



Rapport n° 191723-2023/1-ACTS/DFI
du 2 octobre 2023

PROVINCE SUD

RAPPORT SUR LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2024

Sommaire

INTRODUCTION	3
LA SITUATION DE LA PROVINCE SUD A FIN 2023.....	4
1. LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT.....	4
a) L'équilibre général du budget de fonctionnement 2023	4
b) Les estimations à fin 2023.....	6
2. L'EVOLUTION DE L'EPARGNE BRUTE	10
3. LE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	11
4. LE FONDS DE ROULEMENT.....	13
5. L'ENDETTEMENT PROVINCIAL.....	13
L'EVALUATION PROSPECTIVE 2024-2026	16
1. L'HYPOTHESE DE CADRAGE.....	16
a) L'évolution des ressources en 2024	16
➤ L'évolution de la fiscalité de répartition	16
➤ L'évolution de la fiscalité additionnelle.....	17
b) Le plan pluriannuel d'investissement – PPI.....	17
c) Le cadrage budgétaire 2024	18
d) La trajectoire 2024-2026	20
2. LES RESULTATS DE LA PROSPECTIVE.....	21
Annexes au rapport.....	23
➤ Annexe n° 01 - Le plan pluriannuel d'investissement (<i>sur autorisations de programme ouvertes au budget par l'assemblée</i>).....	23

INTRODUCTION

Les principaux indicateurs pour apprécier de la santé financière de la collectivité sont :

- ⇒ **L'épargne** (*et notamment le taux d'épargne brute*), qui permet de mesurer la capacité de la collectivité à dégager des ressources propres de fonctionnement pour :
 - rembourser sa dette (Epargne brute – remboursement de l'annuité de dette = épargne nette) ;
 - autofinancer une partie de ses investissements (dès lors que l'épargne nette est positive).

La collectivité a pour obligation juridique de dégager, dès son budget primitif, une épargne brute au moins égale au montant de la dotation aux amortissements.

- ⇒ **Le fonds de roulement** ⁽¹⁾ est un élément de mesure de l'équilibre financier de la collectivité qui s'apparente à une réserve disponible qui doit permettre le financement des futurs investissements et éventuellement de couvrir les besoins engendrés par la gestion courante (*fonctionnement*). Il s'analyse en nombre de jours de dépenses.

(1) (*Fonds de roulement = trésorerie + Besoin de fonds de roulement BFR*)

- ⇒ **L'endettement** qui s'analyse au regard du niveau d'endettement par rapport à ses ressources de fonctionnement et de la capacité de la collectivité à rembourser sa dette avec son épargne brute (taux d'endettement et capacité de désendettement).

Au-delà, ces ratios permettent d'apprécier la capacité de la collectivité à avoir, à nouveau, recours à de nouveaux emprunts.

Le présent rapport met en lumière ces indicateurs au travers d'une synthèse de la situation financière estimée à fin 2023 en tenant compte d'éléments rétrospectifs issus des cinq derniers comptes administratifs (2018-2022).

Sur la base de ces premiers éléments, une évaluation prospective est proposée et permet d'analyser l'évolution de ces indicateurs, sur les trois prochaines années, en intégrant les priorités portées par l'exécutif.

Cette évaluation prospective s'établit sur la base des premières orientations communiquées par la Nouvelle-Calédonie en matière d'évolution de la fiscalité de répartition.

LA SITUATION DE LA PROVINCE SUD A FIN 2023

1. LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT

a) L'équilibre général du budget de fonctionnement 2023

Ce 4^{ème} budget de la mandature s'inscrit à nouveau dans la poursuite de la mise en œuvre du plan stratégique « Vision Sud » en réaffirmant la volonté de l'exécutif de maintenir un équilibre financier qui donne la priorité à l'investissement afin de favoriser la relance économique. La politique d'investissement se veut volontariste et représente un des moteurs indispensables de l'économie calédonienne.

Depuis 2020, la province s'est engagée à ajuster de manière accrue son budget de fonctionnement pour conforter le financement de son plan pluriannuel d'investissement et faire face aux incertitudes en matière de recettes tout en améliorant ses ratios de gestion. Rappelons que d'importants efforts de gestion ont été mis en œuvre sur cette section du budget. Et au-delà de l'optimisation des crédits de paiement incluant notamment ceux de la masse salariale et de gestion générale de la collectivité, la province a également réorganisé sa politique d'interventions et de subventions en se concentrant notamment sur l'exercice de ses compétences propres bien que les résultats de travaux engagés en GTPE depuis le 22 juillet soient plus que réduits (un seul GTPE depuis 1 an)

A fin 2022, la collectivité a fait état d'une situation financière satisfaisante avec notamment une épargne établie à 18% de ses recettes de fonctionnement et un fonds de roulement au-dessus des soixante jours de paiement.

La reconstitution progressive du résultat global de clôture, à plus de 9 milliards XPF fin 2022, témoigne d'une gestion prudente et adaptée à un contexte fiscal des plus incertains. Elle illustre surtout le redressement de la situation financière opéré sur la période 2020-2022.

Ainsi, dans le cadre de son budget supplémentaire 2023, la province Sud a donc disposé d'un fonds de roulement, de 9.48 milliards XPF, qui lui a permis d'ajuster ses politiques d'investissement et d'endettement.

En effet, afin d'éviter tout recours excessif à la ressource d'emprunt, une annulation de la prévision d'emprunts 2023 (7 milliards inscrits au budget primitif) a été proposée en ce sens. En procédant ainsi, les emprunts mobilisés fin 2022, à hauteur de 4,1 milliards XPF, vont financer également les investissements 2023 et permettre de maintenir le niveau d'emprunt annuel moyen aux alentours de 2.6 milliards XPF. A fin 2023, cet ajustement aura surtout pour effet de réduire la valeur de l'encours de dette de 11% (soit -2.7 Mds F).

Au travers de cet équilibre budgétaire 2023, l'exécutif a marqué à nouveau sa volonté de maintenir l'équilibre des comptes provinciaux afin d'offrir à la collectivité autonomie et solvabilité financières nécessaires pour mener à bien l'ensemble de ses politiques.

* * *

L'évaluation prospective qui vous est présentée fait le constat d'une situation financière qui s'est grandement améliorée depuis 2020 avec notamment les gestions 2022 et 2023 qui permettent de dégager une épargne proche de 18% et de disposer d'un fonds de roulement de plus de 9 milliards XPF. L'objectif du redressement des comptes de la collectivité est atteint.

Néanmoins, ces deux exercices budgétaires présentent une situation atypique où les recouvrements fiscaux, qui génèrent entre 4 et 11 points d'épargne exceptionnels, ne traduisent pas la réalité des équilibres de nos prochains budgets.

Historique de l'assiette fiscale	Taux d'attribution	prévisions province Sud	Attributions du Gouv NC	Recouvrements exceptionnels		points d'épargne
				2022	2023	
gestion 2022						
103 298 739 000	95%	25 269 454 028	⬇️			
104 825 739 000	100%		26 992 627 793	1 723 173 765		4%
118 324 746 639	100%		30 468 622 260		3 475 994 467	7%
gestion 2023						
107 000 000 000	95%	26 174 875 000	⬇️			
109 196 874 645	100%		28 118 195 221		1 943 320 221	4%
Gains issus de recouvrements exceptionnels				1 723 173 765	5 419 314 688	
⬇️						
RRF - recettes réelles de fonctionnement				47 856 750 146	50 347 657 948	
points d'épargne générés				4%	11%	

Ajustée de ces recouvrements exceptionnels, l'épargne retrouve alors une trajectoire semblable au niveau d'épargne dégagée en 2021, proche des 14 à 15%, au terme d'un plan de maîtrise drastique opéré depuis 2020.

Il ne faut donc pas perdre de vue que la province Sud, en l'espace de 3 ans, a dû réduire son budget de fonctionnement de 9% générant ainsi une économie de 3.8 milliards XPF pour retrouver un niveau d'épargne permettant d'assurer un équilibre pérenne et conforme aux ratios exigés.

L'exécution du budget 2023 devrait amorcer un retour inévitable à la croissance, notamment sur la masse salariale et le périmètre d'interventions et de subventions, afin de répondre à l'exercice des compétences provinciales et de prendre en compte les décisions exogènes s'imposant à nous (hausse des cotisations CLR et de la valeur du point d'indice, compensation du désengagement de la Nouvelle-Calédonie sur certains secteurs ou subventions...)

en millions XPF

Evolution du fonctionnement	CA 19	CA 20	CA 21	CA 22	CA estimé 2023
Dépenses de fonctionnement	42 760	40 133	38 153	38 921	40 791
variation annuelle		-2 627	-1 980	767	1 870
variation cumulée		-2 627	-4 607	-3 840	-1 969
		-6%	-11%	-9%	-5%

Néanmoins, le manque préjudiciable de visibilité sur l'évolution de la fiscalité calédonienne appelle toujours à la prudence en matière d'évolution de nos dépenses. C'est pourquoi l'exécutif se préserve de toutes mesures nouvelles qui ne sauraient trouver leur financement durable sur les prochains budgets.

