au LME devraient rester bas jusqu'en 2019 (aux alentours des 4 dollars/lb). Le prix du nickel serait alors inférieur de près de 40% à son niveau moyen d'avant le super-cycle (1970-2005).
- Des prix du pétrole bas mais une facture énergétique qui pourrait s'alourdir. La tendance à la baisse des prix pourrait s'enrayer cette année. Selon le FMI, les cours du pétrole pourraient repartir à la hausse dès l'an prochain.
- Une inflation importée qui s'accélère et pénalise le pouvoir d'achat des Calédoniens. La crise s'est soldée par un arrêt brutal de l'inflation dans les principaux pays fournisseurs de la Nouvelle-Calédonie. Les prévisions à moyen terme réalisées par le FMI sont nettement moins optimistes pour l'avenir. Les prix des importations calédoniennes (hors pétrole) pourraient sensiblement augmenter au cours des trois prochaines années en raison de la hausse des prix attendus chez les fournisseurs étrangers. Les prix moyens à l'importation (CAF) pourraient augmenter au rythme moyen de 1,7% l'an entre 2017 et 2019 (contre 0,7% en moyenne au cours des trois dernières années).
- Un franc durablement sous-évalué et qui ampute le pouvoir d'achat international des calédoniens. Entre 2006 et 2014 les ménages calédoniens ont bénéficié d'un pouvoir d'achat supplémentaires procuré par le taux de change élevé du franc. Cette époque est révolue.
- Deux facteurs sont favorables : des taux d'intérêt bas (recul sensible des taux d'intérêt dans la zone euro) et des coûts de transports faibles (prix du transport international en chute libre depuis une dizaine d'année)..

Pour le FMI (juillet 2016), l'économie mondiale devrait connaître un taux de croissance de 3,1 % cette année et de 3,4 % en 2017, soit 0,1 point de moins que dans les prévisions d'avril. L'impact du BREXIT a conduit à revoir certaines prévisions de croissance mondiale à la baisse. Il est selon le FMI de nature à accroître l'incertitude économique.

Selon l'organisation internationale, les économies chinoise comme japonaise devraient nettement ralentir en 2016 et 2018, même si l'impact de ce ralentissement sera moins marqué qu'on pourrait le craindre sur la croissance en Asie. Le FMI prévoit de fait un taux de croissance pour l'Asie de 5,3 % en 2016 et 2017, contre une précédente estimation de 5,4 %. Cependant, « *l'Asie reste la région la plus dynamique du monde mais elle fait face à de forts vents contraires, dus à la faiblesse de la reprise globale, au ralentissement des échanges mondiaux et à l'impact à court terme de la transition économique chinoise* »¹.

Pour l'OCDE le monde est tombé dans « *le piège de la croissance molle* ». La croissance mondiale ne devrait pas dépasser 3 % en 2016 et de 3,3 % en 2017. Face à la menace, l'OCDE incite les Etats à prendre des initiatives pour doper la croissance, pas uniquement par des politiques budgétaires en procédant à des dépenses susceptibles de dynamiser la croissance, mais aussi en adoptant des politiques structurelles stimulant l'innovation, le dynamisme des marchés et donc la croissance.

¹ FMI « Perspectives pour l'Asie et le Pacifique », mai 2016, Les échos.

1.2. Une croissance de l'économie calédonienne toujours en berne

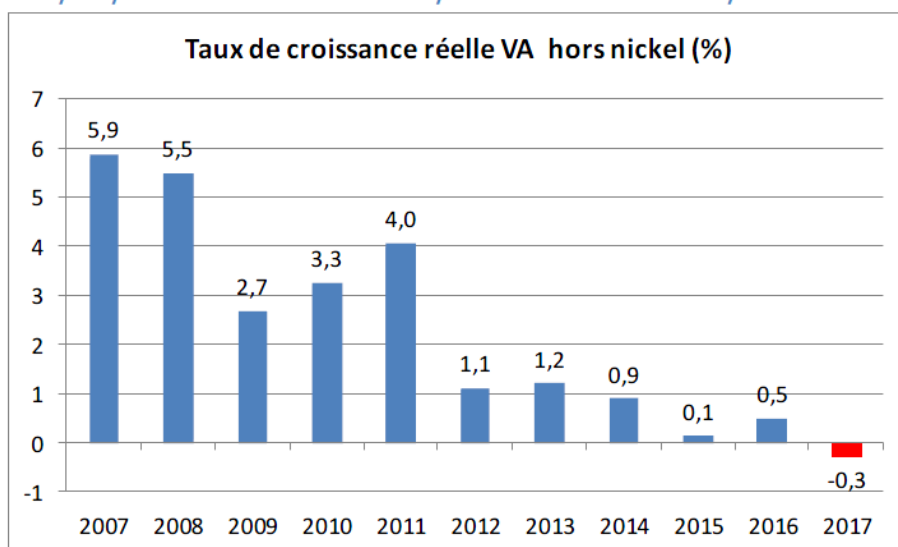
En Nouvelle-Calédonie, on note une croissance hors nickel toujours en berne. En effet, les rythmes de croissance réelle de la valeur ajoutée hors nickel demeurent toujours très faibles et continuent de s'inscrire à la baisse (graphique 1).

Faute de relais de croissance, l'économie calédonienne est quasiment au point mort depuis 2012. En cinq ans, la richesse supplémentaire totale créée par les activités hors nickel ne dépasse pas les 30 milliards de francs, soit autant qu'en une seule année au début de la décennie.

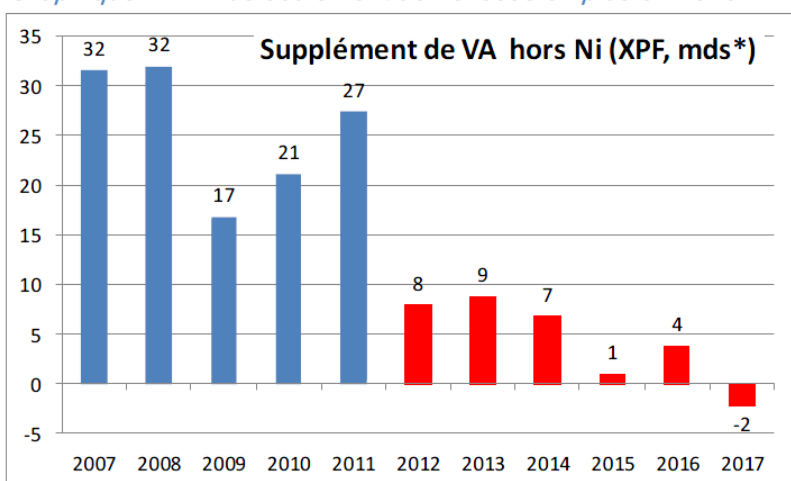
La croissance cette année devrait être limitée entre 0,3 et 0,5 % ; faute de relais de croissance à court terme, elle pourrait même devenir négative (-0,3 %) l'an prochain.

L'atonie de la croissance se solde par une très faible augmentation du supplément de richesse (hors nickel) mis à disposition de l'économie : seulement 4 milliards de francs en plus cette année (contre 26 mds en moyenne chaque année entre 2007 et 2012, voir graphique 2).

Graphique 1 : Une croissance qui demeure atone depuis 5 ans



Graphique 2 : 4 mds seulement de richesse en plus en 2016



(*) Au prix de l'année précédente

1.3. Une panne prolongée de croissance révélatrice d'un essoufflement du modèle économique calédonien

Un modèle de croissance historique performant... mais fragile

L'économie calédonienne a connu, entre la fin des années 1990 et le tournant de la décennie, une phase de croissance élevée : entre 1998 et 2007, le produit intérieur brut réel (c'est-à-dire mesuré hors inflation) a cru au rythme moyen de 3,6 % par an, avec un pic à près de 6 % en 2006. Cette croissance soutenue s'explique principalement par la mise en œuvre de grands chantiers, tant dans le secteur du nickel que dans celui des infrastructures publiques. Ces investissements massifs ont dopé la croissance grâce à leurs effets accélérateurs. La forte augmentation de l'activité a entraîné celle de l'emploi qui a lui-même tiré celle de la consommation². La croissance s'est traduite aussi par une augmentation très sensible des recettes fiscales qui ont été réinjectées dans l'économie sous forme de dépenses publiques (de fonctionnement et d'investissement) avec des effets multiplicateurs bien connus³. Enfin, la croissance a largement bénéficié aussi de l'augmentation sensible des dépenses de l'Etat sur le Territoire (40 % de hausse entre 2000 et 2008).

Au final, cette première phase de boom économique tiré par les investissements et la commande publique s'est soldée par une augmentation de près de 40% du revenu réel par habitant entre 2000 et 2010, presque deux fois plus rapide que dans les départements français d'outre-mer⁴.

Les moteurs des relais de croissance ne se sont pas allumés

Cette phase d'investissements massifs n'avait pas vocation à perdurer. Une fois installées, les nouvelles capacités de production devaient trouver leurs débouchés dans une demande, extérieure pour ce qui concerne le nickel et, intérieure pour les autres équipements.

