

Rapport n° 3040-63/GNC/SG2017
Le 6 décembre 2017

Rapport sur les orientations budgétaires 2018-2020

ETABLI CONFORMEMENT AUX ARTICLES 84-2 ET 209-5 DE
LA LOI ORGANIQUE N°99-209 MODIFIEE - ARRETE EN
REUNION DU GOUVERNEMENT

Direction du budget et des affaires financières (DBAF)
NOUVELLE-CALÉDONIE ETABLI CONFORMEMENT AUX ARTICLES 84-2 ET 209-5 DE LA LOI
ORGANIQUE N°99-209 MODIFIEE CLEDONIE ARRETE EN REUNION DU GOUVERNEMENT LE 17
SEPTEMBRE 2013

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.

Depuis 2 ans, le débat d'orientations budgétaires met en exergue l'essoufflement de notre modèle économique et social ainsi que le besoin de le repenser en profondeur. Des gains de productivité conséquents couplés d'une redistribution en faveur du consommateur étaient la condition *sine qua non* d'une reprise de la croissance. Mais le vaste chantier « compétitivité-croissance » entrepris avec les opérateurs privés reste à finaliser et son niveau d'avancement ne permet pas à ce stade de miser sur ses effets vertueux.

Dans ce contexte de recul de ses recettes fiscales et de remise à zéro de ses comptes, la Nouvelle-Calédonie affiche de plus en plus de risques qui pèsent sur son budget propre.

En effet, les efforts d'économies sur le fonctionnement propre des directions et services depuis plus de trois ans ont aujourd'hui atteint leurs limites et restent insuffisants. Désormais la réflexion doit à tout prix se porter sur les réformes structurelles (établissements publics, protection sociale, liaisons aériennes, l'éducation), la priorisation des politiques publiques, la réduction des interventions et les relations entre collectivités.

Ainsi, il n'est pas envisageable que les réductions de dépenses et recettes des autres collectivités se traduisent par une augmentation des dépenses de la Nouvelle-Calédonie.

PARTIE 1 : LA SITUATION ECONOMIQUE GLOBALE

1.1. Un environnement international en demi-teinte.

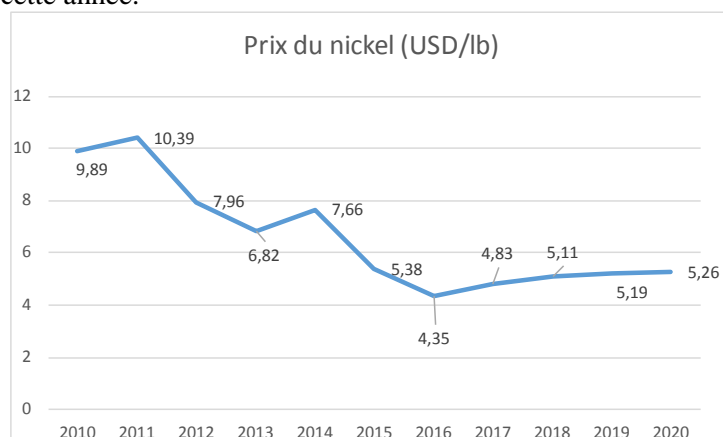
En avril 2017, le Fonds Monétaire International (FMI) annonçait une reprise de la croissance mondiale, confirmée dans ses dernières publications. Cette croissance, pourrait être portée à 3,6 % en 2017 (vs 3,2 % en 2016) sur fonds de reprise de l'investissement, de la production et du commerce. Elle gagnerait encore +0,1 % en 2018 à 3,7%. Ce sont les grands pays émergents qui tirent la croissance notamment les pays exportateurs de matières premières qui avaient connu une récession en 2015-2016.

Aux Etats-Unis, une politique budgétaire moins expansionniste que prévu ne devrait pas porter le taux de croissance au-delà de 2,2 % cette année et l'an prochain. En Allemagne, en France, en Espagne ou en Italie, où la croissance du 1er trimestre a dépassé les attentes sous l'effet d'une demande intérieure vigoureuse, les prévisions ont été revues à la hausse. La zone euro pourrait espérer une croissance de 2,1 % cette année (1,6 % pour la France) et 1,9 % pour 2018 (et 1,8 % pour la France).

L'environnement économique international dans lequel évoluera la Nouvelle-Calédonie au cours des trois prochaines années est toutefois en demi-teinte :

- D'un côté, l'économie calédonienne devrait tirer avantage de la stabilisation des prix du nickel (après une longue période de repli) et d'un pétrole encore assez bon marché ;
- Mais, de l'autre, elle devrait être pénalisée par une inflation importée plus importante (2 %) que dans le passé ainsi que par la sous-évaluation persistante de l'euro contre le dollar (qui bridera mécaniquement le pouvoir d'achat international des Calédoniens).

Le nickel calédonien a été profondément affecté ces dernières années par la chute spectaculaire des cours au LME qui ont été divisés par deux en cinq ans (entre 2011 et 2016) et par quatre au cours de la dernière décennie. Selon le FMI, la baisse tendancielle des cours du nickel au LME devrait s'enrayer dès cette année.



Source : FMI, *World Economic Outlook*, avril 2017.

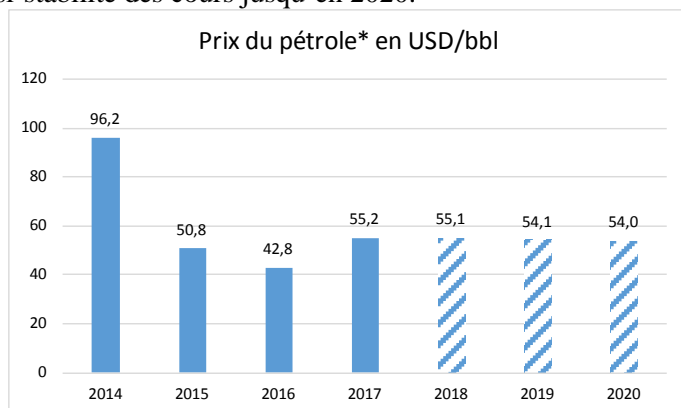
Les cours devraient alors se stabiliser, mais à un niveau assez bas, au cours des trois prochaines années (2018-2020), aux alentours des 5,5 \$/lb en moyenne (soit environ USD 11 400/tonne). Cette prévision, prudente, se fonde sur l'hypothèse d'une stabilisation de la croissance, tant en Chine (qui absorbe la moitié environ de la production mondiale) que dans le reste du monde.

La décision récente des autorités chinoises d'interdire progressivement les véhicules thermiques et d'imposer dans le même temps des quotas de véhicules hybrides et électriques (10% en 2019, 12% en 2020) pourrait avoir un impact significatif sur le cours des métaux entrant dans la composition des batteries (dont le nickel) et faire espérer une évolution plus favorable des cours.

De nombreuses incertitudes continuent toutefois de peser sur l'avenir du secteur. Si l'horizon de moyen terme s'est éclairci pour la SLN, de nombreuses hypothèques pèsent encore lourdement sur le futur des deux autres usines et leur capacité à monter en puissance.

Quel que soit les scénarios d'exportation à moyen terme, le niveau de cours serait trop bas pour assurer une rentabilité suffisante aux opérateurs. Dans ces conditions, les recettes d'IS35 seront très vraisemblablement inférieures à un milliard de francs au cours des trois prochaines années.

Par ailleurs, sur son intrant énergétique le plus lourd, la Nouvelle-Calédonie devrait bénéficier d'une quasi-stabilité des cours jusqu'en 2020.



(*) Moyenne Brent, West Texas Intermediate et Dubai Fateh.
Source : FMI, World Economic Outlook, avril 2017.

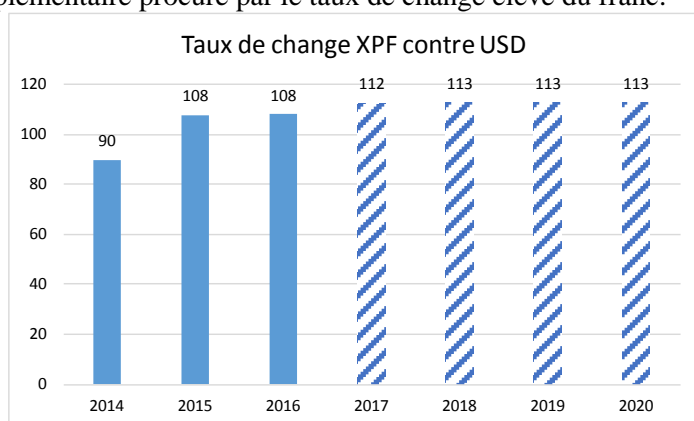
La Nouvelle-Calédonie, comme les autres pays importateurs, a largement bénéficié du repli historique des cours du pétrole. Sa facture pétrolière (CAF), qui avoisinait les 70 milliards de F CFP en 2014 pourrait s'établir à 40 milliards cette année, à volumes constants.

Du côté de l'inflation en revanche, la décélération sensible de la hausse des prix qui a suivi la sortie de crise jusqu'en 2015 est désormais derrière nous. La Nouvelle-Calédonie devrait continuer de subir une inflation importée de l'ordre de 2 % entre 2018 et 2020 sur les importations de ses principaux fournisseurs.

Ce niveau n'est pas une bonne nouvelle, ni pour les producteurs, ni pour les consommateurs calédoniens. Toutes choses égales par ailleurs¹, leur facture d'importation devrait augmenter, globalement, d'un peu plus de 6 % entre 2018 et 2020, soit un surcoût estimé à 16 milliards de F CFP.

A noter que l'inflation en Métropole reste encore inférieure à ce niveau, plus proche de 1,5 %, ce qui pourrait inciter les opérateurs à orienter leurs échanges vers la France. Dans ce cas de figure il faut rester prudents sur l'évaluation des droits de douane.

Enfin côté monétaire, les politiques non conventionnelles engagées par la Banque centrale européenne et, probablement aussi, les pressions exercées par certains Etats membres de la zone ont fini par entraîner une dépréciation sensible de l'euro dont la valeur contre dollar a reculé de près de 20 % entre 2014 et 2015. La baisse de la valeur de l'euro a été certainement une opportunité pour les exportateurs européens. Elle le fut beaucoup moins pour les consommateurs (qui ont dû payer plus cher, en euros, les produits importés du reste du monde et libellés en dollar). Il en va de même pour les ménages calédoniens. Entre 2006 et 2014, ceux-ci ont bénéficié d'un pouvoir d'achat international supplémentaire procuré par le taux de change élevé du franc.