Le sujet fiscal constitue l'enjeu décisif pour la prochaine mandature provinciale. A l'évidence et au-delà des conséquences liées à la clé de répartition qui pénalisent durablement les habitants du sud, les ajustements opérés sur le périmètre de fonctionnement ont atteint leurs limites. Et faire face à l'amélioration des conditions de vie d'une population grandissante avec un cadre de ressources fiscales en manque cruel de croissance et, de surcroît, figé par une clé de répartition issue de la loi référendaire, devient infaisable.

Cette situation compromet gravement l'exercice des compétences provinciales dans les domaines fondamentaux comme la santé, l'éducation et la jeunesse, les aides sociales, le développement durable, l'insertion, la formation et l'emploi, le développement économique ou le tourisme et ce d'autant plus que la remise à niveau du périmètre des missions ne connaît pas plus d'avancées.

L'équilibre du budget fonctionnement de la province Sud ne peut s'envisager désormais sans transfert de charges ou compensation financière en lien avec le budget de la Nouvelle-Calédonie. Il est donc vital de mettre en adéquation les ressources et les charges liées aux politiques publiques mises en œuvre par la province Sud.

Aussi les propositions qui s'inscrivent dans la continuité des travaux engagés depuis 2020 au sein du groupe de travail des présidents d'exécutif (GTPE) composé des provinces, du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et du congrès doivent être mis en œuvre.

Concernant les dépenses de santé relevant de l'aide médicale, le principe d'une compensation financière doit se traduire concrètement tout comme le processus d'unification du régime de couverture sociale dont la gestion serait possiblement confiée à la Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie (CAFAT).

Des propositions ont été faites au Congrès de la Nouvelle-Calédonie pour acter le principe d'une évaluation sincère des dépenses et d'une répartition plus juste de leur financement entre l'Etat et les différentes collectivités que sont la Nouvelle-Calédonie et les provinces.

Il est désormais nécessaire de réformer le financement de la protection sociale afin de répondre, notamment, aux enjeux qui impactent toutes les collectivités calédoniennes au détriment d'une mise en œuvre efficace de leurs autres politiques publiques. Cette réforme vise à garantir la prise en charge des bénéficiaires et en les ménageant de toute rupture dans l'accès aux soins liées à des contraintes financières.

Pour mémoire, ce poste nécessite un financement moyen annuel de 3.9 milliards XPF à la seule charge de la province Sud. La proposition de loi de pays est en attente de programmation en séance publique sans visibilité aucune sur la date retenue.

S'agissant de la contribution à l'enseignement privé, l'assemblée de province a voté à son budget 2023 une contribution de 710 millions XPF pour 2023. Néanmoins, la collectivité a souhaité redéfinir son cadre de compétence sur ce secteur en ajustant sa contribution au seul périmètre des collèges moyennant le respect d'une homologation entre secteur public, secteur privé. Et à ce titre, la province Sud avait fait appel à une assistance à maîtrise

d'ouvrage dans le but de proposer des scénarii de financement de l'enseignement privé en province Sud par les différentes collectivités, propositions diffusées en 2022 aux partenaires concernés avec l'objectif de se doter d'un cadre opposable à tous permettant de sécuriser durablement la liberté de choix du réseau d'enseignement pour les familles.

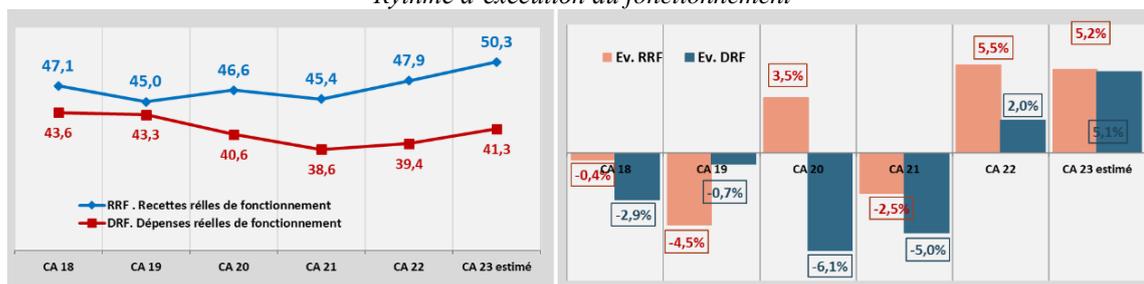
Ce travail a été partagé avec la Nouvelle-Calédonie qui a acté en GTPE du 10 juin 2023 de retenir un principe de financement de l'enseignement privé par homologation avec le financement de l'enseignement public. La province est ainsi compétente pour les collèges et ce en complément du forfait d'externat, déjà perçu par les établissements privés, et issu d'un transfert financier de l'Etat via la Nouvelle-Calédonie. A noter que la province intervient par le biais des bourses versées pour les repas ainsi qu'en investissement dans le cadre du contrat de développement. Au terme des travaux qui seront menés en 2023, la réglementation acceptée par tous va permettre de poser le cadre d'une répartition de la charge selon le principe d'homologation et répond enfin aux observations de la Chambre Territoriale des comptes qui rappelait que le premier financeur public étaient les provinces qui, pourtant n'avaient aucune obligation juridique pour ces interventions, contrairement à la Nouvelle-Calédonie et aux communes.

Au-delà, sur des sujets comme l'entretien du réseau routier calédonien, les prestations relatives à la protection à l'enfance (hébergement des mineurs, accueil en foyers, enquêtes sociales et suivi socio-éducatifs) ou le placement des demandeurs d'emploi (qui subit une baisse inexplicable de 85 millions XPF annoncés au 4^{er} trimestre pour les besoins de l'année en cours) les compensations financières en provenance de la Nouvelle-Calédonie doivent être mise en cohérence avec les charges réelles supportées par la province Sud.

b) Les estimations à fin 2023

La présente analyse anticipe la clôture de l'exercice 2023 avec une exécution budgétaire estimée à 108% pour les recettes (en lien avec la DM1 de la Nouvelle-Calédonie) et 93% pour les dépenses. Elle permettra de conserver une épargne proche de 9 milliards XPF préservant ainsi le taux d'épargne à 18%.

Rythme d'exécution du fonctionnement



Taux d'exécution

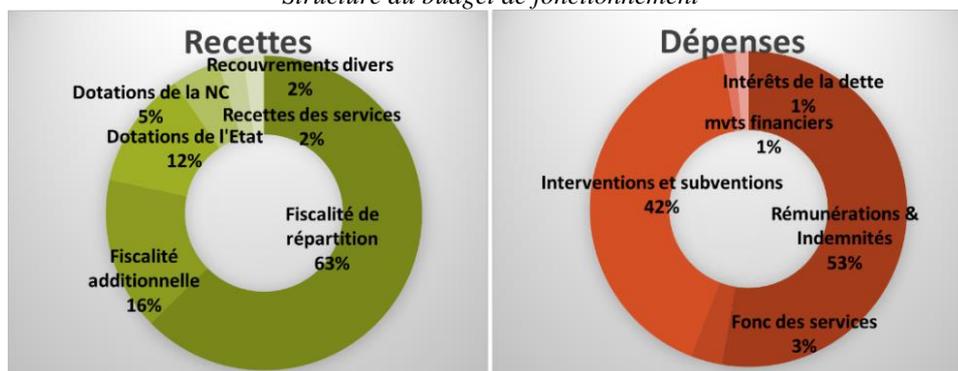
FONC	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022	Estimé 2023
Recettes	100%	95%	101%	103%	110%	108%
Dépenses	96%	96%	93%	92%	93%	93%

Par grands postes budgétaires, le projet de compte administratif 2023 estimé se présente comme suit :

Ressources	Budget	CA estimé 2023	CA 2022	Evol.
Fiscalité de répartition	29 651	31 594	28 715	2 880, 10,0%
Fiscalité additionnelle	7 230	7 945	7 764	182, 2,3%
Dotations de l'Etat	6 066	6 076	6 163	- 87, -1,4%
Dotations de la NC	2 447	2 359	2 541	- 182, -7,2%
Recouvrements divers	849	1 309	1 310	- 1, 0,0%
Recettes des services	543	1 064	1 365	- 301, -22,1%
Total des ressources	46 786	50 348	47 857	2 491, 5,2%

Dépenses	Budget	CA estimé 2023	CA 2022	Evol.
Rémunérations & Indemnités	22 025	21 785	21 004	781, 3,7%
Fonc des services	1 496	1 324	1 272	52, 4,1%
Interventions et subventions	18 152	17 154	16 374	780, 4,8%
mvts financiers	2 148	528	271	257, 94,9%
Intérêts de la dette	614	558	440	119, 27,0%
Total des dépenses	44 434	41 349	39 360	1 989, 5,1%

Structure du budget de fonctionnement



En ressources, l'évolution de la fiscalité de répartition est estimée à 10%. Premier poste de recettes du budget de fonctionnement, la dotation globale en provenance de la Nouvelle-Calédonie porte le principal de la croissance des ressources 2023 estimé à 5%.