Cette transition entre la phase d'investissement et de production est toujours délicate à négocier au niveau macro-économique car son succès suppose de trouver des relais de croissance. En Nouvelle-Calédonie, ceux-ci ont fait défaut :

- Dans le secteur du **nickel**, les retards importants dans le calendrier de construction des nouvelles usines n'ont pas permis à ces dernières de profiter du boom des prix enregistré en 2006 et 2007. Depuis, l'accumulation de difficultés techniques ne leur permet toujours pas de satisfaire la demande mondiale pour laquelle elles avaient été conçues. De son côté, l'opérateur historique a dû renoncer à son programme d'extension de capacité (à 75 000 tonnes) et souffre d'un problème récurrent de compétitivité. Enfin, tous les opérateurs, qu'ils soient mineurs ou métallurgistes, sont pénalisés par un marché mondial du nickel déprimé en raison du ralentissement de la demande chinoise, de l'émergence de produits de substitution (*pig iron*) qui modifient désormais sensiblement l'équilibre des fondamentaux du marché, et d'un cours très bas du nickel au LME. Au total, le secteur du nickel dans son ensemble ne contribuera cette année qu'à 7 % seulement au total de la valeur ajoutée, bien loin des 30% attendus si toutes les capacités de production installées fonctionnaient à plein régime⁵.

2 L'emploi salarié dans le secteur privé a augmenté de presque 50 % entre 1997 et 2007, soit quelques 17 000 emplois créés en dix ans.

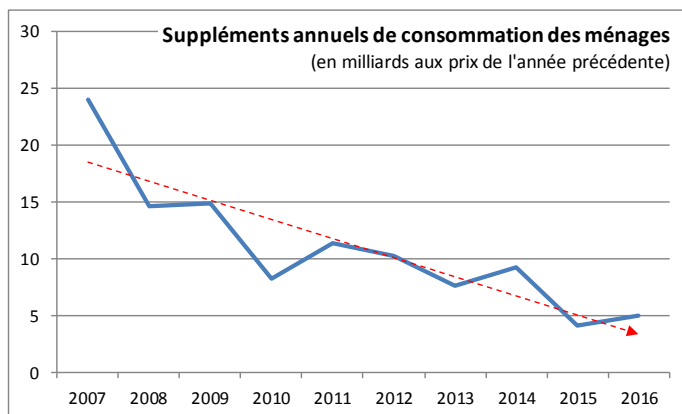
3 Les recettes des administrations calédoniennes (hors transferts) ont quasiment doublé entre 2000 et 2007. Leur croissance a été de l'ordre de 10 % par an sur cette période, avec un pic à 18 % en 2007.

⁴ Le taux de croissance du revenu par habitant est mesuré ici à prix constant et à parité des pouvoirs d'achat.

⁵ Source : Séminaire Amédée 2016. Cette estimation suppose que les deux nouvelles usines soient en capacité de produire 43 000 tonnes de nickel sur l'ensemble de l'année. Dans l'hypothèse (optimiste) d'une croissance de la production des usines du Nord et du Sud à 48kt en 2017, la valeur ajoutée du secteur nickel contribuerait à hauteur de 9 % environ au total de la VA calédonienne l'an prochain.

- Ce virage a été tout aussi difficile à négocier dans le reste de l'économie : les moteurs de la demande intérieure (privée et publique) se sont progressivement essouffés, ceux de la demande extérieure (hors nickel) ne se sont jamais réellement allumés :

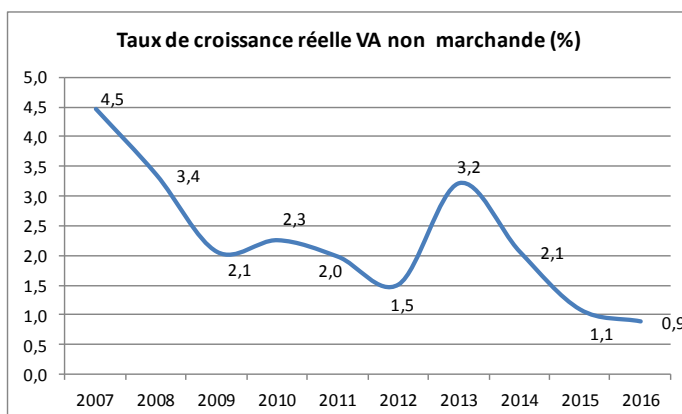
- La **consommation** des ménages (qui absorbe environ les deux tiers du PIB) n'a pas joué un rôle de moteur. Deux phénomènes se conjuguent pour expliquer cette défaillance : (i) les inégalités dans la répartition des revenus et donc de la consommation : les 10 % des ménages les plus aisés assurent plus de 60 % du total de la consommation. Et si le pouvoir d'achat du dernier décile est (très) élevé, la progression du volume de sa consommation d'une année sur l'autre est faible ; (ii) la faible progression du pouvoir d'achat moyen des salariés : la consommation en volume a augmenté globalement de 13 % entre 2009 et 2015⁶. Mais cette augmentation est due presque exclusivement à la croissance de l'emploi (11 % sur la même période) alors que le pouvoir d'achat



Source : DBAF, modèle Amédée

du salaire moyen par employé a eu tendance à stagner (0,3 % par an en moyenne entre 2009 et 2015)⁷. Dans ces conditions, la progression de la consommation des ménages apparaît plus comme conditionnée par les rythmes de production et d'emploi que comme un moteur de ces derniers (graphique ci-contre rythmes de production et d'emploi que comme un moteur de ces derniers (graphique ci-contre)).

- La **demande publique** est restée élevée en niveau (de l'ordre de 40% du PIB), mais sa progression a nettement ralenti : le rythme de croissance de la valeur ajoutée non marchande a été divisé par 5 entre 2007 (4,5%) et 2016 (moins de 1% seulement attendu cette année, voir graphique ci-contre). D'une



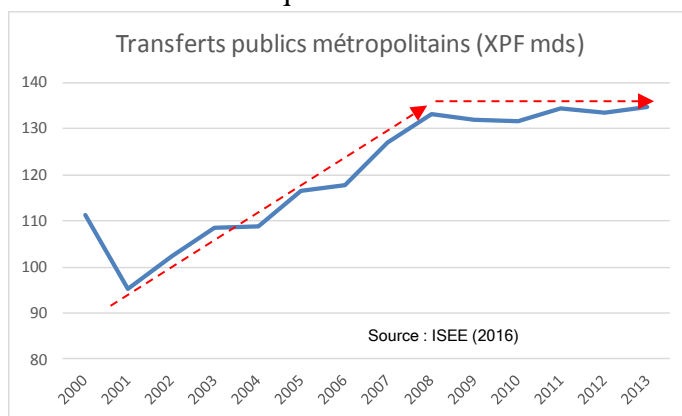
manière générale, la progression des dépenses publiques a été fortement contrainte par celle des recettes (et donc, par le niveau de l'activité lui-même). Ne disposant que de peu de marge de manœuvre, les collectivités locales calédoniennes ont dû adapter leur budget à la contrainte financière. La demande publique a été ainsi largement *procyclique*⁸.

⁶ Source Amédée.

⁷ Il s'agit là d'une moyenne. Les salariés payés au SMG (ou à un niveau proche de celui-ci) ont vu, au contraire, leur pouvoir d'achat augmenter de près de 2% par an suite aux revalorisations successives du taux de salaire minimum (à peine plus de 125 000 francs par mois en 2009, presque 153 000 francs en septembre de cette année).

⁸ Le ralentissement des rythmes de croissance s'est traduit par un ralentissement dans la progression des recettes budgétaires qui a imposé, à son tour, un ralentissement dans la progression des dépenses qui a lui-même amplifié le ralentissement de l'activité...

- Les **transferts publics** métropolitains, qui avaient fortement contribué historiquement à la croissance ont cessé de croître à partir de 2008 (cf. graphique ci-contre). Ils s'inscrivent désormais à la baisse. Les autorisations d'engagement de l'Etat en faveur de la Nouvelle-Calédonie ont diminué de 2,2 % entre 2014 et 2016 (alors que l'ensemble des engagements en faveur de l'Outre-mer augmentait de 2 % sur la même période). Et encore, s'agit-il ici d'autorisations d'engagement et non de crédits de paiement, systématiquement plus faibles.



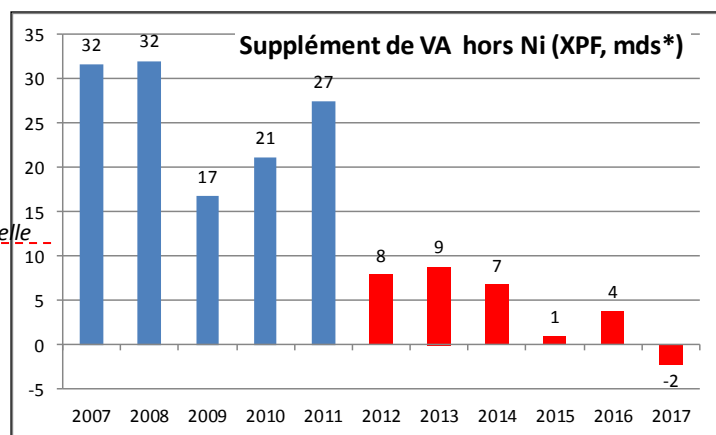
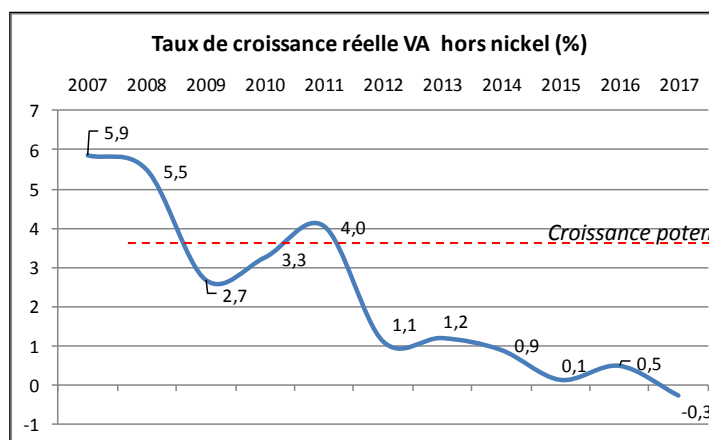
graphique ci-contre). Ils s'inscrivent désormais à la baisse. Les autorisations d'engagement de l'Etat en faveur de la Nouvelle-Calédonie ont diminué de 2,2 % entre 2014 et 2016 (alors que l'ensemble des engagements en faveur de l'Outre-mer augmentait de 2 % sur la même période). Et encore, s'agit-il ici d'autorisations d'engagement et non de crédits de paiement, systématiquement plus faibles.