Mais, cette époque est désormais révolue. A partir de 2015 en effet, la dépréciation de l'euro va amputer d'autant ce supplément de pouvoir d'achat, sans perspective (au moins pour le FMI) de retournement favorable d'ici 2020.

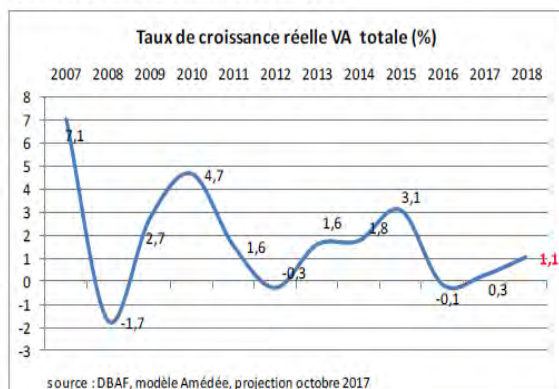
¹ C'est-à-dire, ici, à fiscalité et taux de marge inchangés ainsi qu'à volume constant.

1.2. La croissance de l'économie calédonienne : une embellie générale après deux années plutôt moroses.

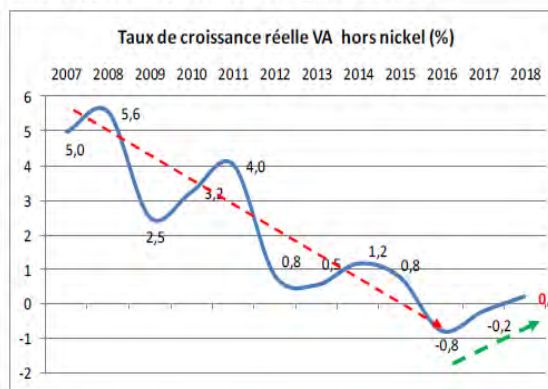
Après deux années de stagnation, l'économie calédonienne pourrait renouer avec la croissance en 2018. Son produit intérieur brut (PIB) total devrait augmenter ainsi de 1,1 % en termes réels, c'est-à-dire hors inflation.

Cette performance globale masque cependant des dynamiques contrastées selon les secteurs d'activité. La reprise en 2018 serait en effet largement imputable au nickel alors que la croissance devrait être nettement plus modérée dans le reste de l'économie (0,2 % seulement attendu pour l'an prochain).

Un retour à la croissance en 2018...



...mais qui demeure encore fragile hors nickel



Une croissance tirée en grande partie par le nickel

Le repli des cours du nickel a révélé une compétitivité insuffisante de la filière calédonienne : en premier lieu celle de l'opérateur historique dont le point mort reste supérieur au cours du marché, mais aussi celle des deux nouvelles unités de production pourtant plus modernes mais qui ont dû affronter par ailleurs de sérieuses difficultés techniques qui ont réduit leur capacité de production.

L'enrayement de la tendance baissière des cours attendue dès cette année (4,5\$/lb en moyenne en 2017) pourrait même laisser place à une remontée, encore assez timide, dès l'an prochain (5\$/lb en moyenne annuelle). Cette croissance des prix ne sera probablement pas suffisante pour assurer la compétitivité de l'appareil productif calédonien, mais elle y participera incontestablement.

La croissance du secteur, qui tirera l'augmentation du PIB calédonien l'an prochain, proviendra essentiellement de l'augmentation des tonnages de métal exportés qui pourraient croître à près de 5 % en 2018. Cette progression serait due exclusivement à l'augmentation de la production dans les deux nouvelles usines métallurgiques (+18 % entre 2017 et 2018) ; les exportations de la SLN devant rester stable (55 kt) comme les exportations minières (82 kt de métal contenu).

La progression attendue des exportations devrait se traduire par une augmentation de la contribution du nickel au PIB. Ce poids pourrait être de l'ordre de 10 % l'an prochain, soit la moitié de son niveau potentiel (qui ne sera atteint que lorsque les deux nouvelles usines tourneront à pleine capacité).

Au total, la croissance attendue dans le secteur du nickel devrait contribuer, l'an prochain, à un peu plus de 80 % au total de l'augmentation du PIB réel.

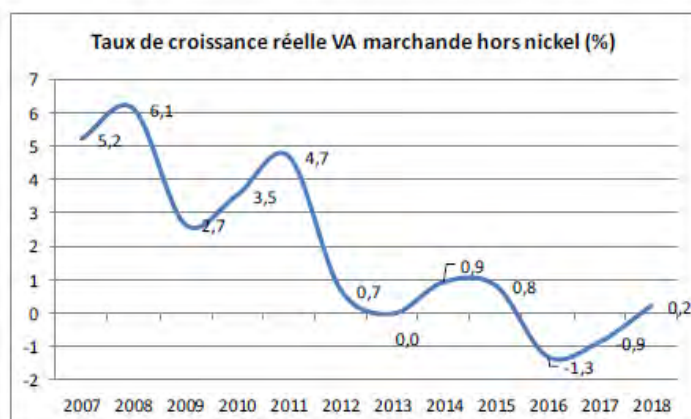
La poursuite de la recherche de gains de compétitivité devrait toutefois continuer de peser sur l'économie calédonienne. En effet, le passage d'un cash cost de 6 USD/t à 4,5 USD/t, voire à 4 USD/t, n'est pas sans effet sur les consommations intermédiaires et achats locaux des opérateurs.

Une croissance plus timide dans les autres secteurs de l'économie calédonienne

Le supplément de richesse créé dans l'économie hors nickel devrait rester assez faible l'an prochain : un peu moins de deux milliards de francs supplémentaires (aux prix de 2017), correspondant à une croissance réelle de 0,2 % par rapport à cette année. En première analyse, cette performance peut être

jugée bien modeste, au regard de celles qui ont prévalu dans le passé ; du rythme de croissance « potentielle » (aux alentours des 3 % par an) ; ou encore de la croissance démographique (1,7 % l'an). D'un autre côté, il importe de souligner que cette projection 2018 pourrait s'inscrire dans une dynamique de reprise de l'activité hors nickel après une (très) longue tendance baissière.

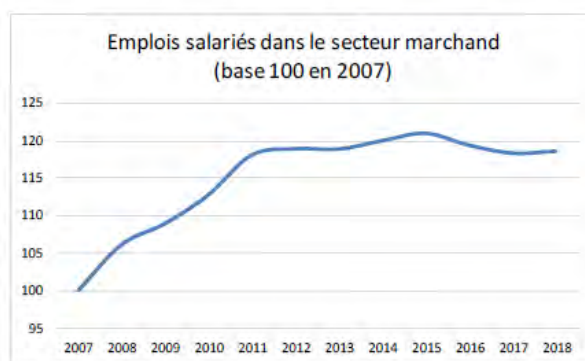
Ce retournement de tendance est encore plus sensible dans les activités marchandes hors nickel : après avoir reculé de 1,3 % en 2016 et encore de 0,9 % cette année, la valeur ajoutée du secteur privé (hors nickel) devrait renouer avec une croissance légèrement positive l'an prochain (+0,2 % attendu en 2018).



Ce résultat, encore fragile, s'explique par la réduction d'emplois dans la plupart des secteurs : dans l'industrie manufacturière, mais aussi dans le BTP, le commerce ou encore le tourisme. Les activités de services aux entreprises devraient même enregistrer en 2018 un certain regain d'activité et réembaucher en conséquence (+0,5 % de croissance de l'emploi dans ce secteur l'an prochain).

Deux phénomènes au moins (mais qui se conjuguent) viennent réduire le dynamisme économique dans le secteur privé (hors nickel) :

1. Le premier relève du vaste chantier « compétitivité-croissance », pilier de la réforme du modèle économique calédonien qui n'est pas achevé. Or, le modèle économique calédonien est à bout de souffle basé sur des modes de production intensifs, tant en capital qu'en main d'œuvre, et fortement alimenté par des transferts extérieurs qui désormais stagnent. Le développement de nouvelles activités économiques est indispensable
2. Le deuxième tient aux tensions inflationnistes certes limitées au regard de celles enregistrées dans le passé mais qui érodent malgré tout le pouvoir d'achat des ménages ce qui pourrait peser sur la croissance à court terme, en réduisant la demande adressée aux entreprises. Face à des prix à la consommation qui pourraient augmenter de l'ordre de 1,4 % l'an prochain, la croissance des salaires dans la plupart des secteurs devrait être limitée à moins de 1 % en 2018.



Au total, la croissance dans le secteur privé (hors nickel) sera encore trop faible l'an prochain pour entraîner une reprise significative de l'emploi. Elle devrait cependant permettre de stabiliser les effectifs après deux années de destructions de postes.

PARTIE 2 : REUSSIR LA TRANSITION

Les dépenses publiques² ont fortement augmenté depuis le début du siècle, passant de 200 milliards de francs en 2000 à près de 500 mds en 2014 (+6,4 % par an). Dans le même temps, les dépenses de protection sociale étaient multipliées par trois, augmentant alors à un rythme moyen de 7,4 % par an³. Ces progressions ont été supérieures à celle du PIB (5,7 % l'an en terme nominal sur la même période).

L'effet ciseau entre la progression des dépenses publiques et celle des recettes s'est fait durement ressentir à partir du début de la décennie marquée par un net tassement des rythmes de croissance (2,5 % à prix courant entre 2010 et 2015) alors que les dépenses continuaient de croître à un rythme soutenu (4,5 % par an sur la même période).

Ces tendances ne sont plus soutenables.

Les profils de croissance à long terme imposent une maîtrise rigoureuse des dépenses publiques

L'insoutenabilité financière à long terme du modèle social actuel peut être mise en évidence dans le cadre d'un scénario dans lequel :

- Les dépenses publiques sont supposées croître au cours des dix prochaines années au même rythme que celui enregistré depuis le début de la décennie (en termes réels) ;
- La croissance réelle (hors nickel) oscillerait entre 1,7 % l'an (croissance « molle ») et 3,4 % par an (« croissance soutenue »).