Pour mémoire, la dotation globale de fonctionnement issue de la fiscalité de répartition comprend :

- le versement de la dotation primitive qui s'établit désormais à 100% de la dotation inscrite au budget de répartition suite au contentieux initié par la province des Iles Loyauté contre la Nouvelle-Calédonie. En effet, la cour administrative d'appel de Paris, confirmée par le Conseil d'Etat, a rappelé l'obligation, pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, de verser l'intégralité des sommes inscrites au budget primitif de répartition.

En conséquence, le principe de prudence consistant à ne verser que 95% des dotations a été rendu inapplicable mais la Nouvelle-Calédonie a tenu à rappeler que jusqu'à la clôture de l'exercice budgétaire elle pourrait revoir le montant de la fiscalité de répartition ;

- l'ajustement définitif de l'année précédente dès lors qu'il présente un excédent.

En 2023, cette dotation comprend :

- la dotation primitive 2023 versée à 100% de la dotation votée, soit 28.118 milliards XPF contre 26.993 milliards XPF en 2022. Elle intègre l'ajustement opéré en cours d'année par la Nouvelle-Calédonie amenant ainsi l'assiette à 109.2 milliards XPF ;
- l'ajustement définitif 2022 à hauteur de 3.476 milliards XPF contre 1.722 milliard XPF versé en 2022 au titre de l'ajustement définitif 2021.

Les variations conjuguées de ces deux postes expliquent la croissance de la fiscalité de répartition en 2023.

Pour mémoire, l'assiette de répartition évolue comme suit depuis 2018 :

- 2018 : 107.26 milliards XPF ;
- 2019 : 112.23 milliards XPF ;
- 2020 : 110.30 milliards XPF ;
- 2021 : 111.33 milliards XPF dont 103.73 milliards XPF de fiscalité réelle et 7.6 milliards XPF d'affectation au budget de répartition d'une quote-part de l'emprunt contracté par la Nouvelle-Calédonie auprès de l'Agence Française de Développement « AFD » que la NC nous fait rembourser ;
- 2022 : 103.30 milliards XPF votés au budget primitif et portés à 104.82 milliards XPF en fin d'année 2022. A la clôture 2022, l'assiette définitive a été arrêtée à 118.32 milliards XPF ;
- 2023 : 108.62 milliards XPF votés au budget primitif et rehaussés au second semestre, par DM1, à 109.20 milliards XPF.

Les autres recettes de cette section du budget n'appellent pas d'observations particulières en sachant qu'elles n'offrent que très peu de croissance en 2023. Pour mémoire, ces postes budgétaires comprennent :

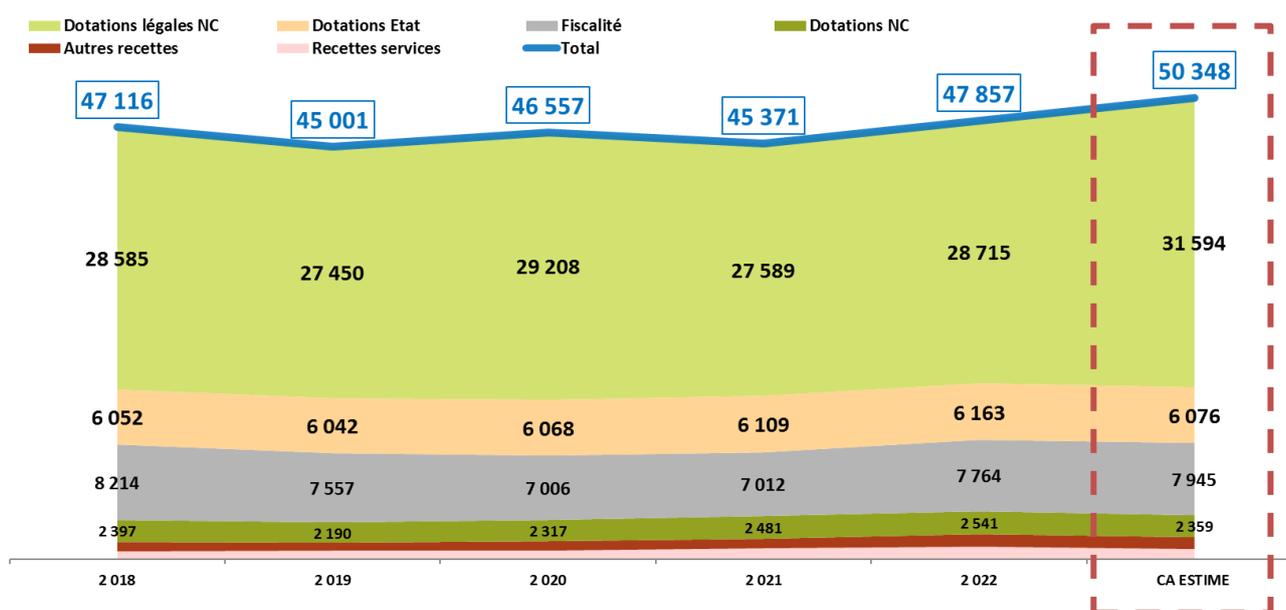
- la fiscalité additionnelle estimée en hypothèse basse à 7.23 milliards XPF. Selon le rythme des encaisses des centimes additionnels sur les droits d'enregistrements et la taxe sur le produit des jeux, le recouvrement pourrait s'établir aux alentours de 8 milliards XPF;
- les recouvrements en provenance de l'Etat avec principalement la dotation globale de fonctionnement (DGF pour 5.85 milliards XPF) et les participations issues du contrat de développement (213 millions XPF) restent constants ;

- les recouvrements de dotations spécifiques en provenance de la Nouvelle-Calédonie (2.36 milliards XPF), en compensation partielle de compétences déléguées, stagnent ou décroissent (les aides personnes âgées, les placements sociaux et des demandeurs d'emploi, les actions de santé scolaire et médico-sociales, l'entretien du réseau routier) ;
- la gestion du patrimoine provincial (locations, domaine public maritime, gestion des sites, parcs et centres de loisirs, prestations topographiques, enquêtes ICPE...) pour une enveloppe estimée à 655 millions XPF à laquelle se rajoute le produit des cessions estimé aux alentours de 409 millions XPF pour 2023 ;
- les remboursements divers de l'ordre de 1 milliard XPF dont notamment l'avance de la CAFAT NC au titre du tiers payant pratiqué par l'aide médicale en faveur des bénéficiaires du RUAMM et du régime des accidents du travail (432 millions XPF au titre de 2023 et 215 millions XPF de régularisation 2019), la quote-part de recette issue de l'exploitation de la desserte maritime de l'île des Pins confiée à la SAS SUDILES pour 182 millions XPF ;
- la contribution des communes attendue dans le cadre de l'opération « ODI » pour un montant avoisinant les 140 millions XPF et les intérêts issus de la STCPI arrêtés à 96.6 millions XPF.

Evolution des recettes de fonctionnement – RRF

Evolution des postes :

Recettes	CA 18	CA 19	CA 20	CA 21	CA 22	CA estimé 23
Fiscalité de répartition	0,6%	-4,0%	6,4%	-5,5%	4,1%	10,0%
Fiscalité additionnelle	1,8%	-8,0%	-7,3%	0,1%	10,7%	2,3%
Dotations Etat	0,9%	-0,2%	0,4%	0,7%	0,9%	-1,4%
Dotations NC	-8,0%	-8,7%	5,8%	7,1%	2,4%	-7,2%
Recettes des services	-31,7%	18,4%	-2,6%	22,6%	21,4%	-22,1%
Autres recouvrements	1,0%	-23,5%	27,0%	1,3%	24,2%	0,0%
croissance moyenne des recettes	-0,4%	-4,5%	3,5%	-2,5%	5,5%	5,2%



En dépenses, la progression des charges de fonctionnement est estimée à 5%.

D'importants efforts d'optimisation de crédits ont été engagés depuis 2020 pour contenir les dépenses de fonctionnement et restaurer la capacité d'autofinancement de la collectivité mais l'année en cours est marquée par d'importantes sollicitations de la province afin de maintenir de nombreuses activités et missions.

Le périmètre d'interventions et de subventions.