Enfin, l'économie calédonienne n'a guère pu compter sur la **demande extérieure** (hors nickel) pour alimenter sa croissance. Le handicap de compétitivité pénalise fortement le développement du tourisme : le nombre de touristes non affinitaires a progressé de moins de 1 % par an au cours des 25 dernières années (à comparer aux 4 % d'augmentation annuelle du tourisme mondial). Il en va de même des exportations des produits de la mer (qui ont diminué de 40 % au cours des dix dernières années).

La croissance s'est progressivement essoufflée

Au final, faute de poussée suffisante des moteurs-relais, la croissance de l'économie calédonienne va s'essouffler progressivement. Depuis 2012, les rythmes de croissance hors nickel sont devenus inférieurs à la progression démographique (1,8 % l'an) entraînant une réelle paupérisation de la population. Le PIB hors nickel par habitant s'est réduit ainsi de 4 % au cours des cinq dernières années.

Entre 2007 et 2011, le supplément de richesse créé chaque année par les activités hors nickel était de l'ordre de 25 milliards en moyenne. Depuis, ce supplément de richesse est inférieur à 5 milliards par an en moyenne, cinq fois moins qu'auparavant (graphique de droite ci-dessous). Cette année, le supplément de richesse créé par les activités hors nickel ne devrait être que de 4 milliards de FCFP, soit 15 000 francs supplémentaires par personne, ou encore 40 F par jour (en supposant, ce qui est loin d'être le cas, que ce surplus soit équitablement réparti entre tous les Calédoniens). Ce « supplément » pourrait même devenir négatif l'an prochain, attestant alors d'une récession de l'économie calédonienne (-0,3 % hors nickel).



Source : DBAF, modèle Amédée

1.4. Des scénarios de croissance qui dépendent des gains de productivité et de leur répartition

La panne de croissance impose de changer de modèle économique

L'économie calédonienne s'est développée historiquement en adoptant un schéma de croissance extensive. La demande a été (sur)-alimentée par des transferts extérieurs massifs (dotations de l'Etat mais aussi investissements directs étrangers dans le secteur du nickel) ainsi que par des dépenses publiques croissantes (tant en fonctionnement qu'en investissement). Cette demande croissante a suscité la création de nouvelles capacités de production dans de nombreux secteurs de l'économie hors nickel. Ces investissements ont accéléré à leur tour la croissance et ont eu aussi des effets multiplicateurs au travers de l'emploi et des suppléments de consommation qu'ils ont induits.

Or, la compétitivité intrinsèque de ces nouveaux investissements privés était probablement insuffisante. Ceux-ci n'ont pu se réaliser -dans de nombreux secteurs-, d'une part, sans une réduction du coût des capitaux propres grâce au mécanisme de double défiscalisation (national et territorial) et, d'autre part, sans une certaine protection du marché intérieur⁹. Enfin -et peut-être surtout-, l'étroitesse du marché intérieur a réduit l'intensité de la concurrence et a favorisé les concentrations (concurrence de nature « oligopolistique »). Ces entraves au bon fonctionnement du marché ont permis des niveaux de marge -et donc des prix- élevés (« la vie chère ») se traduisant par des distorsions importantes dans la répartition primaire de la valeur ajoutée.

Ce modèle extensif -qui n'a pas été sans conséquences très positives- s'essouffle dès lors que ses moteurs exogènes cessent d'exercer toute leur puissance. L'enjeu est donc de transformer progressivement ce modèle de croissance extensive en un modèle de croissance intensive, plus endogène et basé sur la réalisation de gains de productivité¹⁰.

Rattraper le retard en matière de gains de productivité

Les gains de productivité du travail dans le secteur privé hors nickel ont été particulièrement faibles au cours des dix dernières années : 0,6 % par an en moyenne seulement. Cette très faible performance s'explique à la fois par la nature du modèle historique (croissance extensive) et par le caractère oligopolistique de la concurrence. Dans l'ensemble, les entreprises hors nickel ont pu répondre jusqu'ici à une demande croissante en augmentant leur stock de capital (machines) et l'emploi, sans rechercher des gains de productivité car elles avaient la possibilité, protégée de la concurrence internationale, de répercuter sur leur prix de vente tous les suppléments de coût de production.

Mais, cette faiblesse historique des gains de productivité est aussi une aubaine, car les « gisements de productivité » n'ont pas été, ou très peu, exploités (au contraire des grands pays de l'OCDE où les opportunités de gains se font de plus en plus rares sans saut technologique majeur).

⁹ Le taux apparent de protection (qui rapporte le montant de la fiscalité de porte au total des importations CAF) était d'environ 11 % en 2014.

¹⁰ La productivité est le rapport entre le volume de la production et la quantité de ressources mises en œuvre pour le produire. En pratique, la productivité est généralement mesurée par le rapport entre la valeur ajoutée et le nombre de travailleurs mobilisés pour la produire. On désigne alors ce ratio sous le terme de « productivité apparente du travail ». Les gains de productivité sont calculés comme le rapport entre la croissance de la valeur ajoutée (hors inflation) et la croissance de l'emploi. Ces gains peuvent avoir de nombreuses origines : progrès technique, meilleure formation des hommes, amélioration de l'organisation du travail, meilleur environnement des affaires qui « libère la création de valeur » ou encore un renforcement des infrastructures publiques (les transports qui facilitent le déplacement des travailleurs participent ainsi pleinement à la réalisation de gains de productivité en assurant une meilleure disponibilité de la main d'œuvre aux horaires de travail).

Les scénarios de croissance présentés ci-après reposent donc sur une hypothèse très modérée d'accélération progressive des gains de productivité : 1 % en 2017, 2 % en 2018 et 3 % en 2019¹¹.

Restaurer la croissance par une amélioration de la compétitivité

Les rythmes de croissance de l'économie calédonienne au cours des trois prochaines années vont dépendre non seulement de la progression de la productivité mais aussi, et surtout, des modalités de partage de ces gains.

Les gains de productivité peuvent être affectés :

- Au capital. Ils viennent alors augmenter la marge d'exploitation (grâce aux économies réalisées sur le travail). Cette marge peut être affectée à plusieurs usages : financement de nouveaux investissements productifs, achats de titres (portefeuille boursier) ou encore accroissement de la consommation des entrepreneurs (surtout dans le cas des petites et très petites entreprises) ;
- Au travail. Les gains sont distribués sous forme d'augmentation de salaire qui servent, à leur tour, à financer la consommation et l'investissement des ménages ;
- Aux clients. Dans ce cas, les gains sont transférés aux acheteurs sous forme de baisse des prix. Cette désinflation augmente le pouvoir d'achat des ménages (mais aussi celui des entreprises) et favorise ainsi tant la consommation que l'investissement. La croissance de la productivité entraîne dans ce cas une amélioration de la **compétitivité**¹².

Comme le montrent les scénarios (1 et 2 en annexe), toutes ces modalités ne se valent pas.

Le scénario 3 : le Retour de la croissance grâce à la compétitivité

Dans ce troisième et dernier scénario, les entreprises (hors nickel) décident de transférer les gains de productivité à leurs clients sous forme de baisse de prix (ligne 2 du tableau ci-dessous). Cette baisse se traduit par un ralentissement sensible de l'inflation¹³ (ligne 3).

Cette désinflation est favorable à la croissance du pouvoir d'achat de tous les Calédoniens, qu'ils soient salariés, entrepreneurs ou encore inactifs. Cette croissance du pouvoir d'achat s'accompagne alors d'une augmentation de la consommation totale des ménages (ligne 4).

La désinflation entraîne par ailleurs une amélioration de la compétitivité-prix de l'économie calédonienne. Les entreprises devraient gagner des parts de marché sur les importations substituables (comme, par exemple, dans l'agriculture, dans les industries agro-alimentaires, voire dans certaines industries légères de transformation). Les firmes calédoniennes devraient gagner aussi en parts de marché à l'exportation, aidées en cela également par un taux de change bas (cf. plus haut).

Au total, la baisse des prix (désinflation compétitive) entraîne une augmentation de la demande intérieure qui se traduit par une accélération de la croissance (ligne 5)¹⁴.

¹¹ Pour mémoire, la croissance de la productivité en métropole sur très longue période (1950-2015) a été de 3,6 % en moyenne et par an : 4 % dans les années 1990, 3 % dans les années 1980, 2 % dans les années 1970, mais seulement 0,9 % par an en moyenne depuis le début du siècle. Cette tendance révèle l'épuisement progressif des gisements de productivité avec le temps.

¹² La compétitivité est la capacité d'une économie à conquérir des parts de marché en affrontant avec succès la concurrence. On distingue généralement deux types de compétitivité : la compétitivité-prix (où la conquête de parts de marché est réalisée grâce à des prix plus attractifs que ceux des concurrents) et la compétitivité-qualité : les parts de marché sont conquises grâce à une amélioration de la qualité des produits et/ou de leur caractère innovant.

¹³ La baisse de l'inflation est plus faible que celle des prix des produits locaux car les prix des produits importés sont supposés fixes (cf. plus loin).