Ces hypothèses se traduisent par une augmentation des dépenses publiques d'un peu plus de 300 milliards au total au cours des dix prochaines années (voir ligne [b] du tableau ci-après). En cas de croissance « molle », ce supplément de dépenses serait très supérieur au supplément de richesse créée sur la même période (cf. ligne [a]). L'équilibre budgétaire ne pourra être respecté alors sans une augmentation massive des prélèvements obligatoires qui pourraient avoisiner les 80 % en 2026. Et ce taux pourrait être confiscatoire bien avant cette date. L'augmentation des prélèvements sous toute leur forme (impôts, taxes et cotisations sociales) se traduirait nécessairement par une baisse du revenu disponible des agents et, in fine, par une chute massive de la consommation et de l'investissement (qui pourraient même obérer le réalisme du scénario de croissance...).

Une croissance plus soutenue (3,4 % l'an) permettrait, certes, de réduire l'augmentation des prélèvements obligatoires nécessaire pour financer les dépenses publiques. Mais ceux-ci demeureraient néanmoins extrêmement élevés (pour atteindre les deux tiers de la richesse hors nickel à l'horizon final de la projection). La soutenabilité sociale d'un tel scénario n'est pas garantie non plus puisqu'il suppose que tout le supplément de richesse créé par les agents (ligne a) est totalement absorbé par des prélèvements obligatoires (ligne b).

En milliards de F CFP (constants)	2016	Accroissements 2016-2026	
		Croissance molle	Croissance soutenue
[a] Valeur ajoutée hors nickel	796	146	316
[b] Total des dépenses publiques à financer sur ressources propres (1)	429	309	309
	2016	2026 Croissance molle	2026 Croissance soutenue
[c] Taux apparent de prélèvement obligatoire sur la VA hors nickel (en %)	54%	78%	66%

(1) Après déduction des dépenses publiques financées par des transferts extérieurs

Source : O. Sudrie (DME), « Repenser le modèle social calédonien ; analyse macro-financière », gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, décembre 2016.

² Hors dépenses de l'Etat sur le territoire.

³ Source : ISEE.

Ce scénario n'est évidemment ni socialement souhaitable, ni économiquement soutenable. Dès lors, seule une maîtrise de la progression des dépenses publiques à hauteur de la croissance économique apparaît viable à long terme.

Piloter la transition à court et moyen terme

L'enjeu principal est de restaurer le plus rapidement possible une croissance plus forte permettant de financer les suppléments de dépenses publiques sans augmenter le taux de prélèvement obligatoire sur la richesse. Seule la réforme « compétitivité-croissance » initiée par le gouvernement permettra d'atteindre cet objectif mais toutes les politiques ne peuvent être égales. Il faut ainsi que le gouvernement donne des orientations et arrête des priorités politiques fortes.

Au cours des trois prochaines années, la croissance attendue de la réforme ne permettra probablement pas de financer toutes les dépenses supplémentaires relevant de la protection sociale au sens large et de la santé en particulier. Si les dépenses de protection sociale à la charge de la Nouvelle-Calédonie devraient être globalement équilibrées d'ici à 2020 (cf. plus loin), les déficits du RUAMM devraient, quant à eux, s'aggraver. Sans maîtrise volontariste des dépenses de prestation, le solde opérationnel du régime devrait enregistrer un déficit de l'ordre de 9 milliards de francs en 2018, de 13 mds en 2019 et encore de 17 mds en 2020.

A court-moyen terme, cette dérive n'est pas finançable sans une augmentation des prélèvements sociaux. Or, cet alourdissement des charges ne peut que réduire la croissance attendue de la réforme du modèle économique (cf. tableau ci-dessous).

Cadrage macro-économique 2018-2020

Scénarios de croissance	Nulle (pm)	Bas	Moyen	Fort
Gains annuels moyen de productivité (2018-2020)	0%	1%	2%	3%
Taux de croissance potentielle de la VA hors nickel	0,2%	1,7%	2,6%	3,4%
Taux de croissance de la VA hors nickel corrigée de la hausse des prélèvements obligatoires nécessaires à l'équilibre des comptes de la santé	-0,4%	1,1%	2,0%	2,9%

Comme le montrent les simulations ci-dessus, l'absence de maîtrise des dépenses de santé amputerait la croissance hors nickel d'environ 0,6 point chaque année en raison de l'augmentation des prélèvements sur la richesse nécessaire à l'équilibre du RUAMM.

Une très faible progression des recettes affectées

Les recettes affectées au financement des régimes sociaux à la charge de la Nouvelle-Calédonie ont fortement progressé au cours des trois dernières années. Entre 2014 et 2016, la création de la CCS conjuguée avec l'augmentation du taux de la TAT3S a généré un supplément de recettes affectées à la protection sociale de 12 milliards F.CFP.

Les perspectives de croissance des recettes affectées au cours des trois prochaines années s'annoncent nettement moins favorables. Quel que soit le scénario de croissance obtenu, la progression des recettes devrait être inférieure à 1 % par an d'ici à 2020.

Projections des recettes affectées 2018-2020

Scénarios de croissance	Croissance molle	Croissance soutenue
Supplément total de recettes (2018-2020) en millions F. (a)	≅200	≅1000
Taux annuel moyen de croissance des recettes	0,2 %	0,6 %

(a) arrondis

Cette contraction de l'espace budgétaire constitue une contrainte extrêmement forte pour l'équilibre des comptes.

Les dépenses des régimes sociaux à la charge de la Nouvelle-Calédonie (avant toute subvention au RUAMM) devraient augmenter d'un peu plus de trois milliards sur l'ensemble de la période 2018-2020. Trois postes expliquent à eux-seuls les quatre cinquièmes de l'augmentation des dépenses :

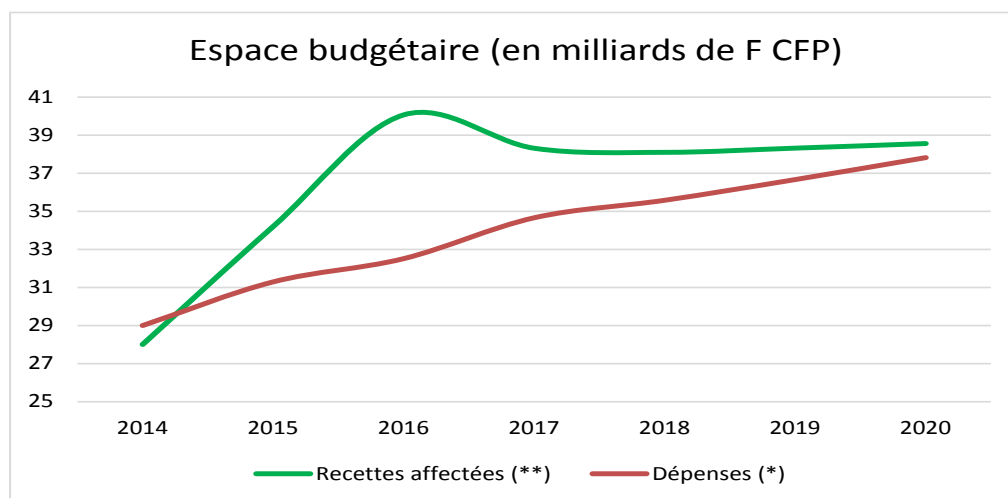
1. La moitié de l'augmentation de la charge est imputable à l'augmentation des dépenses du régime « handicap et dépendance » (+1,6 milliards F.CFP d'ici à 2020) ;
2. 20 % environ de la croissance des dépenses proviendra des charges supplémentaires liées au « complément retraite de solidarité » (+600 millions F.CFP d'ici à 2020) ;
3. Enfin, 10 % de dérive totale des dépenses s'explique par l'augmentation des cotisations prises en charge par la NC (+400 millions F.CFP sur la période).

Tableau résumé des projections

SYNCOPE								
Budget Nouvelle-Calédonie (Régimes DASS + ASS)	TCAM	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
En millions de F CFP	2017-2020							
Total des recettes affectées	0,2	28 006	34 202	40 068	38 315	38 100	38 321	38 562
Total des charges affectées	3,0	29 001	31 294	32 515	34 662	35 582	36 669	37 822
- Minimum retraite	-2,7	1 453	1 425	1 430	1 413	1 339	1 314	1 300
- Minimum vieillesse	0,6	2 407	2 284	2 484	2 408	2 422	2 437	2 452
- Complément retraite CRS	5,0	3 388	3 440	3 574	3 700	3 885	4 079	4 283
- Handicap & Dépendance	7,0	4 503	6 134	6 131	7 200	7 704	8 243	8 820
- Aide au logement	4,0	1 957	2 323	2 258	2 348	2 442	2 540	2 641
- Allocation familiale de solidarité	3,0	2 596	2 731	2 838	2 836	2 921	3 009	3 099
- Dépenses de prévention ASS	2,0	1 467	1 522	1 262	1 580	1 612	1 644	1 677
- Charges de gestion ASS	1,6	0	0	565	768	780	793	805
- Réfaction de cotisations	1,0	11 161	11 221	11 688	11 922	11 986	12 135	12 285
- Intérêts sur emprunts hospitaliers		69	214	285	487	490	476	460
Résultat des opérations affectées	-41,3	-995	2 908	7 553	3 653	2 518	1 652	740
- Subvention équilibre RUAMM		0	2 362	6 800	5 800	0	0	0
Capacité/Besoin de financement		-995	546	753	-2 147	2 518	1 652	740

La comparaison des recettes et des dépenses montre (cf. graphique ci-après) que l'espace budgétaire, qui avait été fortement élargi grâce à l'introduction de la CCS et à la croissance du rendement de la TAT3S, devrait se contracter au cours des trois prochaines années pour finalement disparaître presque totalement à l'horizon 2020.

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



(*) Hors subventions d'équilibre du RUAMM pour la période 2018 – 2020.

(**) Scénario de croissance moyenne 2018-2020

Note : la baisse des recettes attendue par les services cette année s'explique par le recul de la TAT3S (-4 % par rapport à 2016), de la CSA (-13 %) et de la CCS (-4 %).