Entre 2019 et 2022, l'enveloppe consacrée au programme d'interventions et de subventions a été réduite de 19% passant ainsi de 20.21 milliards XPF au CA 2019 à 16.37 milliards XPF au CA 2022.

Sur ce périmètre, il convient surtout de souligner :

- l'évolution des délégations de compétences de la Nouvelle-Calédonie, notamment avec le transfert, en 2021, vers l'agence sanitaire et sociale de la quote-part provinciale de financement des centres hospitaliers,

- les économies issues d'un meilleur contrôle des dépenses de l'aide médicale vont permettre d'afficher une réduction des dépenses de santé sur l'aide médicale de l'ordre de 18%, soit 1.2 milliard XPF ;
- la rationalisation de la contribution à l'enseignement privé pour la ramener aux alentours de 1 milliard XPF générant ainsi une économie de 26% entre 2019 et 2022, soit -368 millions XPF tenant également compte de l'évolution des effectifs ;
- la réorientation des crédits en lien avec l'évolution des missions provinciales notamment sur les secteurs du tourisme, de l'insertion, de la jeunesse et de la culture seront autant de mesures qui auront contribué à cette optimisation mais qui se retrouvent partiellement en masse salariale et en fonctionnement des services ;

En 2023, le principal de la croissance va intéresser les secteurs suivants :

- la santé et le social avec principalement l'évolution des dépenses d'aide médicale, d'aides aux personnes âgées, d'approvisionnement en produits pharmaceutiques et de vacations sanitaires ;
- les mesures en faveur de la jeunesse avec notamment le dispositif « clic & Mouv », le fonds d'expérimentation pour la jeunesse, les mesures d'accompagnement initiées par les communes notamment au travers du contrat d'agglomération ou de conventions spécifiques mais aussi les allocations d'enseignement ;
- les actions d'insertion et en faveur de l'emploi (accompagnement des demandeurs d'emploi, parcours et stages professionnels, programme provincial d'insertion citoyen – PPIC) malgré la baisse de 20% de la contribution du gouvernement à l'exercice de cette compétence déléguée.

La masse salariale

Les efforts importants d'optimisation de crédits sur la gestion générale se conjuguent également avec une action de maîtrise des besoins en personnel afin de limiter l'évolution de la masse salariale qui constitue le poste le plus élevé dans le budget de la collectivité.

Le travail engagé depuis 2020 pour redéfinir les missions des directions est désormais achevé. Il incluait également l'internalisation de missions pour un meilleur pilotage des politiques provinciales sur le secteur de la jeunesse, de l'insertion et du tourisme. Le nombre de directions a donc été revu afin que soit arrêté un nouveau périmètre d'interventions cohérent avec les moyens financiers et humains pouvant leur être mis à disposition.

Entre 2020 et 2023, 150 postes n'ont pas été remplacés. Ces suppressions de postes prises en compte au tableau des effectifs seront néanmoins atténuées par le développement de nouveaux projets dans les domaines de la jeunesse et du social. Ainsi, sur ces 150 postes, 61 suppressions seront effectivement prises en compte au tableau des effectifs au 1^{er} janvier 2023.

GESTION DES EFFECTIFS		BP 21	BP22	BP23
Effet des mesures au tableau des effectifs :				
suppression de postes opérée en n-1 validé en n	-150	-80	-44	-26
création de postes (nelle missions)	89	40	44	5
Total	-61	-40	0	-21

Pour mémoire, les efforts engagés depuis 2020 se sont traduits par une réduction notable des charges de personnel (-2.3% entre 2019 et 2021, soit 457 millions XPF d'économies hors mesures nouvelles). A fin 2020, les 80 postes ciblés pour être supprimés au 1^{er} janvier 2021 ont été atteints.

Sur 2021, cette économie de dépenses sera atténuée par l'évolution des charges sociales (notamment avec le relèvement des cotisations liées à la caisse locale de retraite) et l'ajustement des postes budgétaires dans les domaines où la province a exercé de nouvelles missions (insertion, tourisme, développement durable - cf dépenses d'interventions) mais l'effort de rationalisation a été poursuivi ;

En 2022 et 2023, la collectivité poursuit son objectif de maîtrise en s'adaptant à l'évolution du pilotage des missions provinciales et réformes actées sur ce secteur qui nous impactent fortement. A fin 2023, la croissance de la masse salariale avoisinera les 2.7% en intégrant :

- l'évolution impérative du GVT « glissement vieillesse technicité » ;
- la hausse fractionnée du taux de cotisation à la Caisse Locale de Retraite « CLR » prise en compte depuis 1^{er} juin 2021 et renforcée le 30 septembre 2023 ;
- la poursuite de l'ajustement des postes budgétaires en lien avec l'évolution des missions provinciales et certaines mesures aléatoires (rupture conventionnelle, régime indemnitaire...) ;
- l'évolution de la valeur du point actée au 1^{er} juillet 2023.

Evolution de l'encours des rémunérations et charges en millions XPF

Rémunérations et indemnités	CA 19	CA 20	CA 21	CA 22	CA 23
<i>en millions XPF</i>					<i>estimé</i>
Masse salariale	19 507	19 260	19 363	19 531	20 057
Remplacements	787	638	715	779	940
Autres charges	233	231	178	255	325
Elus (indemnités et autres ch.)	423	414	421	439	464
	20 950	20 543	20 677	21 004	21 785
Evolution du poste	195	-407	134	327	781
	0,9%	-1,9%	0,7%	1,6%	3,7%



MASSE SALARIALE	CA 19	CA 20	CA 21	CA 22	CA 23
<i>Evolution du poste en millions XPF</i>	19 507	19 260	19 363	19 531	20 057
Evolution	157	-247	103	168	526
	0,8%	-1,3%	0,5%	0,9%	2,7%
dont :					
1 - GVT : 0,8% à 1%	175	175	175	160	157
3 - mesures nouvelles qui impactent l'année :					
Evolution des missions provinciales			237	211	175
Evolution des cotisations CLR			76		144
Evolution de la valeur du point				0	100
provision pour rupture conventionnelle				50	100
Divers aléas				50	
masse salariale hors mesures nouvelles	19 507	19 260	19 050	19 220	19 538
économie		-247	-210	170	318
variation cumulée			-457	-287	30
taux			-2,3%	-1,5%	0,2%

Pour 2023, les dépenses de fonctionnement sont estimées à 41.35 milliards XPF et leur croissance, estimée à 5%, se concentre notamment sur :

- les rémunérations et charges où, à l'évolution de la masse salariale est associée celle des crédits de remplacement qui prend en compte les fortes contraintes d'activité des secteurs sanitaire, social et de l'enseignement ;
- le périmètre d'interventions et de subventions où, comme précisé précédemment, la mise en œuvre de la politique jeunesse incluant les actions de formation et d'insertion professionnelle mais aussi la rehausse nécessaire de certains programmes (aide médicale, médico-social et enseignement) nécessitent un ajustement des dépenses, notamment pour compenser le désengagement du gouvernement.

Au-delà, il convient de souligner les intérêts d'emprunts qui évoluent selon l'encours et tiennent compte de la rehausse sensible des taux indexés (Euribor) observés depuis fin juillet 2022. Enfin, les mouvements financiers intègre la provision pour créances irrécouvrables votée au budget supplémentaire à hauteur de 285 millions XPF.

2. L'EVOLUTION DE L'EPARGNE BRUTE

La période 2018-2019 affiche une dégradation de l'épargne qui conjugue plusieurs facteurs :

- une croissance fiscale atone en 2018 qui fait suite à la chute sensible de la fiscalité en 2017. Les marges de manœuvre de la collectivité ont été considérablement réduites et le fonds de roulement réduit quasi de moitié (de 6 milliards XPF en 2016, il est ramené à 3.5 milliards XPF fin 2018). La collectivité amorce une restauration de l'épargne moyennant une réduction limitée de dépenses qui porte principalement sur le transfert d'une première quote-part de financement des centres hospitaliers relevant de la Nouvelle-Calédonie vers l'agence sanitaire et sociale (1.6 milliard XPF).
- un bouclage financier 2019 du fonctionnement véritablement fragilisé par des surestimations sur la fiscalité. Et malgré les efforts de correction de dépenses menés sur la fin de l'année, une dégradation sensible de l'épargne s'affiche à la clôture. A fin 2019, l'épargne brute ne couvre plus l'annuité de dette.

Sur la période 2020-2022, la collectivité s'engage dans une phase de reconstitution de l'épargne :

- Sur 2020 et 2021, malgré les effets de la crise sanitaire, la fiscalité de répartition sera maintenue à un niveau suffisant pour permettre à la collectivité d'atteindre son objectif stratégique (*restauration et préservation de l'épargne*) moyennant en parallèle des efforts d'optimisation de crédits de dépenses comme développé précédemment ;
- En 2022, l'évolution sensible de l'épargne conjugue la poursuite des efforts de rationalisation, tant sur la masse salariale que le périmètre d'interventions et de subventions, mais surtout la prise en compte, sur la fiscalité, des recouvrements allant au-delà des prévisions budgétaires (1.8 milliard XPF sur la fiscalité de répartition et 1.2 milliard XPF sur la fiscalité additionnelle).