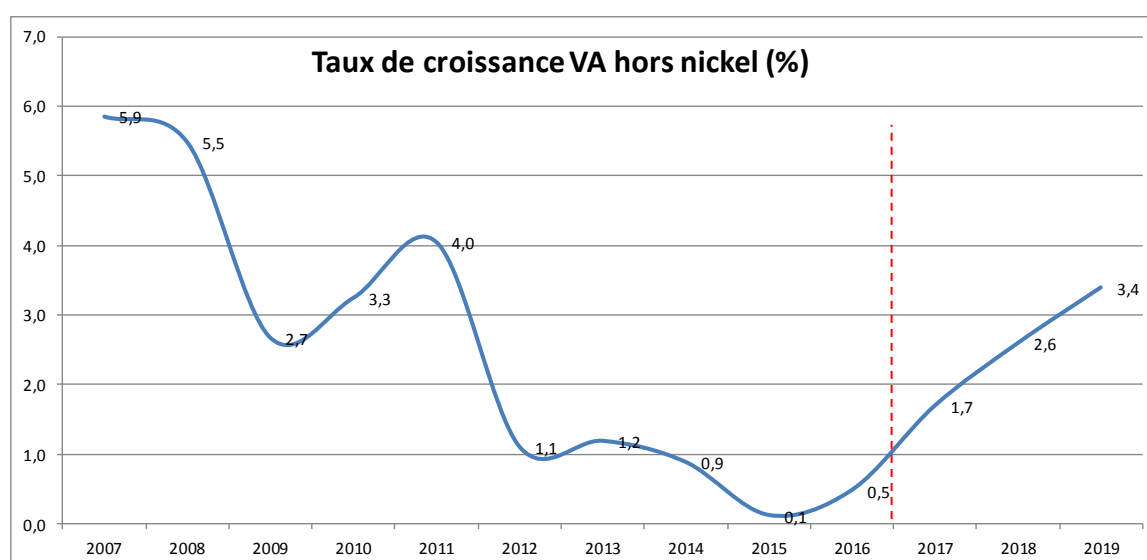
¹⁴ Cette accélération de la croissance devrait se traduire par une reprise des investissements, tant des entreprises que des ménages. Ceux-ci sont supposés croître (modérément) de 1 % par an entre 2017 et 2019.

Principaux résultats du scénario 3

		2017	2018	2019
1	Gains de productivité	1%	2%	3%
2	Taux de croissance des prix locaux	-1%	-2%	-3%
3	Inflation (variation de l'IPC) (1)	-0,7%	-1,5%	-2,2%
4	Consommation des ménages	1,4%	2,0%	2,6%
5	Taux de croissance de la VA hors nickel	1,7%	2,6%	3,4%

(1) IPC : Indice des prix à la consommation

Ce scénario permettrait à la Nouvelle-Calédonie de **renouer avec une croissance forte et soutenable** (proche de son potentiel de long terme) dans les prochaines années mais, surtout, **avec des moteurs désormais endogènes** et donc nécessairement plus **durables** que ceux qui ont assurés historiquement la poussée de l'économie.



L'accélération de la croissance devrait se traduire par une reprise des investissements, tant des entreprises que des ménages. L'emploi devrait progresser globalement de 1,7 % sur la période 2017-2019.

La croissance de la productivité s'impose d'autant plus dans un environnement international qui pourrait être marqué par une résurgence de l'inflation (cf. chapitre précédent¹⁵). La hausse des prix des produits importés est un facteur favorable au développement des activités de substitution d'importation. Mais celles-ci demeurent encore relativement limitées.

PARTIE 2 : Activer de nouveaux relais de croissance et maintenir l'activité économique.

2.1 Les moteurs traditionnels de la demande pour relancer la croissance

Pour relancer la croissance, outre la recherche d'une productivité accrue dans le secteur public comme dans le secteur privé, le gouvernement agit sur les leviers traditionnels de la demande que sont l'exportation, l'investissement et la consommation.

¹⁵ L'inflation importée est estimée à 1,4 % en 2017, 1,8 % en 2018 et à 2 % en 2019.

En ce qui concerne l'exportation, la Nouvelle-Calédonie se doit d'aller chercher des marchés. Un accord de coopération économique vient d'être signé avec la Nouvelle-Zélande dans les domaines touristiques, d'exportations, de joint-ventures en matière d'investissement, de production et de recherche de marchés. Un autre accord est en cours de finalisation avec le Vanuatu. Un accord à trois en cours de discussion, avec les Salomon et le Vanuatu, permettrait de créer un marché d'1,2 millions de personnes.

S'agissant de l'investissement, la période des grands chantiers s'est achevée.

La Nouvelle-Calédonie a cependant préservé son investissement dans la période récente, jusqu'à 12,5 milliards (hors Médipôle).

A l'avenir des projets comme le Néobus (20 milliards), le plan fibre pour tous de l'OPT de 10 milliards de FCFP, la relance de la procédure de réalisation des travaux du port Autonome pour 2,5 milliards, les contrats de développement pour 80 milliards, la Centrale C de la SLN, le barrage de la Ouiné, la rénovation urbaine de Saint Quentin (30 milliards) sont autant d'investissements susceptibles d'enclencher un effet multiplicateur sur la croissance, l'emploi et les revenus.

L'investissement privé ne sera pas en reste avec notamment des projets comme l'hypermarché de Dumbéa sur mer (5 milliards et 200 emplois), le projet hôtelier Hilton de Lifou (3,5 milliards), le projet de marina à Nakutakoin (8 milliards), le stockage à sec des résidus de Valé (20 milliards), l'immobilier avec le « Carré Roland » (12 milliards et création de 7 000 emplois).

L'autre levier majeur de la croissance est la consommation. Elle absorbe plus de 70 % du PIB. Elle varie en fonction du pouvoir d'achat. Ce dernier dépend du niveau des revenus et du niveau des prix. L'analyse de la croissance calédonienne montre que son effet sur la croissance a été réduit eu égard à la fois à la forte inégalité des revenus et à la faible progression du pouvoir d'achat (voir supra).

Cette forte inégalité des revenus conduit au constat que 30 % des foyers fiscaux gagnent moins de 150 000 FCFP net par mois et que 80 % des foyers fiscaux ont moins de 500 000 F net par mois et que seulement 10 % gagnent plus de 700 000 FCFP net par mois. Or, ces niveaux de revenus bas et intermédiaires sont ceux qui ont la propension à consommer la plus forte. La réforme de l'IRPP devrait permettre de redonner du pouvoir d'achat aux classes moyennes.

La recherche d'une baisse durable des prix se fera à travers la mise en place de la TGC et de la compétitivité.

La désinflation sera d'autant plus favorable à la croissance du pouvoir d'achat des ménages qu'elle s'appuiera sur des gains de productivité.

2.2 Une politique volontariste de développement de l'offre

Complémentaires du Nickel, le développement de filières économiques durables permettra de créer de nouveaux marchés et de nouvelles productions. Dans le domaine de l'agriculture, les filières fruits et légumes et viande, où notre autosuffisance est de 16 %, ont été structurées. Le schéma de transition énergétique a permis l'adoption d'un plan pluriannuel d'investissement en faveur des énergies renouvelables de l'ordre de 120 milliards de Francs d'ici 2030.

Une amélioration de la compétitivité-prix de l'économie calédonienne devrait permettre de gagner des parts de marché sur des importations substituables (agriculture, industries agroalimentaires...) mais aussi à l'exportation, aidé par un taux de change bas (voir supra).

Un plan de soutien à l'innovation accompagnera dans les prochaines semaines ce développement de l'offre. Pour Jean Tirole¹⁶ l'enjeu est considérable pour toutes les économies. La valeur ajoutée se situe, pour lui, de plus en plus dans l'innovation et la richesse de chaque nation dépendra de sa capacité à capter cette création de valeur.

2.3 Une politique de soutien conjoncturel pour préserver l'activité économique et l'emploi.

La conjoncture économique et la situation de l'emploi ont conduit le gouvernement à prévoir des dispositifs permettant de maintenir l'investissement, la consommation et donc l'emploi.

Le plan d'urgence local de soutien à l'emploi (PULSE) repose sur plusieurs grands principes au premier rang desquels la création dans chaque province de guichets uniques qui seront les « urgentistes » chargés d'aider les entreprises en difficulté et les salariés licenciés. On y trouve également des mesures spécifiques pour aider les entreprises à maintenir leurs emplois à travers notamment une révision du dispositif du chômage partiel.

Partie 3 : LA SITUATION BUDGETAIRE

3.1. Les principes directeurs du cadre budgétaire

Le rétablissement des équilibres

Le cadre budgétaire à trois ans de la Nouvelle-Calédonie a été construit sur la base de ces projections volontaristes d'amélioration de la productivité et de redistribution en faveur des consommateurs. Un allègement de la contrainte budgétaire se fait sentir à compter de 2018 mais les conditions de l'équilibre restent tenues et elles ne sauraient être satisfaites si la Nouvelle-Calédonie ne renouait pas avec la croissance telle que décrite dans le scénario 3.

Budgétairement parlant, la Nouvelle-Calédonie est à la croisée des chemins. Elle vient de traverser deux années de rétablissement et de régularisation de ses comptes qui l'ont conduite à ramener ses dépenses réelles au plus près de ses capacités financières. Ce travail a pu se faire au prix d'efforts conséquents, notamment de la part des directions et services de la collectivité, et d'une rationalisation sans précédent.

Si la contrainte budgétaire est la première à s'être imposée, les exigences réglementaires rappelées notamment par l'Etat, lui ont également servi de cadre pour avancer.

Le respect des inscriptions de précaution, d'un meilleur pilotage de son budget et des ratios prudentiels imposés reste une priorité à maintenir pour retrouver la crédibilité indispensable dans nos relations avec l'Etat mais aussi avec nos bailleurs de fonds.