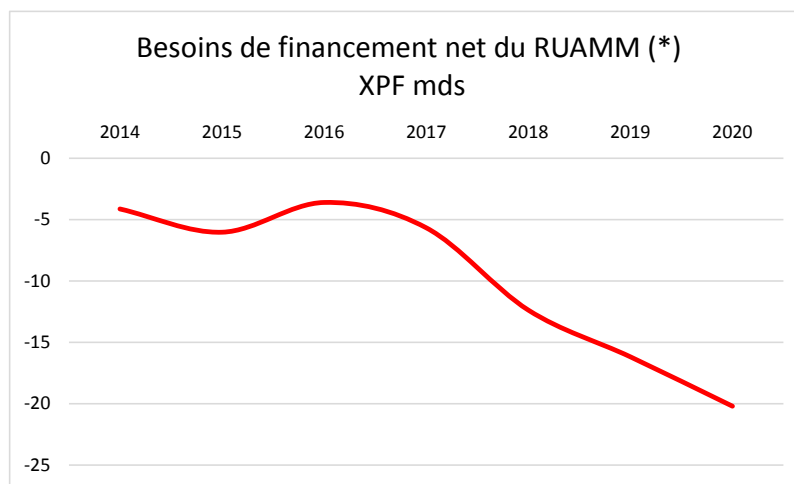
Un déficit attendu du RUAMM très problématique

L'espace budgétaire disponible entre 2018 et 2020 (soit un peu moins de 5 milliards F.CFP au total) sera notablement insuffisant pour financer les déficits attendus du RUAMM sur cette période :

- Les dépenses du régime (prestations et charges de gestion) devraient augmenter d'environ 11 milliards F.CFP au total au cours des trois prochaines années ;
- D'un autre côté, les recettes (cotisations et produits techniques divers) ne devraient progresser, au mieux, que de 1,5 milliards F.CFP.

Les efforts réalisés jusqu'à présent se sont avérés insuffisants et n'ont permis à ce jour que de combler les déficits. Il devient impératif de réaliser des réformes structurelles en profondeur du système de protection sociale de la Nouvelle-Calédonie afin d'en maîtriser les dépenses.

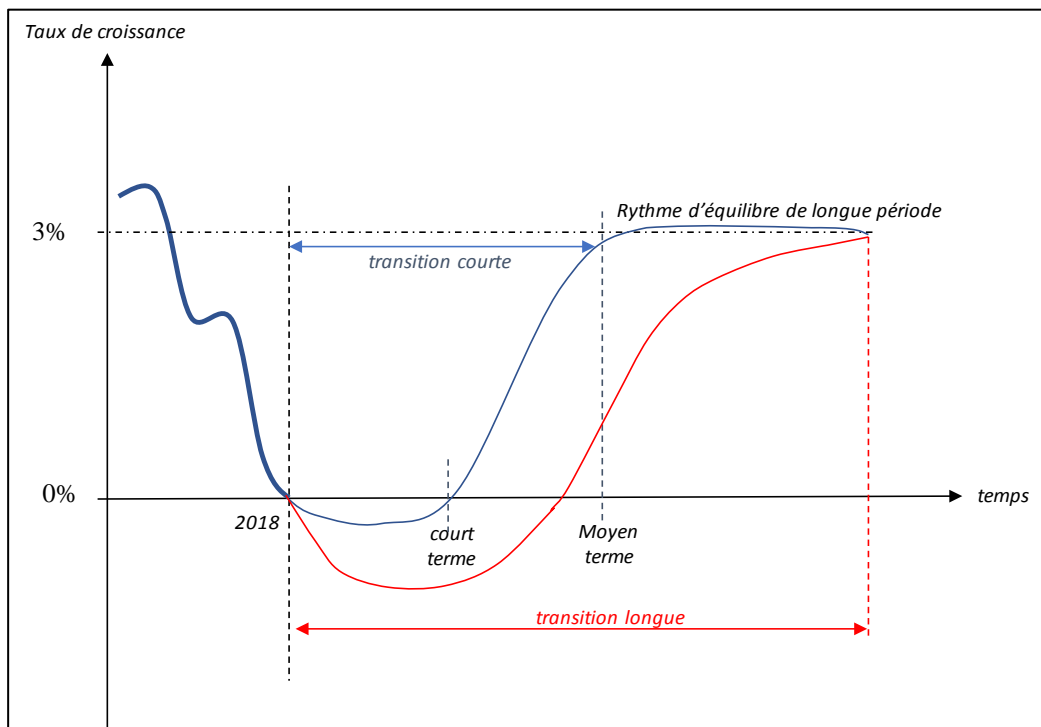
Dans l'hypothèse où la totalité de l'espace budgétaire serait affecté au RUAMM sous forme de subvention d'équilibre, le besoin net de financement du régime pourrait être de l'ordre d'une douzaine de milliards dès l'an prochain et pourrait atteindre la vingtaine de milliards en 2020 (graphique).



(*) Le besoin de financement net est calculé dans l'hypothèse d'un transfert de la totalité de l'espace budgétaire disponible au RUAMM. Le déficit ne tient pas compte des dotations aux provisions.

En l'absence de maîtrise forte et rapide des dépenses de protection sociale (tant des régimes sociaux que du RUAMM) qui passent par des réformes structurelles en profondeur, ces besoins nets de financement devront être comblés par la Nouvelle-Calédonie par un accroissement des prélèvements obligatoires. Le surcoût de la protection sociale risque alors d'obérer la reprise économique en allongeant d'autant la phase de transition.

Le plan Do Kamo de maîtrise des dépenses de santé devrait permettre de « libérer la croissance » en réduisant les déficits de l'assurance maladie, et par là-même ses besoins supplémentaires de financement. A ce titre, la réforme du modèle social portée par le plan Do Kamo participe pleinement au succès de la réforme du modèle économique. Ces deux réformes doivent donc être menées de manière simultanée. Le succès de l'une conditionne le succès de l'autre. Plus vite ces réformes porteront leurs fruits, plus courte sera alors la période de transition avant de retrouver une croissance forte et soutenable permettant de financer les dépenses socialisées sans hausse des prélèvements.



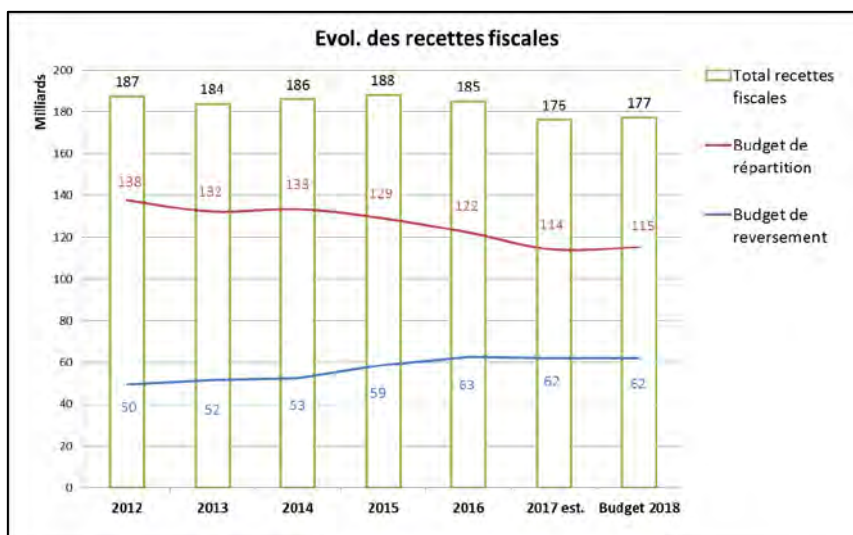
Le graphique ci-dessus illustre de manière schématique deux profils de croissance assez contrastés :

- Le premier (en bleu) est celui d'une transition courte permettant à l'économie de retrouver à moyen terme son rythme de croissance équilibrée de longue période (droite en pointillés noirs). Il suppose de mettre en œuvre rapidement et simultanément les réformes, tant du modèle économique (schéma 2-in) que celle portée par le plan Do Kamo dans le domaine du financement de la santé. Ces deux réformes se consolident mutuellement : d'un côté, les gains de productivité attendus du modèle 2-in alimentent la croissance qui fournit alors les ressources supplémentaires au financement des dépenses de santé ; de l'autre, la maîtrise de ces dépenses au travers du plan Do Kamo permet de réduire les besoins de financement en évitant ainsi d'augmenter les taux de prélèvement qui obéneraient la croissance
- Le second profil (en rouge) part des hypothèses inverses. Les retards enregistrés dans la réforme du modèle économique se traduisent par une croissance molle. Le rétablissement des équilibres financiers publics passe alors par des politiques budgétaires et fiscales de plus en plus rigoureuses. Ces politiques participent au ralentissement de la croissance. Il s'en suit un allongement de la période de transition.

Partie 3 : REPENSER NOTRE BUDGET

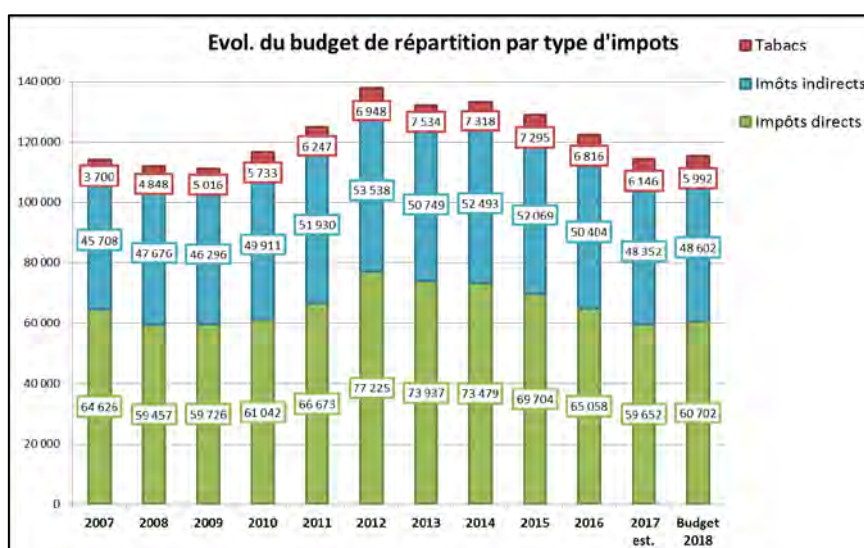
3.1. La baisse des recettes confirme l'essoufflement du modèle

L'année 2017 marque une rupture dans le rythme de progression des recettes fiscales qui s'était globalement maintenu jusqu'à présent malgré des évolutions disparates entre les budgets annexes. L'atterrissage prévu à ce stade pour l'année en cours pourrait s'établir à près de 10 milliards F.CFP de recettes en deçà du compte administratif 2016, recul porté majoritairement par le budget de répartition.

