

VERS LA DEGRADATION DES COMPTES PUBLICS CALEDONIENS ?

Par Mathias Chauchat¹

Ce document de travail interne au Laboratoire représente une hypothèse de travail théorique, qui fait suite à l'inquiétude émise sur les comptes publics dans l'ouvrage « Vers un développement citoyen » de 2006, p. 178 et suivantes (voir également ce site).

Il est mis on line, comme une note « grise », dans un souci de débat et d'information.

Hypothèse de travail :

Sauf chiffre connu, on applique à la Nouvelle-Calédonie avec 1 an de retard, la situation française de 2009, en ayant présent à l'esprit

- qu'il s'agit pour la France de prévisions souvent jugées déjà irréalistes, car sous-estimant l'ampleur de la crise ;
- que le budget 2009 de la Nouvelle-Calédonie a de très fortes chances de se terminer avec un important déficit d'exécution, qu'il faudra reprendre au BS 2010 ;
- qu'il existe des causes spécifiques d'aggravation de la crise en Nouvelle-Calédonie : économie étroite à faible inertie, dépendance à l'égard du nickel, modifications législatives de l'indexation des retraites (flux) et de la défiscalisation (logement intermédiaire), climat social violent.

Il s'agit donc d'une hypothèse de correction budgétaire² qui semble raisonnable. Mais il ne s'agit en aucune manière d'une prévision de croissance pour la Nouvelle-Calédonie.

Les recettes fiscales globales en France passent de : 265,3 MM€ en 2008 et 245 (prévu en 2009) soit – 7,65 %. Toutefois, la structure fiscale de la Nouvelle-Calédonie est différente et les impôts les plus sensibles à la conjoncture y ont un poids accentué. On prendra par hypothèse les % métropolitains de variation des principaux impôts comparables. Le calcul est détaillé ci-dessous.

¹ Professeur à l'Université de la Nouvelle-Calédonie, agrégé de droit public, directeur du Laboratoire de Recherches Juridiques et Economiques (EA 3329) – <http://larje.univ-nc.nc>

² Source : Rapport n° 306 au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances rectificative LFR pour 2009 du 25 mars 2009, (tableau récapitulatif p. 60 notamment).

A - L'effet possible de la crise sur les ressources de la Nouvelle-Calédonie

IS 35 nickel (titre de recettes, réalisé CA) :

2005 : 9 655 999 236

2006 : 8 547 095 162

2007 : 23 521 495 768

2008 : BP 21 500 000 000 (- 8 MM de trop perçu ?) = 13 500 000 000 FCFP ?

2009 : BP 470 000 000

2010 = 0

IS non nickel BP 2009 : + 38,89 % (décalage, car sur revenus 2008) :

25 830 000 000

2010 : (IS en F : 49,2 MM€ en 2008 et 37,4 (prévu en 2009) soit - 23,98 %)

= 19 635 966 000

IRPP : BP 2009 : + 17,60 % (décalage idem) : 15 170 000 000

2010 : (IRPP en F : 51,8 MM€ en 2008 et 50,4 (prévu en 2009) soit - 2,70 %)

= 14 760 410 000

Patentes : BP 2009 : + 8,95% 2 800 000 000

2010 : (- 7,65 %, soit le % national d'évolution des recettes 2009)

= 2 585 800 000

TGI : BP 2009 : + 8% 16 200 000 000. Il y aura nécessairement un déficit d'exécution en 2009, car ce % ne sera pas atteint.

2010 : (- 7,65 %, soit le % national d'évolution des recettes 2009)

= 14 960 700 000

TBI : BP 2009 : + 20,34% 6 980 000 000. Il y aura nécessairement un déficit d'exécution en 2009, car ce % ne sera pas atteint.