En 2023, l'épargne, qui se situera quasi au même niveau qu'en 2022, est à nouveau influencée par des recouvrements fiscaux hors prévisions. En effet, 4 points d'épargne (soit un peu plus de 1.9 milliard XPF) vont être générés sur la fiscalité de répartition suite au versement par le gouvernement de l'intégralité des dotations alors que la province n'en a budgété que 95%.

Cet indicateur financier révèle à nouveau la prépondérance de la ressource fiscale sur son évolution. Cette situation rappelle toute la dépendance de la collectivité à cette ressource fondamentale exogène et son manque périlleux de visibilité.

Quand bien même l'épargne se situera à un niveau très satisfaisant en fin d'année, cette situation n'en demeure pas moins atypique et confirme la nécessité de poursuivre les travaux engagés pour rendre plus lisible et pérenne la croissance fiscale afin d'offrir plus de cohérence et d'équité dans le financement de certaines politiques publiques et de la rendre cohérente avec l'évolution de la population présente en province Sud.

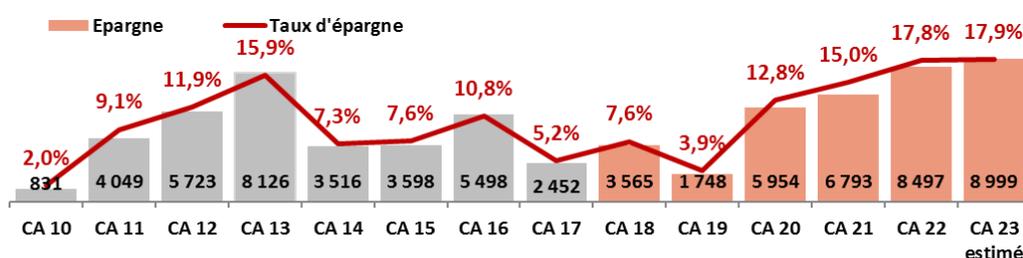
Les options visant le transfert de charges ou leur compensation financière restent toujours d'actualité et doivent permettre à la collectivité d'atténuer son déficit d'épargne structurel au fonctionnement et ce dans l'attente d'une révision de la répartition des compétences et du financement des missions de service public suite à la fin de l'accord de Nouméa et à la révision constitutionnelle attendues pour 2024.

Evolution de l'épargne en millions XPF

<i>en millions XPF</i>	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022	Estimé 2023
Epargne de gestion	4 086	2 241	6 424	7 218	8 936	9 557
Intérêts sur emprunts	521	493	470	425	440	558
Epargne Brute	3 565	1 748	5 954	6 793	8 497	8 999
Taux d'épargne	8%	4%	13%	15%	18%	18%
remboursement du capital	1 826	2 104	2 279	2 515	2 584	2 680
Epargne nette	1 739	-356	3 675	4 278	5 912	6 319

Evolution du taux d'épargne brute

(Rapport : épargne brute / recettes réelles de fonctionnement)



3. LE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT

Les dépenses d'investissement comprennent d'une part, les investissements directs (au profit de la province Sud et des autres tiers publics ou privés soutenus par celle-ci) et d'autre part, le remboursement du capital de la dette.

En 2018 et 2019, l'enveloppe annuelle moyenne d'investissement stagne à 9 milliards XPF et s'affiche à 8.7 milliards fin 2019. A partir de 2020, le plan d'investissement devient une priorité de l'exécutif pour favoriser la relance de l'économie et favoriser la mise en œuvre des priorités de la mandature 2019-2024.

Le programme d'investissement se concentre alors autour des programmes prioritaires que sont le soutien au développement des communes et à leur sécurisation, la modernisation des infrastructures de mobilité, le logement social, l'équipement des collèges, les projets en faveur de la jeunesse et le soutien au développement économique et au tourisme pour participer à une réelle relance de l'économie calédonienne.

Sur 2020 et 2021, le programme sera cependant ajusté pour tenir compte de l'urgence exceptionnelle face à l'ampleur de la crise sanitaire. La province Sud intervient alors rapidement en matière économique en instaurant des plans d'urgence et de soutien aux entreprises affectées par les effets de la propagation du Covid-19. En outre, elle contribue au fonds de solidarité nationale mis en œuvre par les services de l'Etat. Ces éléments n'empêcheront pas, pour autant, l'exécutif de mener à bien tous les programmes prioritaires. Et d'ailleurs, sur la priorité de la relance économique, les dispositions prises durant la crise sanitaire participent au maintien de l'activité économique en gardant à flot les entreprises calédoniennes soutenues. Ce soutien est essentiel car il participe au maintien des recettes fiscales nécessaires au financement des services publics.

Sur 2022 et 2023, la collectivité poursuit sa politique d'investissement et pour mener à bien ses engagements, elle procède régulièrement à une révision de son plan pluriannuel d'investissement (PPI) afin d'être en phase avec sa capacité de financement. Ci-après, l'évolution du plan de financement de l'investissement depuis 2018 (en millions XPF) :

PLAN DE FINANCEMENT	2018	2019	2020	2021	2022	estimé 2023	
Recettes d'inv	4 482	4 427	4 189	4 536	4 919	4 452	33%
Emprunts	3 000	2 500	4 000	2 420	4 100	0	0%
Épargne brute	3 565	1 748	5 954	6 793	8 497	8 999	67%
Recettes d'investissement	11 047	8 675	14 143	13 749	17 516	13 451	
Inv. directs	9 078	8 692	8 719	10 824	10 409	11 000	
K de la dette	1 826	2 104	2 279	2 515	2 584	2 680	
Dépenses d'investissement	10 904	10 796	10 998	13 339	12 993	13 680	
Besoin de financement	143	-2 121	3 145	410	4 523	-229	

Rappel :

$Dépenses\ d'investissement - (Recettes\ d'investissement + épargne + emprunts) = besoin\ de\ financement\ ou\ excédent\ de\ financement.$ → Variation du fonds de roulement

Pour financer ses investissements, la province Sud dispose d'un volant de dotations et fonds affectés à l'investissement dénommés plus globalement « les recettes d'investissement ». En moyenne, les recettes d'investissement couvrent entre 40 et 50% des investissements directs. L'évolution de ce taux de couverture est notamment fonction des recettes versées par l'Etat au titre des contrats de développement. A fin 2023, il est estimé, en hypothèse basse, aux alentours de 40%.

Au-delà, l'équilibre s'opère en complétant les recettes d'investissement de l'épargne dégagée sur le fonctionnement et de la ressource externe d'emprunt. L'emprunt constitue alors la variable d'équilibre lorsque l'épargne s'avère insuffisante.

Enfin, l'écart réel de réalisation qui résulte de la différence entre les dépenses et l'enveloppe globale de recettes se rattache au fonds de roulement.

Un écart positif permet sa reconstitution. A contrario, l'écart négatif exprime le besoin de financement (BFI) de l'année écoulée qu'il conviendra de retrancher au fonds de roulement initial, comme cela fut le cas en 2017 et 2019.

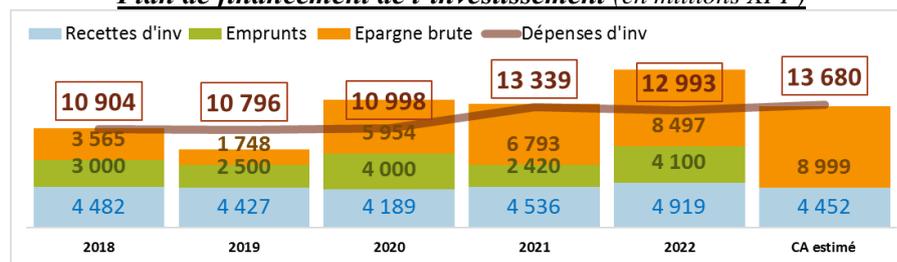
Pour 2023, l'enveloppe d'investissements directs avoisinera les 11 milliards XPF. Complétée du capital des emprunts remboursés à hauteur de 2.7 milliards XPF, les dépenses totales de la section seront proches des 13.7 milliards XPF.

Le plan de financement estimé à 13.5 milliards XPF de ressources comprend :

- 67% d'épargne.
- 33% de recettes affectées à l'investissement ;
- Aucun financement sur emprunt, les emprunts 2022 auront permis de financer partiellement les investissements 2023 au travers du fonds de roulement et ce en raison des informations tardives du gouvernement sur l'exécution des recettes 2022.