L'Union Européenne reste attentive à la réforme entreprise et désormais formalisée de la gestion de nos finances publiques. Elle sera le garant de la mise en place du XIème FED destiné à l'insertion et à l'emploi.

L'Agence Française de Développement (AFD) et la Caisse des Dépôts et Consignation (CDC) sont également attentifs à ce que la collectivité retrouve des marges de manœuvre financières et des niveaux d'épargne acceptables pour continuer à soutenir sa politique d'investissement.

Or, les équilibres financiers à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie ne la favorisent pas. Alimentée désormais par le budget annexe de répartition, elle devra construire son budget sur la base d'une assiette qui continue de décroître tout en assumant les contraintes de la loi

¹⁶ Prix Nobel d'économie 2014.

organique (dotations aux Provinces fixées sur des prévisions au budget primitif, prise en charge de l'effet cliquet).

Sans amélioration de la performance de l'économie calédonienne, les recettes fiscales stagneraient dans le meilleur des cas.

Une année 2016 transitoire

L'année 2016 marque le début d'une nouvelle ère en matière budgétaire. Le budget principal de la Nouvelle-Calédonie est désormais lisible sous ces trois formats distincts :

- Le budget de répartition qui dote le budget des Provinces, des communes et désormais le budget propre de la Nouvelle-Calédonie sur la base des impôts et taxes entrant dans l'assiette des dotations ;
- Le budget propre alimenté par cette même source ;
- Le budget de reversement destiné à retracer le reversement de taxes dédiées et centimes additionnels, aux différents organismes affectataires ainsi qu'aux fonds de concours.

Les équilibres entre chacun des budgets ont pu être rétablis au budget supplémentaire et le budget propre a réussi le pari de résorber en un exercice les quelques 5 mds qui constituaient son déficit global passé, source notamment de ses difficultés de trésorerie.

Sur la base des recettes de l'assiette des dotations à fin août, on peut à ce stade penser que le budget de répartition sera tout juste réalisé avec une assiette s'établissant à 117,7 mds, en retrait toutefois de 2,4 % par rapport aux droits constatés fin 2015.

Dans ces conditions, le réajustement des dotations au BS de l'an prochain serait quasiment nul à comparer avec un réajustement de près de 6,5 mds cette année qui a permis à la Nouvelle-Calédonie de gagner 8,6 points sur son enveloppe initiale de 31,5 mds et de bénéficier d'une enveloppe finale de 34,2 mds F après le BS.

Grâce à cela, la Nouvelle-Calédonie devrait envisager la fin de l'année sur un atterrissage estimé tout juste excédentaire sur sa section de fonctionnement au 31 décembre 2016 malgré la résorption de 7,4 mds F de déficit.

Les prévisions d'équilibre de la section d'investissement, primordial pour éviter de prélever davantage sur la section de fonctionnement s'établit à un niveau de dépenses réelles propres d'investissement de 10 635 MF soit près de 80 % d'exécution de notre budget d'investissement.

Le cadrage à moyen terme

L'analyse financière de la collectivité par la détermination des soldes intermédiaires de gestion (SIG) permet d'appréhender ses marges de manœuvre et la soutenabilité de ses charges. Les principaux soldes sont :

- **l'épargne de gestion** qui correspond à l'épargne courante. Elle a pour première vocation d'assurer le règlement des charges financières, en particulier les intérêts des emprunts contractés.
- **l'épargne brute** ou capacité d'autofinancement, qui représente les ressources dégagées par l'activité de la collectivité et qui vont permettre de prendre en charge le remboursement en capital des annuités de la dette.

- **l'épargne nette**, qui correspond à l'épargne disponible après remboursement des annuités de la dette en capital. Elle représente la somme qui va pouvoir financer les opérations d'investissement

L'analyse financière prospective de la Nouvelle-Calédonie (2016/2019) met en exergue les points principaux suivants :

- l'effort opéré par la collectivité sur ses dépenses de fonctionnement devrait lui permettre d'améliorer sensiblement ses ratios d'épargne en 2016,
- cet effort de réduction devra néanmoins se poursuivre dès 2017 eu égard au ralentissement des rentrées fiscales (et à l'impact de l'effet cliquet des communes) et à la nécessité de contenir le niveau d'endettement de la collectivité.

3.2 Une amélioration sensible des ratios d'épargne attendue en 2016.

Le budget 2016 marque une réduction importante du niveau des dépenses de fonctionnement de la collectivité, soit -2 198 MF par rapport aux dépenses réalisées en 2015 et -5 250 MF par rapport au budget 2015.

Cette réduction s'est opérée exclusivement sur le poste de subventions dont le budget 2016 (14 835 MF) est inférieur de 3 415 MF par rapport au réalisé 2015 (18 251 MF).

Cette réduction a été permise par une réduction globale des montants versés aux structures publiques et privés et surtout par le déport de certaines charges sur des satellites qui mettent en œuvre la politique publique. Il s'agit principalement de :

- la prise en charge de la continuité aérienne par l'ADANC grâce à la réaffectation d'une partie de la taxe de péage ;
- l'augmentation de la TSPA au profit de la CANC et de l'ERPA pour la réalisation d'actions concernant l'agriculture ;
- la prise en charge des dépenses d'entretien des cours d'eau par l'APICAN.

Cette réduction des dépenses couplée à une progression des recettes (recette exceptionnelle de l'OPT pour 2 milliards de F.CFP) devrait permettre à la collectivité de retrouver un niveau d'épargne satisfaisant en 2016 avec un ratio d'autofinancement de 14 % (contre 6 % au CA 2015).

L'**épargne nette** prévisionnelle 2016 (soit près de 6 180 MF) ajoutée à une recette d'emprunt prévue à hauteur de 6 870 MF devrait excéder le besoin de financement d'investissement de l'année (estimé à 8 840 MF). Cet excédent permettra à la collectivité de ré-abonder le niveau de son fonds de roulement et d'améliorer son niveau de trésorerie.

3.3 La réduction des dépenses de fonctionnement devra néanmoins se poursuivre

Malgré l'amélioration des ratios d'épargne prévus en 2016, deux facteurs conduisent à poursuivre les efforts de réduction des dépenses de fonctionnement sur les prochains exercices.

➤ **Le ralentissement prévisionnel des rentrées fiscales et de tabacs en 2017**

Les prévisions des différents services tablent sur une assiette de dotation de 116 357 MF en baisse de plus d'1 milliard de F.CFP par rapport au budget 2016 (soit -0,9 %). Cette

diminution se traduit sur la part de la Nouvelle-Calédonie mais de façon plus forte. Au titre de la baisse de l'assiette, la Nouvelle-Calédonie perdrait 296 MF (-0,9%) par rapport au BP 2016, mais c'est en fait 466 MF (soit -1,5 %) après application de l'effet cliquet aux communes.

En 2017, l'effet cliquet sera de -1 238 925 F sur la part de la Nouvelle-Calédonie contre -1 068 330 F en 2016. Le cliquet joue ainsi pour 37 % dans la réduction de la part de la Nouvelle-Calédonie.

Grâce à l'augmentation progressive attendue des recettes de l'assiette eu égard au redécollage économique visé par le scénario 3, l'effet cliquet devrait avoir atteint son maximum cette année et ne représenter que 677 MF en fin de période (entamant de 2 % de la part de la Nouvelle-Calédonie).

Sous l'hypothèse fragile que les recouvrements nets de fin 2016 soient équivalents aux montants bruts (CA- restitutions), le réajustement 2017 serait quasi-inexistant, à peines 90 MF pour la Nouvelle-Calédonie.

Le différentiel négatif des recettes provenant de l'assiette de répartition pour la Nouvelle-Calédonie entre 2016 et 2017 serait ainsi de près de 3 200 MF (-9,3 %).

Après une année en repli, les recettes de l'assiette de répartition devraient « redécoller ». Dès 2018 les prévisions tablent sur une progression de 0,85 % de l'assiette et de 2,15 % en 2019.

Grâce à l'amélioration des recettes, l'effet cliquet diminuant, la part revenant à la Nouvelle-Calédonie connaît une progression plus forte encore que sa quote-part, à +1,4 % et + 3,5 %. Ces évolutions, correspondant à la valeur de la croissance ajoutée telle qu'issue du scénario 3, sont volontaristes, mais le budget propre ne pourrait soutenir durablement des taux de croissance que le modèle extensif génère actuellement.

La mise en place du XIème FED est un autre élément majeur à prendre en compte dès l'année prochaine. Sa contribution aux recettes propres est évaluée à quelques 700 MF par an à compter de 2017. **La Nouvelle-Calédonie doit tout mettre en œuvre pour obtenir un premier décaissement en 2017, au risque de ne pas pouvoir équilibrer son budget.** Le préalable à ce décaissement est la validation par l'Union Européenne de la stratégie sectorielle mais également de la réforme de la gestion des finances publiques (GFP) qui est désormais finalisée et présentée au congrès simultanément à ce document de cadrage à 3 ans.