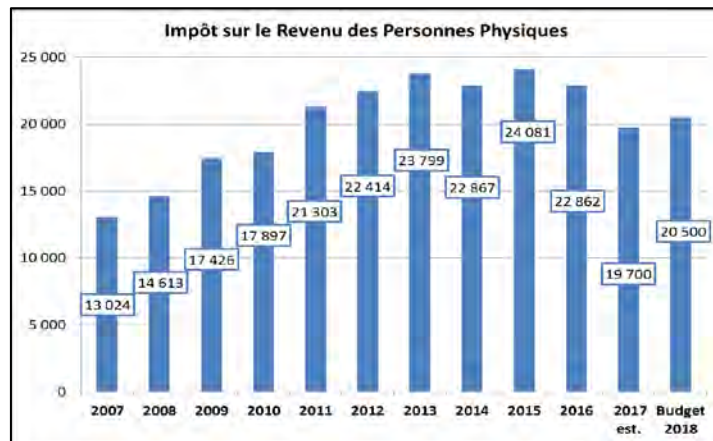
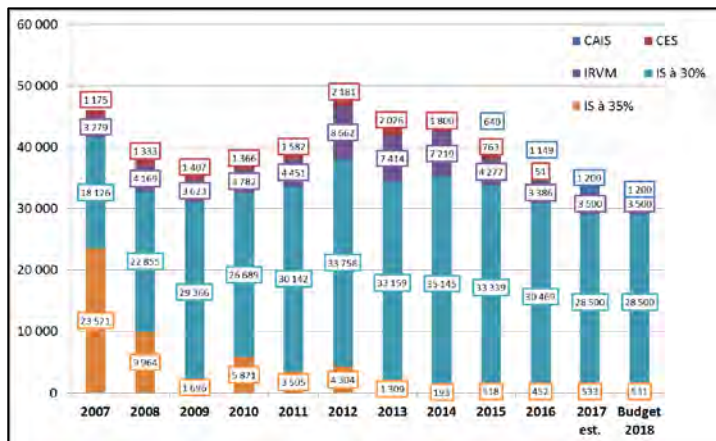


Passant de 138 milliards F.CFP en 2012 à 114 milliard F.CFP en 2017 le budget de répartition aura perdu 24 milliards F.CFP de ressources destinées à alimenter les budgets des collectivités. L'espace budgétaire qui s'ouvre revient à un niveau équivalent à celui d'il y a 10 ans après une « bulle budgétaire » alimentée par une décennie qui a vu la construction de plusieurs équipements publics structurants (aéroport, hôpital, routes ...) et de nouvelles unités de production dans le secteur du nickel.

Il appartient aussi de mener la discussion sur le devenir des exonérations fiscales qui représentent aujourd'hui environ 36 milliards F.CFP /an. Dès lors que pour certaines leur impact sur l'économie calédonienne n'est pas significatif, la question de leur pérennité mérite d'être posée.



Entre 2007 et 2012 le **budget de répartition** gagne 24 MMF de recettes soit en moyenne +5 milliards F.CFP par an. Entre 2012 et 2017 le budget de répartition perd 24 milliards F.CFP de recettes soit en moyenne - 5 MMF par an. L'assiette des dotations est revenue à son niveau de 2007. Les principaux impôts concernés par ces variations sont les impôts directs. Leurs principales évolutions sont présentées ci-dessous



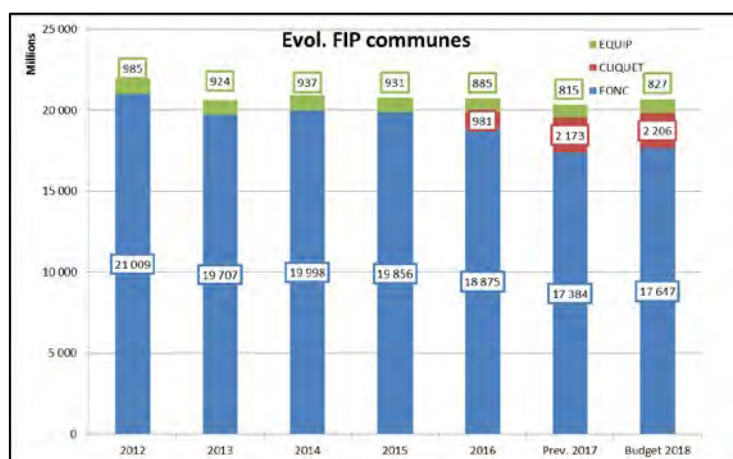
- La fiscalité minière (IS 35) qui représentait 21 % de l'assiette en 2007 avec 23,5 milliards F.CFP n'en représente plus que 3 % en 2012 et 0,47 % en 2017.
- L'IS 30 a atteint son maximum en 2014 avec 35 milliards (dont 5 milliards titrés à la suite d'un contrôle fiscal) mais ne cesse de décroître depuis et devrait s'établir à 28 milliards F.CFP fin 2017.
- L'IRVM à la suite de la distribution exceptionnelle de la SLN en 2012 et des fortes distributions anticipant la révision de son taux fin 2015 est aussi en recul pour s'établir à 3,1 milliards contre 3,2 milliards en 2007
- L'IRPP après avoir connu une ascension régulière de 2007 à 2013, passant de 13 milliards F.CFP à 24 milliards F.CFP, devrait s'établir aux alentours de 20 milliards à la fin 2017, fruit de l'ensemble des leviers mis à la disposition des contribuables en vue de favoriser l'économie et notamment le dispositif RILI.

Les conséquences de la baisse des recettes :

Sur les communes

La réduction des recettes fiscales est telle que même l'effet cliquet ne suffira plus à assurer aux communes la garantie de leur dotation. La dotation du FIP fonctionnement ayant atteint la limite haute de 18 % de l'assiette de répartition, l'effet cliquet devient inopérant alors même qu'il pèse plus de 2 milliards FCFP sur l'assiette propre de la collectivité.

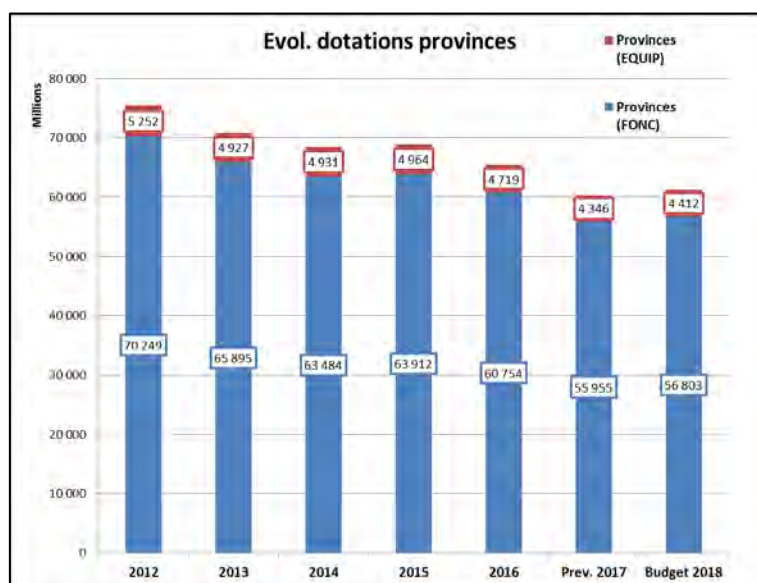
Pour 2017, les estimations réalisées prévoient que, avec un cliquet pesant sur le budget propre de la Nouvelle-Calédonie de plus de 2 milliards F.CFP, la part des communes afficherait un recul de 300 millions F.CFP. Pour 2018 cependant, l'évolution des recettes fiscales modifierait ce montant à la marge avec un recul de 6 millions F.CFP environ.



Le retour durable à un niveau de recettes historiquement plus bas ouvre véritablement la voie à une réflexion quant au devenir de l'effet cliquet qui ne peut plus garantir le financement des communes à périmètre identique, et ne permet pas aux municipalités les plus dynamiques de capter les ressources nécessaires à leur développement.

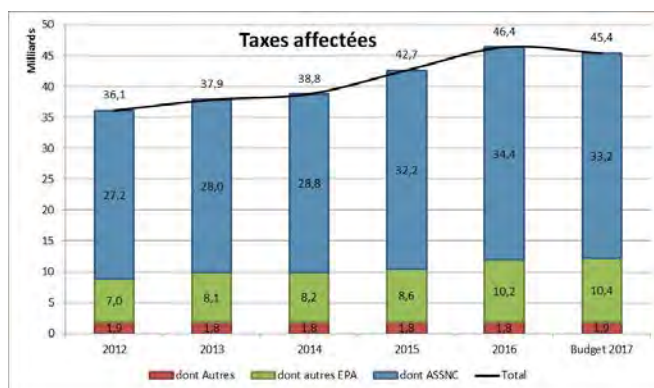
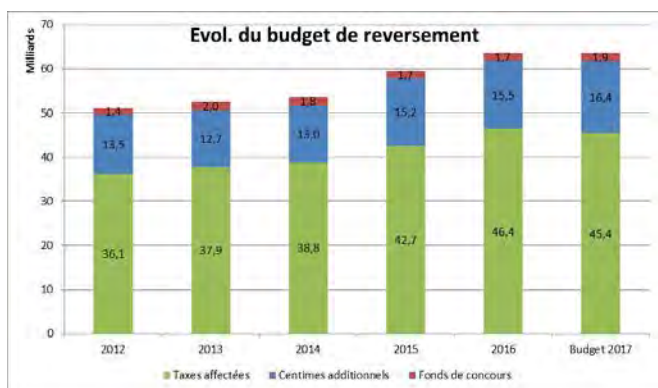
Sur les provinces

Autre conséquence directe de la baisse de l'assiette de répartition : le recul des dotations aux provinces qui passent de 66,8 milliards F.CFP au compte administratif 2016 à un prévisionnel 2017 de 60 milliards F.CFP soit une baisse d'environ 9 %. Avec une part de l'assiette des dotations de 55,5% et sans effet cliquet pour les protéger les provinces devraient-elle aussi subir un recul de leurs recettes en 2018



Sur les établissements publics

Entre 2012 et 2016, contrairement au budget de répartition, le budget de reversement est en hausse. On constate néanmoins un tassement, voir un certain recul de ses recettes en 2017. La baisse de la participation des collectivités au financement des charges des établissements publics ne sera plus compensée par la hausse du rendement des taxes.



Les taxes affectées ont toutefois fortement augmenté sur la période examinée pour les EPA, même en excluant l'ASSNC, ce qui a permis de réduire les subventions d'équilibre accordées qui pèsent sur le budget propre et de financer les dépenses de ces 2 dernières années sur les fonds de roulement accumulés par le passé.