2010 : (- 7,65 %, soit le % national d'évolution des recettes 2009)

= 6 446 030 000

Droits d'enregistrement (principal) : BP 2009 : - 26 % 3 700 000 000

2010 : (Droits de mutation en France 2009 (prévision moyenne nationale des budgets des départements) : - 33 %)

= 2 479 000 000

TPP BP 2009 - 4 % 4 800 000 000

2010 : (TIPP en F : 16,1 MM€ en 2008 et 15,1 (prévu en 2009) soit - 6,21 %)

= 4 501 920 000

Taxes affectées : ne rentrent pas dans l'assiette de calcul des dotations

Centimes additionnels (patentes, foncier, tel, enregistrement, licence) : BP

2009 : + 24,24 % 8 730 700 000

2010 : - 7,65 %, soit le % national d'évolution des recettes 2009

TSS affectée : hypothèse BP 2009 + 4 % 13 000 000 000

2010 TVA en F : 129,8 MM€ en 2008 et 126,7 (prévu en 2009) soit – 2,38 %³

TAT (alcools et tabacs) : 2 406 000 000 (hausse taux, base stable)

2010 : stable par hypothèse.

CSA (contribution sociale additionnelle) : BP 2009 : + 30% 4 200 000 000

2010 proportionnelle au revenu, voir IRPP : - 2,70 %

Autres ressources fiscales de la Nouvelle Calédonie : BP 2009 : non significatif

L'ensemble donne un % d'évolution global projection 2010/BP 2009 sur les recettes non affectées à partir duquel on va calculer mécaniquement la DGF des provinces :

BP2009 (principaux impôts non affecté): 75 950 000 000

Projection 2010 (même base) : 65 369 826 000, **soit – 13,93 % pour la base de calcul des dotations aux provinces.**

³ La TSS, très liée aux prestations de service dans le bâtiment, sera très affectée par la baisse de l'activité.

B - Les conséquences budgétaires possibles de la crise : vers l'ingouvernabilité ?

B1 - La Nouvelle-Calédonie

On regarde le couple de dépenses propres (dette + personnel) face aux recettes de fonctionnement auxquelles on applique ce % global de diminution (- 13,93%) : Recettes totales (non affectées BP 2009) : 104 457 000 000 FCFP

2010 = 89 906 139 900

Budget net Nouvelle-Calédonie : BP 2009 fonctionnement après déduction des dotations obligatoires⁴ :

27 826 134 000

2010 = 23 949 953 533 (27 826 134 000 - 13,93 %) ⁵

Dette propre 2009⁶ : 127 000 000

Fonctionnement 2009 : 3 932 472 255

Personnel 2009 : 13 467 648 641,

Soit un total de 17 527 120 896 FCFP pour 2009, correspondant à 62,98% du budget net 2009 de la Nouvelle-Calédonie.

Pour 2010, en supposant les dépenses stables, la part des dépenses incompressibles passe à 73,18 % du budget propre. Par convention⁷, le seuil de « l'ingouvernabilité » se situe à 65%.

Le solde, ce sont les dotations aux établissements de la Nouvelle-Calédonie et les interventions sur lesquelles le pouvoir politique aura à agir.

⁴ Pour mémoire, il existe une dotation de fonctionnement et une dotation d'équipement (article 180 I & II de la loi organique du 19 mars 1999). Cette dernière est répartie à raison de 40 % 40 % et 20 % entre les trois provinces, égale à 4% recettes fiscales = 1 649 779 200 au BP 2009. Elle n'intervient pas dans nos calculs d'ingouvernabilité limités à la section de fonctionnement.

⁵ La quote-part provinciale de la dotation de fonctionnement ne peut être inférieure à 51,5 % des ressources non affectées inscrites au BP (art 181 LO), soit 46 301 662 048. La part de la province Sud est de 50 %, soit 23 150 831 024. La Nouvelle-Calédonie dispose toutefois d'une marge de 799 122 508 FCFP (différence entre la dotation telle qu'elle est aujourd'hui et celle qui pourrait être réduite à ce minimum de 51,5%).

⁶ La dette paraît faible. La dette réelle est largement hors bilan ; voir ci-après l'extrait de « Vers un développement citoyen ».

⁷ Il s'agit du « *ratio de rigidité des structures* » qui mesure le poids dans l'ensemble des recettes de fonctionnement, des dépenses incompressibles que forment les frais de personnel et l'annuité. Source Cour des Comptes ou MINEFI.

B2 – La province Sud

On regarde le couple de dépenses propres (dette + personnel) face aux recettes de fonctionnement :

Dépenses : Dette + personnel BP 2009 face aux recettes de fonctionnement
Annuité 2009 : 919 885 236 + Personnel 2009 : 16 415 742 300, soit un total de
17 335 627 536 = **(62,85 %** de la dotation).