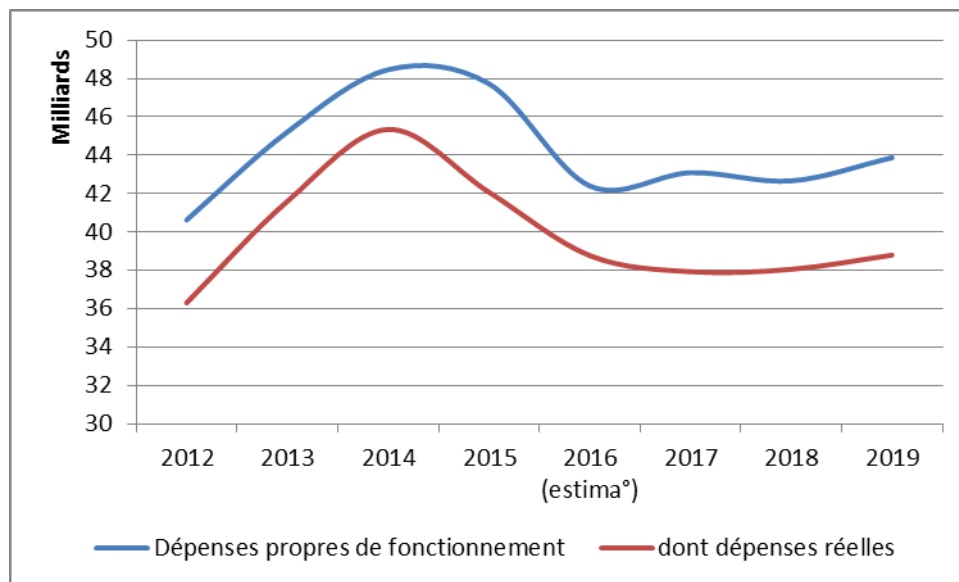
Une progression de 0,5 % seulement de la dotation globale de compensation est envisagée à ce stade et les autres recettes propres de fonctionnement de la Nouvelle-Calédonie progresseraient d'environ 2 % par an.

Enfin les perspectives d'atterrissage de l'exercice 2016 étant favorables, un résultat de l'ordre de 960 MF pourrait alimenter la section de fonctionnement mais seulement au budget supplémentaire après affectation des résultats de 2016.

Sous ces hypothèses et sans nouvelles recettes, le cadre budgétaire de la Nouvelle-Calédonie devrait donc se construire sur une base de 43,8 mds F maximum en 2019, soit durablement entre 8 et 10 % en deçà de 2015, dernière année connue.

C'est donc bien sur **une marche inférieure de l'échelle budgétaire** que la Nouvelle-Calédonie se situera dans les trois années qui s'annoncent, comparée à la période 2013-2015. Au cours de cette période, les dépenses du budget propre n'ont jamais été inférieures à 45 mds F (p.m. elles étaient de 40,6 mds F en 2012).

Le graphique ci-après illustre cet effet de palier. Il révèle également l'impact du rythme soutenu d'endettement dans lequel est entré la Nouvelle-Calédonie, puisque l'augmentation des recettes est partiellement absorbée par des dépenses d'ordre, essentiellement le niveau d'autofinancement de plus en plus important que la section de fonctionnement sera tenue de réserver au financement du remboursement des emprunts. **Les dépenses réelles propres de fonctionnement seraient donc contenues dans une enveloppe comprise entre 37,9 et 38,8 mds F** (contre un pic à 45,3 mds F en 2014).



➤ **la nécessité pour la collectivité de limiter son recours à l'emprunt pour financer son programme d'investissement.**

La Nouvelle-Calédonie ne dispose pas de recette d'investissement propre significative et le financement de son programme d'investissement propre ne s'effectue que par l'épargne dégagée de la section de fonctionnement et/ou l'emprunt.

Etant donné l'absence ou la faible épargne dégagée au cours des exercices précédents, la Nouvelle-Calédonie a eu un recours massif à l'emprunt pour financer la section d'investissement. Il en résulte une évolution très rapide de l'encours de dette et donc du niveau d'endettement de la collectivité.

De 2012 à 2016, l'encours de dette a quasiment doublé passant de 15 052 MF à 33 850 MF générant un taux d'endettement (rapport entre l'encours de dette et les recettes réelles de fonctionnement) de 75 % en 2016 (contre 36 % en 2012). Dans l'hypothèse d'une poursuite de cette politique d'endettement, le seuil limite de 90 % recommandé pour les collectivités importantes devrait être rapidement atteint et même dépassé.

Cette situation ne peut être envisagée durablement sans faire courir à la collectivité un risque réel d'insolvabilité. Maintenir un niveau d'investissement propre conséquent nécessite donc de dégager davantage d'épargne de la section de fonctionnement.

La réduction importante du volume des recettes de l'assiette de répartition au profit de la Nouvelle-Calédonie conjuguée à la nécessité de contenir le niveau d'endettement implique ainsi de poursuivre la réduction des dépenses de fonctionnement, sauf à trouver de nouvelles recettes propres. Ceci dans une optique d'équilibre budgétaire d'une part et afin de limiter le recours à l'emprunt dans le financement de la section d'investissement d'autre part.

3.4 La déclinaison des choix budgétaires pour les trois prochains exercices.

Les hypothèses d'un maintien de l'investissement dans la période actuelle.

L'équilibre budgétaire sur 3 ans est construit à partir d'hypothèses sur l'investissement, d'un effort d'économie budgétaire des établissements publics notamment ceux qui disposent de fonds de roulement confortables, d'une préservation des postes de dépenses « réglementaires ».

Ces hypothèses impliquent que sur les postes de fonctionnement courant de la collectivité (directions et institutions) une réduction complémentaire de quelques 10 % devra être opérée en 2017 par rapport aux consommations de 2015 et 8 % environ selon les prévisions attendues pour 2016. Ces dépenses devraient être contenues dans une enveloppe maximale de 5 mds F sur la période, à comparer avec 6 mds en 2014 soit une diminution moyenne de 5,5 % par an depuis cette date.

L'équilibre fragile dépend cependant **de l'objectif retenu pour la section d'investissement** (10,6 mds F de réalisation prévisionnelle en 2016). Celui-ci doit être apprécié eu égard au niveau déjà atteint de la dette, du poids celle-ci sur la section de fonctionnement et de la capacité réduite d'endettement.

Quel que soit l'objectif retenu, il se traduira, **dans le cadre des hypothèses fixées**, soit par une progression du taux d'endettement de la collectivité soit par davantage de réduction des dépenses de fonctionnement pour réserver une partie plus importante à l'autofinancement.

Dans le cadre des hypothèses exposées pour la préparation du budget primitif 2017, un niveau d'investissement propre de 8,5 milliards F.CFP sur la période 2017/2019 apparaît comme une limite haute permettant notamment :

- d'obtenir une capacité de désendettement ne dépassant pas 8 années (sachant que la limite prudentielle est fixée à 7 années) ;
- de « freiner » la progression du niveau d'endettement et de la contenir à moins de 100 % des recettes réelles de fonctionnement en 2019 (correspondant à la limite critique) ;
- de maintenir un fonds de roulement correspondant à près de 30 jours de dépenses totales (soit au niveau minimal requis).

Le tableau présenté ci-après reprend ces hypothèses :

SCENARIO PROSPECTIF INVESTISSEMENT CONTRAINT	CA 2016 est.	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Assiette de dotations (utilisé pour les calculs de la prospective)	117 765 551	116 357 000	117 346 035	119 868 974	-0,9%	0,9%	2,2%
Recettes fiscales (c/ 73)	830 968	847 587	864 539	881 830	2,0%	2,0%	2,0%
Dotations et participations (c/ 74) lors Part NC de l'assiette de dotations	6 671 583	6 704 940	6 738 465	6 772 157	0,5%	0,5%	0,5%
Recettes d'exploitation (c/ 70)	1 921 579	1 960 011	1 999 211	2 039 195	2,0%	2,0%	2,0%
Autres recettes (c/ 71, 75, 791, 013)	197 670	201 623	205 656	209 769	2,0%	2,0%	2,0%
Part NC de l'assiette de dotations	32 584 944	32 289 068	32 563 525	33 263 640			
Effet cliquet	-1 068 330	-1 238 925	-1 080 679	-677 009	-9,3%	1,4%	3,5%
Ajustements assiette	2 726 225	0					
Recettes ponctuelles (FED, dividendes)		700 000	700 000	700 000			
Recettes réelles de fonctionnement propres (hors fi et excep)	43 864 638	41 464 304	41 990 716	43 189 583	-5,5%	1,3%	2,9%
Dépenses de personnel (c/012)	14 807 902	15 181 838	15 409 566	15 717 757	1,5%	1,5%	2,0%
Achats et charges externes (c/011)	8 228 105	7 843 499	7 714 625	7 883 953	-9,4%	-1,6%	2,2%
Participations et subventions (c/ 65)	14 525 138	13 738 666	13 694 789	13 890 972	-7,4%	-0,3%	1,4%
Dépenses réelles de fonctionnement propres (hors fi et excep)	37 561 145	36 764 003	36 818 980	37 492 682	-2,1%	0,1%	1,8%
EPARGNE DE GESTION	6 303 494	4 700 301	5 171 736	5 696 900	-25,4%	10,0%	10,2%
Produits financiers (c/ 76)	505 000	515 100	525 402	535 910	2,0%	2,0%	2,0%
- Frais financiers (c/ 66)	551 615	667 798	749 169	827 855	21,1%	12,2%	10,5%
Dont nouvel emprunt	s.o.	116 183	197 554	276 240			
EPARGNE BRUTE	6 256 879	4 547 603	4 947 969	5 404 956			
+ Produits exceptionnels (c/ 77)	2 121 224	150 000	150 000	150 000			
- Charges exceptionnelles (c/ 67)	660 934	500 000	500 000	500 000			
- Remboursement de la dette en capital	1 534 567	1 977 104	2 225 422	2 488 308			
Dont nouvel emprunt	s.o.	294 197	534 423	778 492			
EPARGNE NETTE	6 182 602	2 220 499	2 372 547	2 566 648			
Recettes d'investissement du budget propre	6 331 755	3 000 000	800 000	800 000			
Dont remboursement Médipôle & PSK	4 221 000	2 200 000	500 000	0			
Dépenses d'investissement (lors dette)	15 172 225	10 700 000	8 500 000	8 500 000			
Dont Médipôle & PSK	4 117 853	2 200 000	0	0			
Dont investissements propres	10 635 872	8 500 000	8 500 000	8 500 000			
Dont transformation avances en prêt	418 500						
Emprunt(s)	6 870 317	5 500 000	5 500 000	5 000 000			
VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT REEL SUR L'EXERCICE	4 212 448	20 499	172 547	-133 352			
Résultat de fonctionnement	9 940 813	1 853 603	2 251 969	2 662 036			
Résultat d'investissement	-1 560 000	-1 877 104	-2 079 422	-2 795 388			
Fonds de roulement de début d'exercice - BUDGET PROPRE	-4 744 696	3 636 117	3 612 616	3 785 163			
Fonds de roulement de fin d'exercice - BUDGET PROPRE	3 636 117	3 612 616	3 785 163	3 651 810			
Encours de dette de fin d'exercice	32 850 899	36 373 795	39 648 373	42 160 065			
Ratios financiers							
Taux d'épargne (EB/RRF)	14%	11%	12%	13%	> 15%		
Niveau d'endettement (encours dette/RRF)	75%	88%	94%	98%	< 100%		
Capacité de désendettement ou solvabilité (dette/EB) en années	5,3	8,0	8,0	7,8	7 années		
DR au 31/12 en jours de dépenses totales	24	26	28	27	30 à 60 jrs		