Au global, les recettes des EPA (taxes et subventions) hors ASSNC et CLR ont perdu 11 % depuis 2014. Les efforts d'économie ont été moins importants (-4,8 %) mais ont permis malgré tout de dégager 4,8 milliards F.CFP de fonds de roulement sur les 4 dernières années :

EPA hors ASSNC et CLR					
	2013	2014	2015	2016	
Recettes	11 786	12 971	11 388	11 579	
<i>Progression annuelle</i>		10,1%	-12,2%	1,7%	
Dépenses	10 611	11 288	10 253	10 745	
<i>Progression annuelle</i>		6,4%	-9,2%	4,8%	
ont charges courantes de fonctionnement (compte 11)	1 911	2 132	1 740	1 786	
dont personnel (compte 12)	3 286	3 379	3 245	3 208	
dont interventions (compte 65)	4 145	4 513	3 976	4 455	
<i>Progression annuelle</i>					
Compte 11		11,6%	-18,4%	2,6%	
compte 12		2,8%	-4,0%	-1,1%	
Compte 65		8,9%	-11,9%	12,0%	
Solde fin d'année	1 176	1 683	1 135	834	CUMUL 4 828

Ces évolutions récentes reflètent bien l'essoufflement du modèle économique construit sur une croissance introvertie et financée par des transferts extérieurs. Ce modèle n'arrive plus à créer la valeur ajoutée nécessaire à la dynamique des recettes fiscales.

La mise en place de réforme structurelle profonde est à privilégier par rapport à la création de nouveaux impôts ou modification de leurs taux à la hausse, qui va peser de nouveau sur la croissance par une fiscalité confiscatoire.

La mise en œuvre de la Taxe Générale à la Consommation (TGC) après une période de marche à blanc doit permettre de fluidifier notre système fiscal en rationalisant le nombre de nos taxes et impôts par le biais d'une fiscalité plus moderne basée sur des assiettes larges. En contrepartie de la marche à blanc, la collectivité s'est engagée à prendre en charge la fiscalité ancienne qui aurait pesé sur les stocks vendus sous la nouvelle formule.

3.2. Un budget assaini qui ne laisse aucune marge de manœuvre

L'affectation des résultats 2016 à chacun des trois budgets a permis à la Nouvelle-Calédonie de combler le déficit de son budget propre, et ainsi d'absorber plus de 5 milliards de F.CFP de pertes historiquement nées d'une construction budgétaire inadéquate.

Le budget supplémentaire 2017, s'est ouvert sur un espace budgétaire particulièrement réduit (1,9 MMF), démontrant s'il en était besoin que les mesures nouvelles historiquement inscrites au cours de

cet exercice à mi-année étaient largement financées par les excédents de la répartition. Le budget supplémentaire propre ne pourra être qu'un **budget rectificatif**. Son examen ne pourra donner lieu qu'à des opérations d'ajustement, et en particulier des recettes, tel que leur suivi mensuel laisse présager de leur atterrissage, ainsi que des dépenses de précaution.

A fin octobre, le suivi mensuel de nos recettes ne montre pas de signe d'amélioration, au contraire, et l'atterrissage 2017 pourrait être plus bas que celui estimé au BS. Grâce au pilotage budgétaire mis en place et au cadencement des crédits, le compte administratif 2017 devrait se clôturer sur un excédent de fonctionnement mais de faible montant, probablement inférieur à 1 milliard F.CFP.

L'effort soutenu d'investissement souhaité par les élus combiné à la faiblesse des recettes propres et aux contraintes sur l'endettement devraient peser sur le résultat de la section qui se solderait fin 2017 sur un déficit de 2,5 milliards F.CFP.

Cette politique volontariste d'investissement trouve sa traduction dans l'ouverture importante d'Autorisations de Programmes (AP) avec un reste à financer de plus de 66 milliards F.CFP sur les exercices à venir, soit entre 7 et 8 ans d'investissement moyen annuel au rythme actuel, ne laissant plus de marges de manœuvre pour des investissements nouveaux. La mise en place d'un Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) sera donc un atout majeur qui doit permettre à la collectivité de réaliser l'arbitrage financier et calendaire nécessaire de l'ensemble de ses projets d'investissements.

Le stock des AP actuellement votées doit être revisité et ramené à un niveau plus cohérent avec nos capacités financières actuelles.

En tout état de cause, le fonds de roulement du budget propre fin 2017 devrait être inférieur à 4 milliards F.CFP soit équivalent à 29 jours de dépenses contre 6 milliards F.CFP à fin 2016 (42 jours de dépenses). Après des efforts sans précédents sur l'assainissement de ses comptes, la Nouvelle-Calédonie redémarre à zéro sans aucunes réserves.

Or, un certain nombre de risques identifiés pèsent directement ou indirectement sur le budget propre et les faibles marges de manœuvre de la collectivité ne lui ont pas permis à ce jour de tous les couvrir correctement. Certains de ses établissements publics ont des engagements financiers lourds que leurs ressources affectées pourraient ne pas financer à l'avenir (ASSNC, ADANC...). La collectivité est par ailleurs impliquée financièrement au travers de sa participation à un certain nombre de SEM et syndicats mixtes. Elle a également soutenu des structures par le biais d'avances de trésorerie dont certaines tardent à être remboursées et qui devraient faire l'objet d'inscriptions budgétaires. Enfin, elle a apporté son appui à différents tiers au travers de garanties d'emprunts témoignant de son rôle structurant dans le développement du territoire.

Sur ce dernier point, les garanties accordées au cours de l'année 2017 pour le renouvellement des flottes des deux compagnies aériennes Aircalédonie International et Aircal pèsent lourdement sur le ratio d'endettement consolidé qui passe (*hors logement sociaux*) de 114 % en 2016 à 147 % fin 2017 selon les estimations provisoires se rapprochant dangereusement des limites soutenables et obérant la capacité d'endettement propre de la collectivité.

Au-delà du stock de garanties, le type de garanties octroyées et la qualité des tiers contribuent à accroître les risques sur la collectivité. Exclusivement des garanties solidaires, les engagements pris par la Nouvelle-Calédonie lui ôtent le bénéfice de discussion et la contraignent dans des délais très courts à se substituer à l'emprunteur sans recours possible à son encontre et sans que les sûretés réelles n'aient été mises en jeu.

Par ailleurs, historiquement majoritaires, les encours de garanties données envers les bailleurs sociaux, s'amenuisent au profit de structures privées réputées plus risquées.

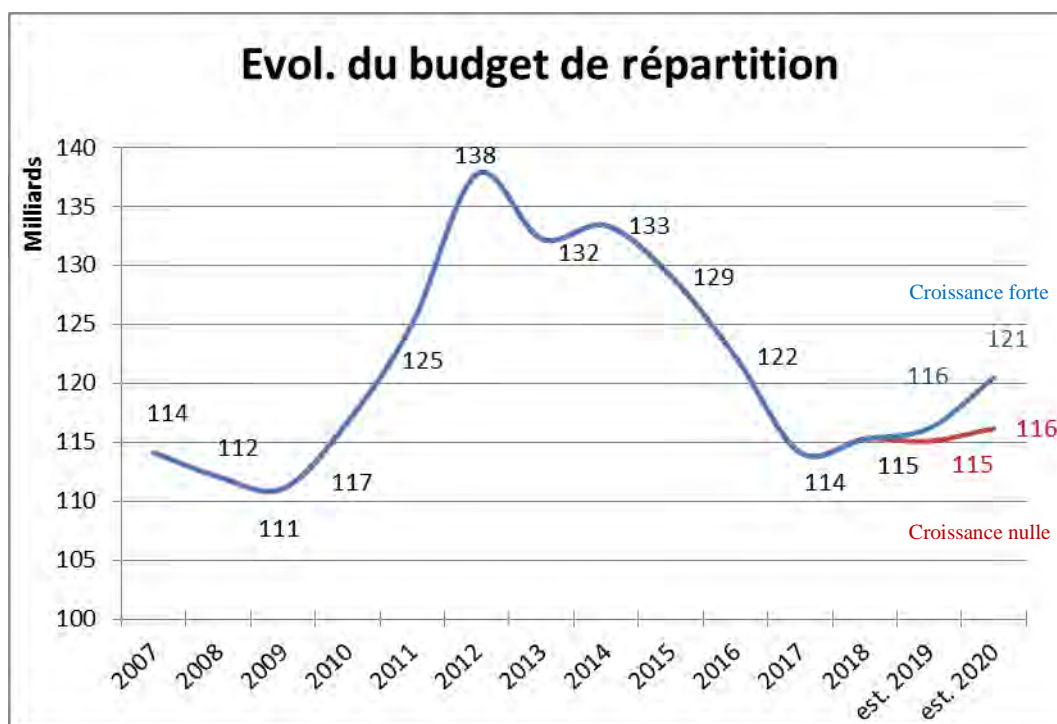
Sur l'ensemble de ces risques, des provisions significatives mériteraient d'être inscrites au bilan de la collectivité : provision pour risque de défaut de contrepartie, provision pour dépréciation d'actifs financiers (*participation dans les SEM*), provision pour risques et charges financiers... Elles sont aujourd'hui encore trop faibles.

3.3. Une transition inévitable mais pas suffisante

Pour retrouver des marges de manœuvre, la Nouvelle-Calédonie ne peut s'exonérer de réussir sa transition. En effet, seule la réussite du chantier compétitivité-croissance visant à accompagner le secteur privé dans sa recherche de gains de productivité impactera, sinon dictera, le rythme de croissance des recettes fiscales. A titre d'exemple sur le budget de répartition, 3 % de productivité supplémentaire par an sur la période 2018-2020 contribuerait à une croissance des recettes fiscales de +0,8 % entre 2018 et 2019 et +3,7 % entre 2019 et 2020, soit respectivement 0,9 et 4,3 milliards F.CFP de recettes supplémentaires hors prise en compte de l'inflation.

Dans le scénario le plus favorable (3 %), le niveau de l'assiette des dotations de 2020 resterait inférieur aux résultats de 2016. L'assiette nette des dotations serait de 120,5 milliards F.CFP en 2020 dans l'hypothèse « forte » et de 115,5 milliards F.CFP après la restitution de quelques 5 milliards F.CFP d'impôts indus (cf. tableau *infra*).