L'écart final se solde par un léger déficit de financement de l'ordre de 143 millions XPF qui constitue la variation du fonds de roulement (c'est-à-dire le résultat de l'année 2023 estimé). Il viendra compléter le résultat excédentaire 2022 et financer ainsi le plan stratégique provincial.

Plan de financement de l'investissement (en millions XPF)



4. LE FONDS DE ROULEMENT

Evolution du fonds de roulement en millions XPF

	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022	estimé 2023
Var. fonds de roulement	143	-2 121	3 145	410	4 523	-229
régul. Extra budg.	139			-6	10	
Résultat cumulé	3 519	1 398	4 543	4 946	9 479	9 250
Nbre de jrs dép.	24	9	32	35	66	61

Pour mémoire, le fonds de roulement ou résultat (cumulé) de clôture s'obtient en additionnant le résultat de l'exercice et le résultat cumulé reporté de l'exercice précédent.

La chute fiscale de 2017 aura entraîné une forte dégradation de l'épargne et du fonds de roulement. Ce dernier passe sous la barre des 30 jours de paiement de dépenses (21 jours à fin 2017 contre 39 jours à fin 2016).

En 2018, pour tenir compte de la situation conjoncturelle, l'objectif de maintenir un fonds de roulement entre 30 et 60 jours est alors ramené à une fourchette comprise entre 10 et 20 jours plutôt que de revoir plus fortement le périmètre des interventions ou celui de la masse salariale. Néanmoins, maintenir le fonds de roulement dans cette fourchette, qui constitue un plancher, interdit toute diminution supplémentaire des marges susceptible de remettre en cause la qualité de paiement de la collectivité.

Faute de pouvoir alors reconstituer des marges significatives à partir du fonctionnement, les équilibres financiers suivants misent sur un recours plus accru à l'emprunt, compris entre 2.5 et 3 milliards XPF, afin de maintenir le fonds de roulement aux alentours de 20 jours de dépenses.

En 2019, le bouclage financier du fonctionnement, faussé par la surestimation fiscale, engendre une nouvelle dégradation sensible de l'épargne ce, malgré le gel des dépenses mené sur la fin de l'année. Cette insuffisance d'épargne va à nouveau dégrader le fonds de roulement.

Sur la période 2020-2023, la rehausse sensible de l'épargne sur le fonctionnement et un plan de mobilisation d'emprunts plus soutenu pour tenir compte des aléas du plan de financement de l'investissement vont permettre de remettre à niveau le fonds de roulement. Il convient de souligner :

- sur la période 2020-2021, les plans d'urgence en matière économique afin de soutenir les entreprises affectées par les effets de la crise sanitaire impactent l'investissement à hauteur de 2.4 milliards XPF. Le fonds de roulement, établi à 35 jours de dépenses à fin 2021, anticipe la reprise des chantiers impactés par l'arrêt des activités en période de confinement mais va surtout permettre d'amortir la chute fiscale subie en 2022 ;
- sur 2022 et 2023, la province poursuit la mise en œuvre de ses priorités en matière de relance économique au travers de l'investissement.

Néanmoins, la situation fiscale reste cependant la première préoccupation car de son évolution pérenne favorable dépend le niveau d'épargne et l'équilibre financier de la collectivité. Cette problématique centrale impacte toute stratégie de moyen terme de la collectivité.

5. L'ENDETTEMENT PROVINCIAL

Suite à la forte dégradation du fonds de roulement constatée fin 2017 (2.8 milliards XPF en lien avec la chute de fiscalité), la période 2018-2019 amorce une rehausse sensible de l'emprunt pour pallier l'insuffisance de fonds de roulement.

Sur 2019, l'emprunt mobilisé sur l'année ne comblera pas l'insuffisance d'épargne aggravée par une surestimation fiscale qui déséquilibre totalement le fonctionnement. La clôture 2019 se solde par une épargne à 3.9% et une forte dégradation du fonds de roulement (-2.1 milliards XPF, soit 60% du fonds de roulement 2018).

A partir de 2020, la collectivité mise sur une amplification de son effort d'investissement. Cet effort participe à la relance économique et permet de mettre à disposition des habitants de la province Sud des équipements de qualité. La collectivité adapte annuellement sa politique d'endettement au besoin :

- 2020, comme évoqué précédemment, le plan d'investissement est rehaussé pour tenir compte des plans de soutien aux entreprises affectées par les effets de la crise sanitaire. Ainsi, 4 milliards XPF d'emprunts seront mobilisés dont 1 milliard XPF pour financer les mesures exceptionnelles liées à la pandémie ;
- 2021, l'enveloppe empruntée est ramenée à 2.4 milliards XPF. Ainsi, à fin 2021, la province bénéficie d'un fonds de roulement supérieur à 30 jours de paiement ;
- 2022, pour pallier l'insuffisance d'épargne liée à la perte brutale de ressource fiscale (assiette fiscale primitive qui passera de 110.15 milliards XPF à 103.30 milliards XPF), le choix de rehausser à nouveau l'emprunt à 4.1 milliards XPF s'impose pour ne pas compromettre le plan d'investissement. Au final, l'assiette fiscale se clôture à 118.32 milliards XPF et les excédents de dotations versés tant en fin 2022 qu'en 2023 sont de nature à remettre à cause l'opportunité d'avoir mobilisé 4.1 milliards XPF d'emprunts ;
- 2023, la collectivité opère alors un lissage des emprunts mobilisés fin 2022. Ils financent également les investissements 2023 et l'option a pour effet de maintenir la moyenne annuelle de mobilisation aux alentours de 2.6 milliards XPF et permettra ainsi de réduire l'encours de dette de 11%.

Fin 2023, avec un encours de dette propre de 22.43 milliards XPF, la collectivité affiche un taux d'endettement de 44.5% (hors garantie d'emprunt) sur un seuil de prudence établi à 90% des recettes réelles de fonctionnement. La province Sud dispose d'une marge d'endettement qu'il convient de gérer avec prudence tant qu'un niveau d'épargne pérenne n'est pas garanti.

Evolution de l'encours de dette en millions XPF

Les emprunts (MF)	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022	Estimé 2023
Emprunts mobilisés	3 000	2 500	4 000	2 420	4 100	0
en cours de dette au 31/12 (2)	21 569	21 965	23 686	23 591	25 106	22 427
<i>(2) dont rétrocession SAV</i>						
Annuités (hors remb. Anticipé)	2 297	2 545	2 686	2 906	2 991	3 189
capital	1 826	2 104	2 279	2 515	2 584	2 680
intérêts	470	441	407	391	407	509
Remboursement anticipé (capital)	0	0	0	0	0	
Evolution de l'encours	1 174	396	1 721	-95	1 516	-2 680
	6%	2%	8%	0%	6%	-11%
Encours garantis au 31-12	49 442	52 718	50 930	53 819	52 842	53 000
les ratios	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022	Estimé 2023
CAPACITE DE DESENDETTEMENT						
Dette / Ep. Brute	6	13	4	3	3	2
TAUX D'ENDETTEMENT (Dette / Rec. Réelles de fonc.)						
seuil de prudence (90%)	45,8%	48,8%	50,9%	52,0%	52,5%	44,5%
seuil critique (150%)						
Dette consolidée / Rec. Fonc	150,7%	166,0%	160,3%	170,6%	162,9%	149,8%

Cette synthèse fait le constat d'un dynamisme des recouvrements fiscaux, observés depuis 2022, qui contribue grandement à la santé financière de la collectivité. Elle met ainsi en lumière que des perspectives de croissance en matière fiscale dépend essentiellement l'évolution du budget provincial.

Il convient cependant de nuancer les effets de cette croissance fiscale en précisant que :

- l'assiette fiscale qui se clôture en 2022 à 118.32 milliards XPF a été ramenée en 2023 à 109.19 milliards XPF. Ainsi, à périmètre fiscal constant, l'assiette fiscale 2024 approchée à 110 milliards XPF va engendrer un manque à gagner de l'ordre de 3.3 milliards XPF sur ce prochain budget ;
- chaque année, la province Sud s'efforce de trouver un équilibre budgétaire très prudent dans un contexte fiscal qui manque cruellement de visibilité et de pérennité. C'est d'ailleurs ce qui explique, que depuis 2022, 4 à 5 points d'épargne sont générés par des versements fiscaux inattendus, opérés à la discrétion du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et par anticipation sur la clôture.

Il ne faut donc pas perdre de vue que la situation s'est grandement améliorée depuis 2020, suite à des choix volontaristes, des efforts qui ont été engagés par l'exécutif pour redresser les comptes et s'adapter, en outre, à la situation de crise sanitaire qui a touché l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie.