Recettes : BP 2009 : dotation fonctionnement 50 % (32 Nord, 18 Îles) 27 582
246 000
+ recettes propres provinciales 2009 (3 696 000 000) = **31 278 246 000 FCFP**

Projection prospective 2010 : 23 740 039 132 de dotation 2010.

On ajoute les ressources propres provinciales avec une hypothèse de baisse par convention type Métropole de -7,65 %, soit 3 413 256 000.

Total ressources 2010 (*hypothèse 1*): 27 153 295 132

Si la Nouvelle-Calédonie, confrontée à ses propres problématiques budgétaires, baisse la dotation provinciale au minimum légal, la dotation tombe à 23 150 831 024. On ajoute les ressources propres affectée du coefficient de baisse de 7,65% (3 413 256 000).

Cela donne un total de ressources 2010 (*hypothèse 2*) : 26 564 087 024.

Cette hypothèse de ressources va être confrontée aux dépenses incompressibles. Le couple de dépenses 2010 (dette + personnel) s'établit comme suit : Les dépenses de personnel ont un GVT incompressible (glissement vieillesse et technicité) annuel de 2% (7% en 2009 compte tenu des revalorisations !) soit 16 744 057 146. On part d'une hypothèse de dette stable à 919 885 236 = 17 663 942 382.

Hypothèse 1 : Mécaniquement, les charges incompressibles (personnel + dette) représentent 74,40% de la dotation et **65,05 % de l'ensemble des ressources**.

Par convention, le seuil de « l'ingouvernabilité » se situe à 65%.

Si on rajoute le coût des services sociaux (4 736 498 270 en 2009), la dotation est quasi épuisée. Si on ajoute alors le coût des services économiques qui est l'autre grande mission provinciale (8 264 141 050 en 2009), on arrive à une impasse budgétaire (30 664 581 702 en dépenses et 27 153 295 132 en recettes, avec un différentiel de – 3 511 286 570 FCFP).

Cela fait un déficit de 12,93 % qui montre l'ampleur de la tâche, étant entendu qu'on ne peut emprunter pour financer la section de fonctionnement.

Hypothèse 2 : Si le congrès pour sauver les finances du pays limite la dotation provinciale au minimum légal, la dotation baisse de 16,02% de 2009 à 2010 et les charges incompressibles (personnel + dette = 17 663 942 382) représentent 76,29 % de la dotation et **66,49 % de l'ensemble des ressources**. On se situe clairement dans les seuils de « l'ingouvernabilité », qui, par convention, se situent à 65 %.

*
* *

Il n'y aura pas de recette miracle ; il faudra à la Nouvelle-Calédonie diminuer les dépenses et/ou augmenter les impôts ou bien *a minima* le rendement des impôts. Une troisième issue pour la province Sud serait de demander la modification de la clé de répartition provinciale issue de l'article 181 de la loi organique, modifiable à la majorité des 3/5^{ème}. Mais cela n'irait pas sans concessions politiques importantes, puisque les sommes reçues à ce titre par la province Sud seraient prélevées sur la part des autres provinces Nord et Îles.

Annexe

VERS UN DEVELOPPEMENT CITOYEN PUG 2006 (extrait actualisé), p. 178 et suivantes.

La situation financière de la **Nouvelle-Calédonie** semble à première vue correcte. A la fin de son exercice 2003, son épargne brute est en légère baisse autour de 11,6 % (pour un taux d'épargne brute moyen de 15,6 % sur la période 2000-2003)⁸. Sa solvabilité paraît excellente (1 année d'épargne) grâce à un endettement très faible (11,8 % des recettes propres). Le poids des dépenses de personnel paraît très modeste, puisqu'il se limite à 8,87 % des recettes brutes. Le budget de la Nouvelle-Calédonie étant largement un budget de transfert, le ratio doit toutefois être corrigé des contingents et participations reversés aux autres collectivités, particulièrement les provinces, ainsi que des taxes affectées. Le ratio s'établit alors à 35,47 % des recettes propres. Le ratio de rigidité structurelle, qui y adjoint la dette, se monte à 41,28 %, ce qui reste très acceptable, le maximum communément admis de « l'ingouvernabilité » étant de 65 %. Le coût moyen annuel d'un employé s'établit à 6 428 000 FCFP⁹. On notera néanmoins que les compétences de la Nouvelle-Calédonie sont souvent resserrées autour de la réglementation, la gestion, qui est particulièrement consommatrice de personnels, appartenant alors aux provinces. Les investissements de la Nouvelle-Calédonie sont encore largement autofinancés (72 % pour la période 2000-2003) et se sont élevées à 3,3 MM FCFP en 2003. C'est plutôt le taux de réalisation des dépenses d'investissement de l'exercice qui est faible (31,5 %) et qui montre les limites structurelles des capacités techniques de la Nouvelle-Calédonie à accroître la productivité de ses services.