Pour autant, au regard de la conjoncture économique actuelle, **le gouvernement souhaite pouvoir maintenir en 2017 un niveau d'investissement équivalent à celui estimé pour 2016, soit quelques 10,6 mds F.** Mais dans le cadre budgétaire actuel, ce choix ne pourra se faire sans une dégradation importante :

- du niveau d'endettement si un recours supplémentaire à l'emprunt est privilégié. L'hypothèse présentée ci-dessous table sur un emprunt de 7,3 mds F en 2017 puis 6,2 mds F en 2018 et 5,5 mds F en 2019 et génère un réel risque de surendettement pour la collectivité.

Hypothèse investissement à 10,6 milliards avec recours supplémentaire à l'emprunt	CA 2016	2017	2018	2019	
Taux d'épargne (EB/RRF)	14%	11%	12%	12%	> 15%
Niveau d'endettement (encours dette/RRF)	75%	93%	100%	104%	< 100%
Capacité de désendettement ou solvabilité (dette/EB) en années	5,3	8,5	8,6	8,4	7 années
FR au 31/12 en jours de dépenses totales	24	25	31	32	30 à 60 jrs

- du fonds de roulement si le recours supplémentaire à l'emprunt n'est pas utilisé (l'emprunt ne dépasserait pas 5,5 mds F sur la période), notamment dans le cas où les bailleurs de fonds se désengageraient au regard du risque. Dans ce cas, la collectivité serait confrontée à des problèmes de trésorerie et de déficits budgétaires.

Hypothèse investissement à 10,6 milliards sans recours supplémentaire à l'emprunt	CA 2016	2017	2018	2019	
Taux d'épargne (EB/RRF)	14%	11%	12%	13%	> 15%
Niveau d'endettement (encours dette/RRF)	75%	88%	94%	98%	< 100%
Capacité de désendettement ou solvabilité (dette/EB) en années	5,3	8,0	8,0	7,8	7 années
FR au 31/12 en jours de dépenses totales	24	10	13	11	30 à 60 jrs

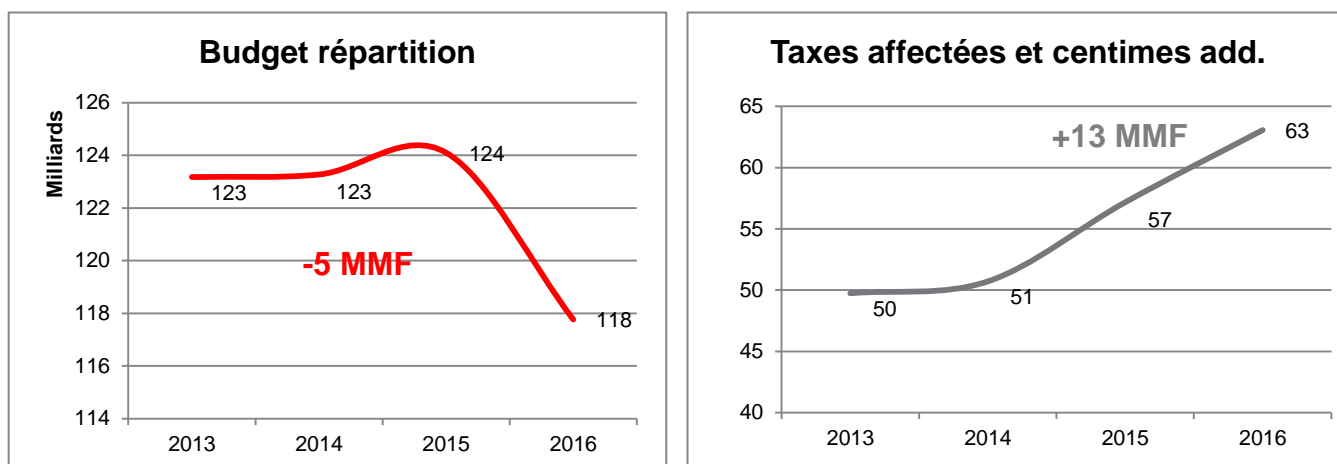
Quelque soit le niveau d'investissement retenu, la Nouvelle-Calédonie ne disposerait pas de marges de manœuvre sur de nouveaux projets. Il faut alors envisager de nouvelles perspectives ou des solutions alternatives pour à la fois attendre la reprise de la croissance par le cercle vertueux productivité - compétitivité - croissance (scénario 3) et l'amélioration de la situation internationale, ou trouver des nouveaux financements endogènes pour cette croissance.

De nouvelles marges de manœuvre

La nécessité de maintenir le niveau d'investissement à 10,6 mds F, dans la conjoncture actuelle, implique de se donner de nouvelles marges de manœuvre pour le budget propre. Cela impose de générer des ressources nouvelles et/ou de transférer des charges existantes sur d'autres secteurs pour près de **2,1 milliards de F.CFP** par rapport aux orientations fixées pour la préparation du BP 2017.

Force est de constater que l'évolution du rendement des impôts du budget de répartition ne coïncide pas avec celle des taxes du budget de reversement. Au cours des quatre dernières années, l'évolution des budgets annexe de répartition et de reversement apparaît ainsi comme diamétralement opposée, avec une diminution de -5 milliards F.CFP pour le premier contre

une progression de 13 milliards F.CFP pour le second. Comme le montrent les graphiques ci-après, l'augmentation des taxes affectées et centimes additionnels aux établissements et collectivités a été régulière alors que parallèlement les impôts de la répartition ont baissé.



Cette situation pose inévitablement la question d'un « rééquilibrage » entre ces deux budgets par une réaffectation de ressources du budget de reversement sur le budget propre ou par le déport de charges du budget propre sur des établissements bénéficiant de ressources du budget de reversement.

Les pistes de réaffectation de ressources sont les suivantes :

- moduler les affectations de taxes aux établissements publics au profit du budget de répartition. Cette solution serait néanmoins d'une efficacité limitée pour la Nouvelle-Calédonie qui, eu égard à la clé de répartition, ne « gagnerait » que 27,75 % de la partie des recettes nouvellement transférées sur le budget de répartition.
- poursuivre les versements en provenance des EPA et EPIC qui disposent de fonds de roulement qui excèdent leurs besoins. A ce titre, une modification de la loi organique est en cours afin de sécuriser juridiquement cette possibilité de transfert.
- instaurer des frais de gestion aux bénéficiaires finaux des impôts et taxes collectées par la Nouvelle-Calédonie et ensuite reversées générerait des recettes supplémentaires substantielles pour le budget propre. Ces frais ont pour objet de couvrir les différents coûts engendrés pour le suivi financier global de la collectivité, comprenant les frais de tutelle administrative et financière sur les établissements publics ou bien ceux générés par la mise en place d'outils prospectifs (suivi des provisions, des restes à recouvrer, suivi de la trésorerie).

Des frais de gestion existent déjà sur certaines taxes du budget de reversement dont le rendement annuel dépasse 850 MF.

	Taux applicable	Frais de gestion perçus en 2015
Centimes additionnels	4%	442 583 724
Contribution téléphonique	1%	
TSS	2%	395 411 377
Taxe sur les nuités	2%	5 444 001
CCS IRCDC	2%	20 802 066
CCS IRVM	2%	
CCS TSPJ	2%	
TOTAL		864 241 168

Si l'on appliquait ces frais de gestion (taux de 2 %) à l'ensemble des taxes du budget de reversement, **une recette complémentaire de 450 MF serait dégagée au profit du budget propre**. Ce mécanisme, étendu au budget de répartition sur l'ensemble des impôts directs et indirects dégageraient des recettes complémentaires de près de 2 300 MF (voir annexe n°2).

Les charges que la Nouvelle-Calédonie supporte pour le compte de l'ensemble des collectivités, peuvent être estimées à quelques 1 500 MF représentant les frais générés par la collecte des impôts et taxes ainsi que la gestion financière du budget général (scindé en 3). Dans un premier temps, l'extension de l'ensemble des frais de gestion à 2 % à toutes les taxes affectées du budget de reversement permettrait de couvrir entre 85 et 90 % de nos charges.

Concernant les transferts de charges, ceux-ci ont déjà été initiés en 2016 selon les modalités suivantes :

- transfert de charges vers les établissements publics qui disposent de taxes affectées pour les exercer. La poursuite de tels transferts nécessitera une analyse financière approfondie pour vérifier que les établissements sont véritablement en capacité de prendre en charge des actions nouvelles ;
- en modifiant l'affectation des taxes vers d'autres bénéficiaires que ceux d'aujourd'hui. L'application se révèle néanmoins complexe étant donné que l'objet social de l'établissement doit correspondre à l'objet de la taxe qui lui est affectée.