Dès lors, cette situation financière constatée depuis 2022 et reproduite en 2023, qui masque la réalité des équilibres de fonctionnement, ne doit pas pour autant masquer notre handicap majeur et structurel que constitue la clé de répartition issue des accords de Matignon.

En effet, la province Sud, qui concentre 75% des ressortissants calédoniens, a vu la proportion de sa population croître entre 1996 et 2019 de 52% (*source Insee-Isee, Recensement de la population*) en ne bénéficiant que d'une quote-part de 49.28% des ressources fiscales allouées aux collectivités provinciales, une répartition datant de 1989 qui pénalise grandement la collectivité et surtout ses habitants.

La province Sud doit continuellement faire face à l'amélioration des conditions de vie d'une population grandissante avec un cadre de ressources figé voire en régression. Cette situation, qui fragilise très sérieusement la collectivité, explique l'essentiel du déficit structurel de son plan de financement.

Les évolutions démographiques conduisent chaque année à faire le constat d'une province Sud qui se doit de prendre en charge une grande partie de la population de la Nouvelle-Calédonie dans de nombreux secteurs comme l'éducation, l'aide médicale, le logement, les aides sociales, mais aussi la jeunesse, l'insertion et l'emploi et souvent bien au-delà de ses compétences.

Ainsi, au-delà des efforts de gestion consentis par la collectivité, il est vital de rechercher des nouvelles conditions d'équilibre qui produiront des ressources pérennes nécessaires pour satisfaire aux besoins essentiels de l'ensemble de la population résidant en province Sud. Cela passe avant tout par une meilleure répartition des recettes existantes.

Aussi, l'exécutif provincial réitère son souhait de valider, de concert avec les présidents d'exécutifs, des travaux visant à mettre en adéquation les ressources et les charges liées aux politiques publiques mises en œuvre en Nouvelle-Calédonie. Il est urgent d'agir, les habitants ne doivent plus subir l'attentisme actuel.

L'ÉVALUATION PROSPECTIVE 2024-2026

1. L'HYPOTHESE DE CADRAGE

La prospective financière qui vous est proposée est par essence un outil d'aide à la décision. Elle va permettre de tester la sensibilité du budget en fonction de l'évolution des ressources et du programme de dépenses qui découle de l'exercice des compétences provinciales, de celles déléguées et de la mise en œuvre des priorités décidées par l'exécutif. Elle permet de mettre en lumière les leviers d'actions ou facteurs de rigidité du budget de la collectivité.

Elle tient compte des éléments exogènes (comme l'évolution de la fiscalité ou certains composants de la masse salariale) et endogènes (l'ensemble des dispositifs et mode de gestion mis en œuvre dans le cadre des différentes politiques provinciales).

Elle doit permettre de conforter la stratégie budgétaire de l'exécutif pour mener à bien les objectifs arrêtés dans « Vision Sud ». L'exécutif souhaite renforcer, en lien avec la reprise économique, notre capacité à investir tout en maîtrisant notre niveau d'endettement. C'est à ce titre qu'il importe de préserver un taux d'épargne brute et disposer d'un fonds de roulement suffisant

L'hypothèse retenue intègre l'atterrissage de la fiscalité en 2023 sur la base des éléments fournis par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Pour l'heure et en l'absence de perspective de croissance réelle pour le prochain exercice, la collectivité doit faire preuve d'une très grande prudence dans l'estimation de ses ressources. A défaut de révision du périmètre du financement de certaines missions, cette situation empêche, à ce jour, de travailler à un équilibre sincère et réaliste du budget.

La trajectoire prospective doit reposer sur le maintien d'un niveau d'épargne adapté en tenant compte de l'évolution de sa principale ressource qu'est la fiscalité. Sans nouvelle profonde révision du périmètre des actions, l'équilibre mené par la collectivité est hors de portée et questionne sur la capacité ou non à poursuivre l'exercice de certaines missions.

a) L'évolution des ressources en 2024

Hormis la fiscalité de répartition et additionnelle, dont l'évolution impacte principalement celle des recettes du budget de fonctionnement, la collectivité présente, au fonctionnement, d'autres postes de ressources dont la croissance ne bénéficie plus de réelles marges de manœuvre (dotations Etat, NC et communes, recettes des services, recouvrements divers).

Il convient cependant de souligner tout l'enjeu des travaux à mener en partenariat avec l'Etat pour définir le périmètre financier de la nouvelle génération de contrats de développement dont les contours demeurent en discussion.

➤ L'évolution de la fiscalité de répartition

Pour mesurer la soutenabilité de la trajectoire prospective, il convient de ne pas structurer l'équilibre budgétaire de la collectivité autour d'une augmentation anticipée de ces recettes.

Pour mémoire, l'assiette 2023 a été arrêtée par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie à 109.20 milliards XPF. A ce stade de l'analyse, l'évaluation prospective table sur la reconduction d'une assiette de répartition ajustée à 110 milliards XPF en 2024.

FISCALITE DE REPARTITION (en millions XPF)																	
Ass Fiscale annoncée	Budget NC				DGF Psud → 25,75%			DGE Psud → 1,60%		Estimation des dotations budgétaires							
	Assiette primitive		Clôture		Attib. Gouv		DG finale	Ajust. final	Attib. Gouv (ass.)		Ajust. final	DGF	Ajust n-1	total	DGE	Ajust n-1	total
2 016	117 423	117 423	117 969		99%	29 934	30 377	443	99%	1 860	28	29 934	1 673	31 607	1 860	104	1 964
2 017	111 912	111 912	110 492	-6,3%	97%	27 977	28 452	474	97%	1 738	29	27 977	443	28 420	1 738	28	1 766
2 018	111 396	111 396	107 260	-2,9%	98%	28 111	27 619	-491	98%	1 747	-31	28 111	474	28 585	1 747	29	1 776
2 019	112 211	112 211	112 225	4,6%	95%	27 450	28 898	1 448	95%	1 706	90	27 450	0	27 450	1 706	0	1 706
2 020	110 004	110 004	110 307	-1,7%	98%	27 759	28 404	644	98%	1 725	40	27 759	1 448	29 208	1 725	90	1 815
2 021	110 146	110 146	111 326	0,9%	95%	26 945	28 666	1 722	95%	1 674	107	26 945	644	27 589	1 674	40	1 714
2 022	104 826	104 826	118 324	6,3%	100%	26 993	30 468	3 476	100%	1 677	216	26 993	1 722	28 715	1 677	107	1 784
2 023	109 197	109 197	109 197	-7,7%	100%	28 118	28 118	0	100%	1 747	0	28 118	3 476	31 594	1 747	216	1 963
2 024	110 000	110 000	110 000	0,7%	100%	28 325	28 325	0	100%	1 760	0	28 325	0	28 325	1 760	0	1 760
2 025	110 000	110 000	110 000	0,0%	100%	28 325	28 325	0	100%	1 760	0	28 325	0	28 325	1 760	0	1 760
2 026	110 000	110 000	110 000	0,0%	100%	28 325	28 325	0	100%	1 760	0	28 325	0	28 325	1 760	0	1 760

Pour mémoire, une croissance de l'assiette à hauteur de 1 milliard XPF conduit à une ressource supplémentaire de seulement 273.5 millions XPF pour la province Sud (16 MF en investissement et 257.5 MF au fonctionnement).

Les travaux menés actuellement par le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie laissent entrevoir une assiette qui pourrait être supérieure à 110 milliards XPF voire plus en cas de réformes fiscales adoptées. Néanmoins, le dépôt d'un projet de loi de pays, visant la généralisation du prélèvement relatif aux frais de gestion, laisse déjà entrevoir une diminution de 602 millions XPF de nos recettes.

➤ L'évolution de la fiscalité additionnelle

A périmètre constant, il convient de rester réaliste dans l'estimation du rendement attendu en 2024 en partant sur une reconduction des recouvrements effectifs 2022. Tous les leviers sont actuellement activés et il conviendra de réviser le cadre de la fiscalité additionnelle sur les communications téléphoniques.