Scénario de croissance	2016	2017	2018	2019				2020			
				Nulle	Bas	Moyen	Fort	Nulle	Bas	Moyen	Fort
Impôts directs	65,1	59,7	60,7	57,7	57,8	57,9	57,9	58,3	59,4	59,9	60,5
Impôts indirects et tabacs	57,2	65,8	54,6	57,4	57,7	58,1	58,3	57,9	58,6	59,4	60,0
Total budget de répartition	122,3	125,5	115,3	115,1	115,5	115,9	116,2	116,2	118,0	119,4	120,5
Variation		2,6%	-8,1%	-0,2%	0,1%	0,6%	0,8%	1,0%	2,2%	3,0%	3,7%
Variation (en milliards F.CFP)		3,2	- 10,2	- 0,2	0,2	0,6	0,9	1,1	2,5	3,4	4,3



Ceci aurait pour conséquence de limiter la quote-part du budget propre issue du budget de répartition à un niveau historiquement bas qui ne dépasserait pas 30 milliards F.CFP avant 2020 en hypothèse forte.

Ce niveau révisé de recettes l'obligera à opérer des choix stratégiques entre la préservation de ses interventions en fonctionnement et sa politique volontariste d'investissement.

	CA 2016	CA 2017 prev.	2018	2019 (p° Ø)	2019 (p° forte)	2020 (p° Ø)	2020 (p° forte)
Assiette de dotations nette	116 231 180	108 650 000	110 296 220	110 100 000	111 200 000	111 200 000	115 500 000
Recettes réelles de fonctionnement propres	43 760 993	38 865 072	39 353 395	39 412 390	39 855 595	39 966 211	41 847 461
<i>dont quote-part nette du budget de répartition</i>	<i>33 926 345</i>	<i>28 532 606</i>	<i>28 401 277</i>	<i>28 350 750</i>	<i>28 793 955</i>	<i>28 793 955</i>	<i>30 675 205</i>
Dépenses réelles de fonctionnement propres	36 451 185	36 674 546	35 354 411	34 423 897	34 867 102	34 147 719	36 028 969

D'ores et déjà l'analyse financière prospective de la Nouvelle-Calédonie 2018-2020 met en exergue les points principaux suivants :

- la baisse des recettes issues de l'assiette des dotations, outre le fait d'amoindrir les marges de manœuvre de la Nouvelle-Calédonie aussi bien en fonctionnement qu'en investissement, vient mécaniquement porter les différents ratios de la collectivité au-delà de leurs zones d'alertes : le ratio d'endettement propre et le fonds de roulement notamment mais aussi la part de la masse salariale qui devrait désormais passer au-dessus du seuil critique,
- le poids des dépenses incompressibles est de plus en plus important dans le total des dépenses,
- la charge de l'endettement progresse à un rythme soutenu,
- ainsi, malgré les efforts opérés sur ses dépenses de fonctionnement, la collectivité ne réussit plus à générer une épargne brute (*ou une capacité autofinancement*) suffisante de manière autonome, sans avoir recours à des recettes exceptionnelles.

3. 4. L'année 2018 : un déséquilibre budgétaire à corriger

La construction du budget 2018 doit prendre en considération ces données et sacrifier en premier lieu les postes incompressibles. Sur la section de fonctionnement les postes suivants ont été évalués comme suit :

- Une diminution de 5 % des charges courantes de fonctionnement (*chapitre 011*) par rapport au réalisé 2016. Des économies plus conséquentes ne pourront être réalisées qu'avec un changement organisationnel majeur.
- Une progression des charges de personnels (*chapitre 012*) limitée au Glissement Vieillesse Technicité (*GVT*) et la poursuite d'une politique RH stricte et déjà en place. Malgré tout le ratio de la part des dépenses de ressources humaines dans les recettes de fonctionnement dépasse le seuil des 40 %.
- L'inscription des charges financières à leurs niveaux réels eu égard au remboursement des dettes contractées soit 3,3 milliards F.CFP à mobiliser.
- La prévision de dotations aux amortissements, devenues obligatoires depuis 2012, pour près de 3 milliards F.CFP et en forte augmentation en raison du rythme des investissements réalisés depuis cette date.

En investissement propre, un niveau d'exécution minimum de 7,4 milliards F.CFP a été maintenu pour 2018. En supposant possible de porter le taux d'endettement à 93 % la collectivité pourrait mobiliser un emprunt de 3,6 milliards F.CFP (étant entendu que la totalité de l'emprunt 2017 n'a pas été contracté à cet effet). Dans ces conditions l'autofinancement nécessaire serait de 2,5 milliards F.CFP.

La seule variable d'ajustement devient donc le niveau de nos interventions en fonctionnement (subventions diverses et contributions obligatoires, *chapitre 65*) qui ne pourrait excéder 10 milliards F.CFP, soit une baisse de 4 milliards F.CFP par rapport au compte administratif 2016 (-30 %). Or, ce niveau d'intervention est tout simplement impossible à atteindre sauf à générer des difficultés, des désordres, des tensions dans la vie économique du pays.

L'inscription de recettes exceptionnelles permettrait de relâcher la pression sur les interventions et sous réserve d'un montant suffisant, dégager des ressources pour l'investissement. **En supposant une recette exceptionnelle de 2 milliards F.CFP, le niveau des interventions de la collectivité en 2018 se trouverait malgré tout amputé de 15 % par rapport au CA 2016, soit un montant d'intervention de 12 milliards (scénario a). Dans le cas d'une recette exceptionnelle de 3 milliards F.CFP les interventions afficheraient alors un montant de 13 milliards F.CFP correspondant à un recul de 8% par rapport au CA 2016 (scénario b). Enfin, avec un niveau de recette exceptionnelle de 4 milliards F.CFP, le niveau d'intervention serait toujours de 13 milliards mais le supplément permettrait d'augmenter le montant d'investissement de 1 milliard, soit un total de 8,6 milliards F.CFP (scénario c).**

Le tableau ci-après présente ces simulations et les encadrés rouges les principaux postes sur lesquels la Nouvelle-Calédonie doit opérer son choix.

	CA 2016	Atterrissage 2017	2018 (scénario a)	2018 (scénario b)	2018 (scénario c)
Assiette de dotations brute (droits constatés)	122 277 797	114 150 000	115 296 220	115 296 220	115 296 220
- Restitutions	-6 046 617	-5 500 000	-5 000 000	-5 000 000	-5 000 000
Assiette de dotations constatée nette	116 231 180	108 650 000	110 296 220	110 296 220	110 296 220
Recettes fiscales (c/ 73)	581 875	650 363	600 000	600 000	600 000
Dotations et participations (c/ 74)	6 936 849	7 392 873	7 651 119	7 651 119	7 651 119
Recettes d'exploitation (c/ 70)	2 152 969	2 070 091	2 500 000	2 500 000	2 500 000
Autres recettes (c/ 71, 75, 791, 013)	162 955	154 597	201 000	201 000	201 000
Part NC de l'assiette de dotations	32 326 485	30 150 375	30 607 201	30 607 201	30 607 201
Effet cliquet	-1 126 340	-2 173 000	-2 205 924	-2 205 924	-2 205 924
réajustements assiette N-1	2 726 200	555 231			
Recettes réelles de fonctionnement propres	43 760 993	38 800 530	39 353 396	39 353 396	39 353 396
Dépenses de personnel (c/012)	14 884 993	15 705 389	16 255 412	16 255 412	16 255 412
Achats et charges externes (c/011)	7 348 454	7 045 109	7 000 000	7 000 000	7 000 000
Participations et subventions (c/ 65)	14 217 738	13 449 219	12 000 000	13 000 000	13 000 000
Dépenses réelles de fonctionnement propres	36 451 185	36 199 717	35 255 412	36 255 412	36 255 412
EPARGNE DE GESTION	7 309 808	2 600 813	4 097 984	3 097 984	3 097 984
Produits financiers (c/ 76)	567 891	523 752	505 000	505 000	505 000
- Frais financiers (c/ 66)	508 524	582 656	900 000	900 000	900 000
Dont nouvel emprunt	s.o	s.o.	110 000	110 000	110 000
EPARGNE BRUTE	7 369 175	2 541 909	3 702 984	2 702 984	2 702 984
+ Produits exceptionnels (c/ 77)	4 076 383	2 468 480	2 300 000	3 300 000	4 300 000
- Charges exceptionnelles (c/ 67)	480 960	443 729	450 000	450 000	450 000
- Remboursement de la dette en capital	1 618 244	2 085 858	2 500 000	2 500 000	2 500 000
Dont nouvel emprunt	s.o	s.o.	400 000	400 000	400 000
EPARGNE NETTE	9 346 354	2 480 802	3 052 984	3 052 984	4 052 984
Recettes d'investissement du budget propre	5 520 580	1 736 604	800 000	800 000	800 000
Dont remboursement Médipôle & PSK	5 334 022	1 333 025	158 000	158 000	158 000
Dépenses d'investissement (hors dette)	12 990 319	10 910 653	7 598 779	7 598 779	8 598 779
Dont Médipôle & PSK	3 140 561	1 250 000	158 000	158 000	158 000
Dont investissements propres	9 849 757	9 660 653	7 440 779	7 440 779	8 440 779
Emprunt(s)	6 643 857	4 700 000	3 650 000	3 650 000	3 650 000
Recettes réelles de fonctionnement totales	48 405 268	41 792 762	42 158 396	43 158 396	44 158 396
Dépenses réelles de fonctionnement totales	37 440 669	37 226 102	36 605 412	37 605 412	37 605 412
Recettes réelles d'investissement totales	12 164 437	6 436 604	4 450 000	4 450 000	4 450 000
Dépenses réelles d'investissement totales	14 608 563	12 996 511	10 098 779	10 098 779	11 098 779
Recettes totales de fonctionnement	50 756 043	41 957 762	42 254 191	43 254 191	44 254 191
Dépenses totales de fonctionnement	39 648 440	40 278 390	42 254 191	43 254 191	44 254 191
Résultat de fonctionnement	11 107 602	1 679 372	-	0	0
Recettes totales d'investissement	20 879 803	17 727 698	18 692 112	16 572 113	17 572 113
Dépenses totales d'investissement	21 192 269	20 693 339	18 692 112	16 572 112	17 572 112
Résultat d'investissement	- 312 466	- 2 965 640	-	0	0

L'équilibre du BP 2018 suppose donc un arbitrage du niveau des recettes exceptionnelles (entre 2 et 4 milliards) afin de déterminer la politique d'investissement et d'intervention souhaitée.