RATIO DE RIGIDITE STRUCTURELLE DE LA NOUVELLE-CALEDONIE¹⁰

	<i>En milliers de FCFP</i>	2001	2002	2003
A	Frais de personnel	6 387 085	7 148 473	7 916 215
B	Annuité de la dette	1 669 170	1 696 537	1 295 679
	PRODUITS DE FONCTIONNEMENT			
C	Avant retraitement	77 643 699	81 167 083	89 208 734
D	Contingents et participations	49 826 939	50 637 340	51 734 414
E	Taxes affectées	7 419 991	11 583 622	15 162 121
F	Après retraitement [C-(D+E)]	20 396 769	18 946 121	22 312 199
	Ratio brut (A+B)/C	0,10	0,11	0,10
	Ratio après retraitement (A+B)/F	0,39	0,47	0,41

Cette présentation doit toutefois être nuancée de plusieurs remarques :

- La diminution de l'épargne provient d'une croissance plus rapide des dépenses courantes que des recettes propres. Cette progression des charges est soutenue (9,42 % entre 2001 et 2002, puis 7,62 % entre 2002 et 2003). La progression des

⁸ Agence française de développement, « *Analyse financière 2004 de la Nouvelle-Calédonie* », Anne Odic.

⁹ Cela fait 4489 € en moyenne mensuelle brute par agent, ce qui est élevé.

¹⁰ Source : Trésorerie générale de Nouvelle-Calédonie, « *Analyse financière consolidée de la Nouvelle-Calédonie* », août 2004.

frais de personnels est encore plus forte (11,92 % et 10,74 % sur les mêmes périodes) ; les recrutements importants faits en 2004 et 2005 devraient accentuer encore cette tendance.

- La Nouvelle-Calédonie connaît aujourd'hui un cycle haut exceptionnel du nickel, et les recettes issues de l'impôt sur les sociétés et plus généralement de l'activité économique, notamment du bâtiment, sont très importantes. Si la Nouvelle-Calédonie allait mal aujourd'hui, elle connaîtrait la faillite au premier retournement de cycle !
- Le calcul de la dette est largement faussé par des engagements non pris en compte et surtout des engagements financiers hors bilan : l'annuité de la dette n'est en effet calculée que sur le dixième de l'encours, aucun remboursement n'étant comptabilisé au titre du « *protocole nickel du 21 juillet 1975* » dont le montant figure toujours au bilan pour 34 537 464 036 FCFP¹¹. Au surplus, la Nouvelle-Calédonie connaît de nombreux engagements financiers hors bilan : la dette des communes prise en charge à travers le Fonds d'Electrification Rurale (FER) a un encours de 2,5 MM FCFP. Il faut encore y ajouter la dette garantie accordée par la Nouvelle-Calédonie à l'Office des Postes et télécommunications (OPT), le Centre Hospitalier (CHT), Air Calédonie (Aircal) et la Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC) pour l'essentiel. La dette consolidée totale passe alors à 33,5 % des recettes propres et le ratio de solvabilité incluant la dette garantie se limite à 2,9 années d'épargne brute. Restent encore les nouveaux engagements auprès de Air Calédonie International (Aircalin) et l'Agence de Desserte Aérienne de la Nouvelle-Calédonie (ADANC), établissement public. Même si les emprunts contractés pour l'achat des Airbus ne sont pas formellement garantis par la Nouvelle-Calédonie, celle-ci reste directement concernée par sa participation au capital de l'ADANC. Les ressources de l'ADANC, constituées par la taxe sur le fret aérien, étant notoirement insuffisantes pour couvrir le rachat aux investisseurs au terme de la période de défiscalisation (31 décembre 2007)¹², les résultats négatifs et le risque