La dynamisation des recettes du budget de répartition peut également s'opérer :

- en améliorant les taux de recouvrement,

Le stock de restes à recouvrer des créances fiscales au 31/12/2015 s'élève à environ 30 milliards, dont une partie ne sera jamais recouvrée. Cette dispersion de richesses est une vraie problématique pour la Nouvelle-Calédonie et les autres collectivités dont les budgets se rétrécissent. Des actions visant à améliorer le recouvrement devront être prises à court terme. D'eux d'entre elles ont déjà été identifiées :

- le renforcement du civisme fiscal.
- l'unification des recouvrements DSF/Paierie.

D'autre part, un travail d'analyse, portant sur plusieurs années, sur le « comportement des impôts les plus importants » a été réalisé, avec pour objectif d'établir un taux moyen de recouvrement, et par voie de conséquence de définir le risque de perte de ces créances. Ainsi, les RAR ont été détaillés par année et par impôt permettant de constater que la créance la plus ancienne date de 1999 et qu'il s'agit de droits d'enregistrements.

- en modernisant l'appareil fiscal

C'est l'objet des réformes en cours avec la loi de pays relative à la taxe générale sur la Consommation et la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ces deux réformes viendront modifier en profondeur la fiscalité directe et indirecte dans les années à venir.

CONCLUSION

Après une croissance forte entre 2000 et 2010, dopée par les investissements liés notamment aux projets métallurgiques, la Nouvelle-Calédonie est entrée progressivement dans une phase de croissance faible. La crise sans précédent du nickel a accéléré ce ralentissement économique et mis en exergue la fragilité de notre modèle économique et son essoufflement.

Pour que la Nouvelle-Calédonie retrouve les chemins de la croissance, il faut s'orienter sur un modèle plus endogène, plus productif et compétitif et retrouver de nouveaux équilibres en matière budgétaire et financière.

Les efforts entrepris par la NC pour une maîtrise accrue de ses budgets ont permis de rétablir les grands équilibres. Cependant, la conjoncture actuelle impose de maintenir l'activité économique et l'emploi, notamment par le soutien à l'investissement et à la consommation.

Ces différents objectifs, comme le montre le scénario budgétaire retenu, obligent la Nouvelle-Calédonie à se donner de nouvelles marges de manœuvre afin de passer le cap difficile de l'année 2017. C'est l'objet de ce débat d'orientation budgétaire.

ANNEXE 1 – Résultats des trois scénarii étudiés quant à l’impact de la distribution des gains de productivité

Scénario 1 : Des gains de productivité favorables aux entreprises mais qui amplifient la récession

Dans ce premier scénario, les gains de productivité (de 1, 2 et 3% chaque année d’ici à 2019, cf. plus-haut) sont captés par les entreprises. Celles-ci réalisent donc des profits croissants (ligne 2 du tableau ci-dessous), conduisant à une augmentation continue de leur taux de marge (ligne 3)¹⁷.

Le pouvoir d’achat des salariés n’ayant pas augmenté (les taux de salaire comme les prix demeurent fixes), les entreprises utilisent les gains de productivité pour économiser le travail. L’emploi baisse (ligne 4). Cette diminution entraîne une réduction de la consommation des salariés (ligne 5) qui, à son tour, pèse sur les rythmes de croissance (ligne 9). Dans un contexte de **récession cumulative**, les entreprises n’ont aucune raison d’investir ; les marges alimentent alors la consommation des entrepreneurs (ligne 6). Les inégalités dans la répartition des revenus s’aggravent.

Principaux résultats du scénario 1

		2017	2018	2019
1	Gains de productivité	1%	2%	3%
2	Croissance des profits	1,3%	2,6%	3,9%
3	Taux de marge (gains en points de %)	0.6	1.2	1.7
4	Emploi salarié	-1,2%	-2,3%	-3,4%
5	Consommation des salariés	-1.2%	-2,3%	-3,4%
6	- Consommation des entrepreneurs	1,3%	2,6%	3,9%
7	- Consommation des ménages	-0,3%	-0,5%	-0,8%
9	Taux de croissance de la VA hors nickel	-0,2%	-0,3%	-0,5%

Scénario 2 : Des gains de productivité distribués aux salariés mais sans effet sur la croissance

Dans ce scénario, les gains de productivité sont distribués aux salariés sous forme d’augmentation de salaire (cf. ligne 2 du tableau ci-après). Cette modalité de distribution de la productivité renchérit le coût de production des entreprises. Pour conserver leur taux de marge (ligne 3), celles-ci peuvent réagir en augmentant leur prix (mais au risque alors de perdre des clients). Pour éviter une chute de leur chiffre d’affaires, elles préféreront plutôt ajuster l’emploi à la baisse (ligne 4).

Le pouvoir d’achat des salariés augmente bien (tiré par la hausse des taux de salaire) mais, le nombre de salariés diminue. Au total, la consommation ne progresse pas (ligne 5). La stagnation de la demande se traduit par une croissance nulle (ligne 6).

Principaux résultats du scénario 2

		2017	2018	2019
1	Gains de productivité	1%	2%	3%
2	Croissance du taux de salaire (1)	1%	2%	3%
3	Taux de marge (gains en points de %)	0	0	0
4	Emploi salarié	-1%	-2%	-3%
5	Consommation des ménages	0%	0%	0%
6	Taux de croissance de la VA hors nickel	0%	0%	0%

(1) Le taux de salaire est le salaire par employé

¹⁷ Le taux de marge est le rapport de l’excédent brut d’exploitation au total de la valeur ajoutée.

Scénario 3 : Retour de la croissance grâce à la compétitivité

Pour mémoire

		2017	2018	2019
1	Gains de productivité	1%	2%	3%
2	Taux de croissance des prix locaux	-1%	-2%	-3%
3	Inflation (variation de l'IPC) (1)	-0,7%	-1,5%	-2,2%
4	Consommation des ménages	1,4%	2,0%	2,6%
5	Taux de croissance de la VA hors nickel	1,7%	2,6%	3,4%
6	Taux de croissance de l'emploi	0,7%	0,6%	0,4%

Résumé des simulations macro-économiques (2017-2019)

		2017	2018	2019
	Hypothèse de gains de productivité	1%	2%	3%
Scénario 1 : Captation des gains de productivité par les entreprises				
	Taux de croissance de la valeur ajoutée	-0,2%	-0,3%	-0,5%
	Taux de croissance de l'emploi	-1,2%	-2,3%	-3,4%
Scénario 2 : Distribution des gains de productivité aux salariés				
	Taux de croissance de la valeur ajoutée	0%	0%	0%
	Taux de croissance de l'emploi	-1,0%	-2,0%	-3,0%
Scénario 3 : Distribution des gains de productivité aux clients pour renforcer la compétitivité				
	Taux de croissance de la valeur ajoutée	1,7%	2,6%	3,4%
	Taux de croissance de l'emploi	0,7%	0,6%	0,4%

ANNEXE 2 – Montant estimatif des frais de gestion appliqués sur les impôts et taxes des budgets de répartition et de reversement

BUDGET DE RÉPARTITION		BUDGET DE REVERSEMENT	
Impôts directs et indirects	Estimation frais de gestion 2%	Frais de gestion déjà instaurés	Estimation frais de gestion perçus en 2015
IMPOTS DIRECTS	1 286 920 000	Centimes additionnels - 4%	442 583 724
Contribution téléphonique	1 500 000	Contribution téléphonique - 1%	
IRPP	454 020 000	TSS - 2%	395 411 377
IRVM	60 000 000	Taxe sur les nuités - 2%	5 444 001
TOF	12 000 000	CCS IRCDC - 2%	20 802 066
IRCDC	14 000 000	CCS IRVM - 2%	
IS à 30%	620 000 000	CCS TSPJ - 2%	
IS à 35%	9 000 000	Total	864 241 168
Contribution patentes	64 000 000		
Contribution foncière	26 400 000		
Contribution additionnelle à l'IS	26 000 000		
IMPOTS INDIRECTS	984 220 000		
Droits de douane	120 000 000		
TGI	380 000 000		
TCPI	35 000 000	Taxes et redevances non encore soumises aux frais de gestion	Estimation frais de gestion à 2%
Taxe de péage	6 700 000	CSA	106 000 000
TBI	140 000 000	Cotisation 0,25%	10 000 000
TCPPL	15 000 000	Droit de quai	1 660 000
Droits navigation intérieure	320 000	Redevance immatriculation	5 100 000
Droits de quai	5 000 000	Redevance superficière	4 902 835
Droits de port	1 500 000	Subvention industrielle	1 485 945
TPP (Taxe sur les produits pétroliers)	114 000 000	TAT3S	152 054 000
TAPP (Taxe additionnelle sur les produits pétroliers)	46 000 000	TFA	41 000 000
Droits enregistrement	90 000 000	Taxe de magasinage	1 860 000
Taxe hypothécaire	8 000 000	Taxe de péage	26 520 000
Droits de timbre	4 000 000	Taxe sur les assurances	24 000 000
Taxe conso intérieure	11 200 000	Taxe sur les jeux PMU	1 000 000
Droits de licence	2 800 000	TPP	39 600 000
Taxe sur les spectacles et les jeux	700 000	TSPA	34 544 000
Contribution sécurité immobilière	4 000 000	Total général	449 726 780
TOTAL REPARTITION	2 271 140 000	TOTAL REVERSEMENT	1 313 967 948