3.5. La déclinaison du cadre budgétaire pour les prochains exercices

Les prochains exercices budgétaires pourraient bénéficier des gains de productivité décrit *supra* mais le supplément de recettes restera très limité quel que soit le scénario. La même problématique d'équilibrage budgétaire se posera donc avec la recherche de ressources extérieures.

A nouveau la Nouvelle-Calédonie devra arrêter les politiques publiques qu'elle entend privilégier mais également déterminer les volumes des interventions à favoriser entre des subventions et des aides et

une politique d'investissement volontariste. Le niveau d'autofinancement que la collectivité peut dégager eu égard à l'incompressibilité de plus en plus forte de son budget, ne lui permet plus aujourd'hui d'assumer les deux.

Au niveau de la section de fonctionnement, le maintien à 12 milliards F.CFP de son niveau d'intervention pour les années à venir, soit déjà 16 % en deçà du niveau actuel, sans ressources extérieures complémentaires, l'amènerait à un déficit de sa section de fonctionnement.

La collectivité serait donc dans l'incapacité d'honorer le paiement du principal de sa dette, à moins qu'elle ne trouve pour la période des ressources extérieures.

Nos dispositifs d'intervention, directe ou indirecte, ne pourront pas être durablement maintenus en l'état. Une évaluation approfondie, non de leur efficacité uniquement mais aussi de leur efficience devra être menée pour décider au mieux de ceux qui mériteront d'être reconduits.

Au niveau de la section d'investissement, **le recours quasi-automatique à l'emprunt ne pourrait être envisagé comme solution durable 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 en provenance de la section de fonctionnement soit par le biais d'économies plus conséquentes, soit par l'apparition de nouvelles recettes.

La réussite de notre transition économique en un modèle plus intensif, plus productif, apparaît donc indispensable, mais non suffisante puisqu'elle ne permettra pas de financer notre niveau actuel de dépenses. Un équilibre nouveau devra être trouvé même avec des ressources complémentaires.

3.6. La mise en œuvre des solutions déjà identifiées

Sur les recettes fiscales en général

Ainsi, aux côtés d'un budget de répartition qui représenterait au mieux 120 milliards F.CFP en 2020, la Nouvelle-Calédonie accorde des exonérations aux opérateurs économiques et aux particuliers pour un montant moyen de l'ordre de 36 milliards F.CFP par an. Autrement dit, 23 % des recettes fiscales ne sont pas collectées. Ces dispositifs, douaniers, fiscaux, ou portant sur les cotisations sociales, doivent permettre d'encourager les acteurs économiques et d'alléger les charges qui pourraient entraver leur croissance.

Certaines exonérations au sens large pourraient ne plus avoir l'effet optimum, tel qu'il existait à la création du dispositif. Le coût/avantage de ces mesures devrait être utilisé pour déterminer celles qui pourraient être supprimées ou révisées au bénéfice du rendement fiscal.

La recherche de recettes complémentaires passera également par une diversification de l'économie. Cette diversification, préconisée de longue date, s'oriente aujourd'hui vers les secteurs innovants et notamment ceux tournant autour de l'économie bleue et des projets marins. Le développement d'un schéma autour du parc marin de la mer de corail va dans le bon sens à cet égard.

Des réformes sur les taxes comportementales comme la taxe sur le tabac, l'alcool et le sucre seront proposées afin d'apporter la solution à différentes problématiques. En effet, il a été identifié que la principale cause de la délinquance est l'alcool et que la principale cause de l'obésité et du diabète est le sucre.

Le rendement estimé de ces réformes devrait s'élever entre 4,5 et 5,4 milliards F.CFP. 3 milliards F.CFP viendront soutenir les provinces par la prise en charge des dotations globales de fonctionnement hospitalières par l'ASSNC (1,5 milliards F.CFP pour la province Sud, 1 milliard F.CFP pour la province Nord et 500 millions F.CFP pour la province des Iles). Le solde servira au financement du secteur social (voir le paragraphe sur le financement du secteur social).

Sur le budget propre en particulier

Lors du dernier débat d'orientations budgétaires, la Nouvelle-Calédonie avait présenté aux élus les différents frais inhérents à la gestion des recettes fiscales. Les services de la Nouvelle-Calédonie légifèrent, mettent en œuvre et font appliquer les différents textes relatifs aux impositions qui entrent dans les budgets alimentant les collectivités. Ils sont en charge également d'assurer le recouvrement, les poursuites, la redistribution... Ces frais sont entièrement supportés par le budget propre. Aussi, lors du dernier DOB il avait été proposé d'introduire des frais de gestion sur l'ensemble des impôts et taxes collectés par la Nouvelle-Calédonie. Les élus s'étaient émus de l'impact que cela aurait sur le budget de répartition mais un consensus avait été trouvé autour de sa généralisation au sein du budget de reversement.

Le projet de loi permettant au budget propre de facturer des frais de gestion sur les impôts et taxes du budget de reversement est soumis au vote du congrès pour une mise en œuvre en 2018.

Le budget propre doit s'attaquer aux dépenses incompressibles qui limitent aujourd'hui ses marges de manœuvre. Ainsi, les hypothèses présentées *supra* tablent sur des charges courantes de fonctionnement de l'ordre de 7 milliards F.CFP. Ces charges pourraient être encore réduites mais cela suppose une autre organisation qui pourrait passer par un regroupement des services, donc une plus grande rationalisation des charges.

Le plus gros poste reste toutefois celui de la masse salariale qui, dans une logique de productivité, devrait pouvoir être contracté, grâce à la sortie naturelle de nos agents les plus anciens. La baisse des recettes amène ce poste à représenter près de 40 % de nos recettes réelles de fonctionnement. Un plan à trois ans avec un objectif significatif de réduction de la masse salariale doit pouvoir être discuté.

Si les recettes restaient durablement aux niveaux attendus sur les années à venir, il conviendrait de réfléchir à un véritable plan de réduction à moyen terme de la masse salariale, dont le poids limite la capacité d'intervention de la collectivité.

Enfin, comme évoqué précédemment, les politiques publiques mises en œuvre par les tiers doivent être évaluées. Il conviendra sans doute de redéfinir les objectifs de certaines structures, recadrer leurs budgets, voire accepter d'en supprimer certains. La réduction des établissements publics permettra quelques économies immédiates de fonctionnement, mais au-delà c'est une rationalisation de l'action publique qui est visée. Moins de suivi, moins de rapports, une mobilisation moindre de nos équipes administratives et de nos élus, une vision plus synthétique des politiques publiques et donc moins de risques diffus. La productivité de notre administration passe également par là.

Les subventions attribuées aux associations devraient par ailleurs faire l'objet d'un meilleur encadrement, tel que le préconise l'article 84-3 de la loi organique : « Le congrès définit, par une délibération distincte du vote du budget, les conditions et critères d'attribution des aides financières et d'octroi des garanties d'emprunt aux personnes morales ».

Lors du BP 2018, il conviendrait qu'une délibération distincte réponde aux exigences de cet article de la LO, qui pourrait être rédigée selon les vœux exprimés par les élus lors du DOB tenant compte des contraintes budgétaires prévisionnelles.

Sur le financement du secteur social

L'ensemble des pistes évoquées ci-avant ont pour objet de pallier aux baisses de ressources des collectivités. C'est sans compter sur les déficits annoncés du secteur de la protection sociale, dont le budget est porté par la CAFAT et l'ASSNC. Notre modèle actuel mérite lui aussi une réflexion de fond qui devrait modifier profondément les comportements de nos concitoyens face à la dépense publique.

La prévalence de l'obésité et du diabète sur notre territoire, la part importante de maladies cardiovasculaires, incitent à réfléchir sur la mise en place de taxes comportementales permettant de financer, par l'objet même du délit, les conséquences d'une consommation excessive. L'augmentation de la taxe sur les tabacs a eu un impact sur la consommation qui, à ce jour, n'a pas retrouvé son niveau de 2013.

Ainsi le solde du rendement des futures taxes sur l'alcool, le tabac et le sucre (*voir le paragraphe sur les recettes fiscales en général*) devrait venir financer une partie du RUAMM à hauteur de 2 milliards F.CFP environ.

Partie 4 : Conclusion

Le modèle économique calédonien est à bout de souffle, et les recettes fiscales ne permettent plus aux collectivités de mener à bien leurs politiques de développement et d'investissement.

Parallèlement, les dépenses sociales continuent de progresser à un rythme peu compatible avec la baisse de nos recettes.

Seules l'évaluation des politiques publiques et leur révision, ainsi qu'une contraction majeure de nos postes de dépenses incompressibles permettront d'adapter les dépenses à un cadre contraint.

La recherche de nouvelles ressources devra également s'élargir au-delà du cercle de nos établissements publics qui ne pourront soutenir le rythme qu'imposent nos besoins budgétaires actuels.

Des propositions ont été faites et des pistes de réflexion énoncées tout au long de ce document. Elles doivent être débattues et leurs coûts/avantages identifiés car aucune n'apportera seule la solution à court terme à la situation des finances publiques de la Nouvelle-Calédonie.

La transformation de notre modèle économique favorisant une redistribution mieux équilibrée est inévitable. Plus cette transition sera opérée rapidement, moins il sera nécessaire d'accroître la pression fiscale et donc le risque de retarder le retour à un niveau de croissance calédonien optimal. Les déficits des régimes sociaux à la charge de la Nouvelle-Calédonie ne nous laissent plus le choix.

Tel est l'objet de ce débat d'orientation budgétaire.

 Le Président
du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
Philippe GERMAIN



GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

**CONGRES
DE LA
NOUVELLE-CALEDONIE**

Nouméa, le

N°
du

DELIBERATION
Délibération n° relative au débat d'orientations budgétaires
pour l'exercice 2018

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° 2017-2341/GNC du 6 décembre 2017 portant projet de délibération ;

Entendu le rapport du gouvernement n° 3040-63/GNC/SG2017 du 6 décembre 2017 ;

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 2018.

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

NOUVELLE-CALEDONIE

GOUVERNEMENT

N° 2017 - 2361/GNC

du 6 DEC, 2017

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° 252 du 24 août 2017 fixant le nombre de membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

Vu l'arrêté n° 2017-17284/GNC-Pr du 1^{er} décembre 2017 constatant la prise de fonctions des membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

Vu l'arrêté n° 2017-17286/GNC-Pr du 1^{er} décembre 2017 constatant la prise de fonctions du président et du vice-président 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 2018 (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