¹¹ Lettre d'observations de la Chambre territoriale des comptes du 23 avril 2003, p. 73. En ce qui concerne les recettes issues des activités minières et métallurgiques, la chambre territoriale des comptes rappelait « *qu'il reste en compte dans les écritures de l'Etat d'une avance de 34,3 milliards faite au Territoire, au titre de la " caisse de stabilisation des recettes fiscales du nickel ", avance qui n'a plus fait l'objet d'aucun mouvement depuis 1989. Ces avances étaient autorisées initialement par l'article 24 de la loi de finances rectificative n° 75-1242 du 27 décembre 1975 selon lequel le ministre de l'économie et des finances est autorisé à accorder au territoire de la Nouvelle-Calédonie, jusqu'en 1982, des avances tendant à garantir ce territoire contre les pertes éventuelles de recettes résultant de l'application de la réforme fiscale instituée par les délibérations n° 184 et n° 185 de l'Assemblée territoriale en date des 9 et 10 juillet 1975. Le principe de ces avances a été prorogé plusieurs fois, dernièrement par l'article 58 de la loi de finances pour 1984 n° 83-1179 du 29 décembre 1983. Chaque année, de 1975 à 1988, l'Etat a accordé des avances dont le montant a varié de quelque 47 millions de francs français en 1975 à 200 millions en 1984 et 1985 et même 220 millions en 1983. Le Territoire, en revanche, n'a procédé qu'à un seul remboursement de 166 millions de francs en 1989* ».

La Nouvelle-Calédonie n'a ainsi pas supporté les coûts de la réforme fiscale. L'encours actuel s'établit à 34,3 milliards de francs CFP et n'a pas bougé depuis 1989. On ne sait ce que deviendra cette dette de la Nouvelle-Calédonie envers l'Etat.

¹² Extrait de la déclaration de politique générale de la présidente du gouvernement, Marie-Noëlle Thémereau en date du 17 août 2004 : « *Certains autres dossiers dont hérite le gouvernement restent préoccupants. Celui de l'Agence pour la Desserte Aérienne de la Nouvelle-Calédonie, l'ADANC, tout particulièrement. Le plan bâti à l'origine doit financer les deux avions Airbus A 330. La taxe sur le fret aérien qui devait rapporter 1 milliard 800 millions de FCFP par an pour couvrir le rachat à l'issue de la défiscalisation ne rapporte qu'1,2 à 1,4 milliard de FCFP par an. En outre, les ressources de l'agence ont été mises à contribution pour financer les déficits d'exploitation d'AIRCALIN. Le déficit de recettes cumulé est à ce jour de 2 milliards de FCFP et il ne reste aujourd'hui qu'environ 600 millions de FCFP en caisse. Il nous faut réexaminer l'ensemble du dispositif* ».

devront être imputés à la Nouvelle-Calédonie. Cela porte dès lors le ratio volumétrique de l'endettement à 54,7 % et le ratio de solvabilité à 4,7 années d'épargne, ce qui est important, mais toujours gérable par la collectivité¹³. Nous sommes loin des apparences d'un endettement de 15 %...

- Quoique l'Etat ne s'encombre pas pour lui-même de telles futilités, il serait judicieux de réinsérer aussi dans l'endettement de la Nouvelle-Calédonie, les engagements de retraites pris auprès de ses fonctionnaires. Lorsque le portefeuille des réserves accumulées de la Caisse Locale de Retraite s'épuisera¹⁴, il faudra bien, sauf à diminuer drastiquement les prestations, payer les retraites. Le taux de couverture est encore très insuffisant, malgré les réformes intervenues en mai 2002. Les mesures adoptées ont permis de stabiliser les pertes de la CLR à environ 240 millions mensuels, soit un rythme très grossier de 2,8 MM FCFP de déficit annuel¹⁵. Un cadre comptable rénové consisterait à porter au passif du bilan les engagements de retraite bruts (comme le font les Etats-Unis, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande)¹⁶.

La situation de la **Province sud** est nettement plus précaire¹⁷. Les dépenses de la Province sont réparties pour l'essentiel en deux grands blocs : les dépenses de personnel pour 48,7 % et les dépenses d'intervention pour 47 % en 2003. Les recettes proviennent des transferts extérieurs (dotation globale de fonctionnement de la Nouvelle-Calédonie pour 68 %, de l'Etat pour 20 % et les recettes propres de la Province n'atteignent que 12 % du total). L'évolution ces dernières années est impressionnante. C'est la « crise des ciseaux ». Les dépenses de fonctionnement augmentent sur la période 1999-2003 de 22,5 % alors que les recettes ne suivent que de 14,8 %. L'épargne brute qui mesure la différence entre recettes et dépenses réelles de fonctionnement s'effondre, pour passer de 10,5 % en 1999 à 4,9 % en 2003 (1,289 MM FCFP).

L'encours de la dette représente 4,5 années d'épargne brute. Afin de maintenir un niveau d'investissement acceptable, l'endettement s'est fortement accru, la dette budgétaire passant de 2,5 MM de FCFP à 5,8 MM FCFP en 2003. Si l'on poursuit cette tendance, le taux d'épargne tombe à zéro dès 2008 et la capacité de désendettement devient mécaniquement incalculable...

Actualisation : cette épargne brute est de 2,439 MM FCFP en 2007, inférieure à celle de 2004, 2005 et 2006, mais supérieure à celle de 2003. Elle représente 21 % des dépenses d'investissement contre 27% en 2006 et 32% en 2005. Si on déduit le capital de la dette, on a la capacité d'autofinancement nette, soit seulement 1,990 MM FCFP.

L'épargne brute s'est reconstituée par l'envolée exceptionnelle des recettes, sans atteindre une grande aisance. Avec le cycle récessif, les problèmes réapparaissent.

¹³ AFD, étude précitée, p. 11.

¹⁴ Ce portefeuille a une valeur de 12,939 MM FCFP au 31 octobre 2004. Son épuisement, au rythme actuel, à sa valeur actuelle, et en supposant fongibles tous ses actifs, correspond approximativement à une durée de 4,5 années. Source : Syndicat des retraités territoriaux.

¹⁵ Source : *ibid.*

¹⁶ Ce choix n'est pas apparu cohérent pour la France, pour son propre budget, avec la décision d'exclure la dette implicite de la dette publique au sens du traité de Maastricht sur les critères de l'Union économique et budgétaire.

¹⁷ Rapport Klopfer d'audit financier de la Province sud remis au président et commenté le 14 décembre 2004.

La situation provinciale est aggravée par les contraintes politiques du « rééquilibrage » voulu par l'Accord de Nouméa. Suivant l'article 181 de la loi organique, « *la dotation de fonctionnement versée par la Nouvelle-Calédonie aux provinces (...) est répartie à raison de 50 % pour la province Sud, 32 % pour la province Nord et 18 % pour la province des îles Loyauté. (...) La dotation d'équipement est répartie à raison de 40 % pour la province Sud, 40 % pour la province Nord et 20 % pour la province des îles Loyauté* ». La Province sud concentrant 68,30 % de la population avec les coûts qui y sont afférents, on conçoit que la clé de répartition lui soit défavorable. Il lui faut retrouver des marges de manœuvre. Conjointement avec la Nouvelle-Calédonie, elle peut améliorer le rendement fiscal. Mais il n'y a de solution durable qu'en jouant sur les dépenses. On peut songer à modifier la clé du rééquilibrage. L'article 181 précise ainsi « *qu'à partir du mandat du congrès commençant en 2004, cette répartition peut être modifiée par une loi du pays votée à la majorité des trois cinquièmes* ». Mais le coût politique ne sera pas nul. Un compromis pourrait être trouvé entre les trois collectivités provinciales par une réflexion sur les coûts de personnels et les surrémunérations.

Les collectivités calédoniennes sont ainsi elles-mêmes menacées d'impuissance politique. La solution aux problèmes financiers des collectivités ne réside plus aujourd'hui dans les seules recettes. Elle implique une réelle prise de conscience de la population.