Compte administratif

Libellé de l'opération	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CA 2022	rendement estimé	
						2 023	2 024
DROIT D'ENREGISTREMENT	1 756 835 392	1 493 654 640	1 341 040 266	1 274 488 660	1 833 048 392	1 758 822 368	1 700 000 000
LICENCE DEBITES DE BOISSONS	72 097 200	49 573 412	55 674 691	60 961 797	61 316 160	55 871 140	55 000 000
TAXES NUTREES	158 491 054	2 436 143	0	0	61 155 740	0	0
COMMUNICATION TELEPHONIQUE	1 404 584 117	1 332 062 834	1 333 684 771	1 359 423 402	1 261 876 950	1 156 503 316	1 120 000 000
CONTRIBUTION FONCIERE	582 587 280	467 337 188	483 772 823	498 371 364	525 544 439	583 599 380	580 000 000
PATENTES	1 346 515 433	1 366 470 639	1 492 315 398	1 459 382 801	1 401 082 989		
CONTRIBUTION TELEPHONIQUE	128 422	0	0	0	0	1 447 372 818	1 450 000 000
COURSES HIPPIQUES - PMU	49 873 302	37 646 732	24 316 148	25 664 533	25 088 967	24 043 277	20 000 000
IMPOT S/ REV. VALEURS MOBILIERES	752 169 003	917 148 888	621 679 553	719 439 861	728 370 022	684 797 973	700 000 000
TAXE SUR LE PRODUIT DES JEUX	2 090 798 114	1 890 895 633	1 653 499 844	1 614 488 605	1 866 289 975	2 234 400 721	2 200 000 000
	8 214 079 317	7 557 226 109	7 005 983 494	7 012 221 023	7 763 773 634	7 945 410 993	7 825 000 000

b) Le plan pluriannuel d'investissement – PPI

Il s'agit de répondre aux priorités, dans l'exercice des compétences de la province, fixées par l'exécutif et déclinées précisément dans le plan stratégique provincial « Vision Sud ».

L'exécutif entend renforcer sa politique d'investissement sur les secteurs comme le développement économique, la préservation du cadre de vie, l'éducation, la réussite scolaire et l'épanouissement de notre jeunesse ou encore la sécurité. Pour ce faire, une priorité sera donnée à la qualité des collèges provinciaux, à l'amélioration des déplacements grâce à un réseau routier plus qualitatif, au développement des activités de plein air favorisant les loisirs, à la formation (ou à la reprise en main) de la jeunesse, à l'équipement en outils de sécurité tant de nos bâtiments que des polices municipales pour garantir la qualité de vie.

L'actualisation du PPI doit nous permettre de préserver l'effort d'investissement au-delà de 10 milliards XPF. La révision annuelle du PPI permet de rendre effective les prévisions de consommations de crédits et d'améliorer ainsi sa lisibilité.

En pièce jointe, vous disposez de la synthèse du PPI 2023 comprenant l'ensemble des autorisations de programmes voté par l'assemblée. Cette synthèse, qui fait état des premières propositions d'évolution pour 2024, sera ajustée dans le cadre du budget primitif pour l'exercice 2024 selon la capacité de financement offerte pour ce nouvel exercice budgétaire.

Synthèse par pôle et grands postes d'investissement

POLE	Données					
	AP votées	Ajust. Proposé	Reste à financer	Budget	PPI 24	PPI 25
Transition écologique	71 307 284 753	24 374 152 990	66 851 719 252	8 591 077 533	9 666 937 563	8 656 824 992
Dév & Ep. de la personne	23 476 606 367	6 683 608 343	16 819 404 548	1 897 471 921	3 698 750 062	3 458 917 238
pôle fonctionnel	6 869 749 255	909 969 379	4 689 920 237	1 315 594 264	1 247 300 000	975 706 047
Total général	101 653 640 375	31 967 730 712	88 361 044 037	11 804 143 718	14 612 987 625	13 091 448 277

POSTES	Données					
	AP votées	Ajust. Proposé	Reste à financer	Budget	PPI 24	PPI 25
HABITAT SOCIAL	12 974 985 469	4 497 000 000	11 256 188 328	1 028 538 249	2 300 475 097	2 288 270 039
EQUIPT COMMUNAL	10 724 693 198	150 737 236	4 726 790 843	1 285 851 859	1 345 323 478	579 914 327
EQUIPT PROVINCIAL (BTP)	17 859 681 675	10 029 062 607	20 715 742 680	2 022 914 284	2 384 809 418	2 952 549 835
TRAVAUX ROUTIERS	19 341 180 124	4 412 671 488	17 347 935 243	2 925 383 575	2 966 000 000	2 013 429 216
COLLEGES PUBLICS	11 305 037 552	8 209 148 871	15 176 345 616	1 081 397 255	1 766 000 000	2 247 705 432
SOUTIEN A L'INVESTISSEMENT	6 197 000 460	1 179 207 717	3 727 397 518	739 233 479	821 000 000	431 000 000
DIVERS	14 666 061 897	3 039 902 793	9 688 212 349	1 539 194 029	2 067 379 632	1 909 302 288
Budget participatif	900 000 000		663 135 808	261 210 383	250 000 000	124 277 140
ZAC	7 685 000 000	450 000 000	5 059 295 652	920 420 605	712 000 000	545 000 000
Total général	101 653 640 375	31 967 730 712	88 361 044 037	11 804 143 718	14 612 987 625	13 091 448 277

c) Le cadrage budgétaire 2024

Sur la base des premières estimations disponibles, l'évaluation prospective à l'horizon 2023 tient compte des orientations suivantes :

- **L'évolution de la fiscalité de répartition**

A périmètre constant, l'évaluation prospective table, en 1^{ère} approche, sur une assiette de répartition estimée 110 milliards XPF. Il n'est d'ailleurs pas certain que la province dispose d'estimations définitives de la Nouvelle-Calédonie d'ici le vote de son budget primitif. Un principe de prudence devra alors être adopté pour s'éviter toute correction sensible de la dotation et tenir compte de frais de gestion que le gouvernement veut imposer (2% tant sur le budget de reversement que de répartition) ;

Ces prévisions seront, bien entendu, ajustées en fonction des travaux menés et communiqués, quand ils le sont, par la Nouvelle-Calédonie qui peut jusqu'à la fin de l'année revoir le montant ;

- **L'enveloppe d'investissement** qu'il est souhaitable de maintenir à au moins 12 milliards XPF dès le budget primitif.

Pour maintenir ce niveau d'investissement, en estimant que les investissements sont couverts en moyenne à 45% par des recettes affectées à la section, l'équilibre financier doit se poursuivre en combinant désormais la mobilisation d'emprunt et le renforcement de l'épargne. Les améliorations des rentrées fiscales seraient, en priorité, mobilisées vers une amélioration de notre capacité à investir et à amplifier la commande publique.

- **La réduction des déséquilibres financiers** avec notamment comme objectifs :

- o de dégager **une épargne brute** pour financer l'investissement. C'est ici un enjeu fort de la collectivité.

Au-delà de répondre à nos obligations juridiques (double couverture de l'annuité de la dette et de la dotation aux amortissements), il est indispensable de dégager une épargne nette plus positive pour financer nos investissements et réguler notre recours à l'emprunt ;

Nb - une épargne nette nulle ou négative marque un réel point de fragilité susceptible de remettre en cause le plan de financement de l'investissement vis-à-vis des prêteurs ;

- o de poursuivre **une politique d'endettement prudente** (1) qui vise à sauvegarder les équilibres financiers et préserver la solvabilité de la collectivité.

Au-delà du taux d'endettement, il faut s'intéresser à la capacité de stabilisation du volume de dette en lien avec le niveau d'épargne ;

(1) L'emprunt annuel d'équilibre est calculé sur 15 ans à un taux avoisinant les 2%

- o de **renforcer à moyen terme le fonds de roulement** en le maintenant aux alentours des 60 jours dans une situation conjoncturelle assez tendue ;

- **L'évolution des charges de fonctionnement** doit avant tout s'adapter afin de répondre, à minima, aux obligations légales (couverture de la dotation aux amortissements et remboursement de l'annuité de la dette). Le cadrage annuel en fonctionnement prend ainsi en compte :

- o **des charges de personnel qui tiennent compte principalement des évolutions suivantes :**

- le principe du glissement, vieillesse, technicité « GVT », de l'ordre de 1% ;
- l'évolution des cotisations de la caisse locale de retraite « CLR » suite à la rehausse des taux actée en 2021 et en 2023 sans mesurer les risques à nouveau engendrés par tout employeur qui n'honorait pas le paiement de ses charges sociales ;
- des perspectives, non stabilisées à ce jour, de révision à la hausse des cotisations du régime unifiée d'assurance maladie maternité « RUAMM », de la mutuelle des fonctionnaires « MDF » mais aussi celle de l'institut de formation de l'administration publique « IFAP » en grande difficulté financière ;
- l'éventuelle poursuite de l'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique dont l'impact, pour point supplémentaire en année pleine, est estimé à 300 millions XPF ;

Pour rappel, pour l'ensemble des agents publics de l'hexagone, le point d'indice a été revalorisé de 5% entre 2022 et 2023. A ce jour 1 point a été rendue applicable à compter du 1^{er} octobre 2023 par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. 4 points supplémentaires représentent 1.2 milliard en année pleine ;

- l'ajustement du volume de postes budgétaires (suppressions de postes, création de postes par redéploiement, gel de postes sur certains secteurs) qui doit être poursuivi en 2024 afin de répondre au mieux aux missions des directions.

Estimation des rémunérations et charges 2024 – 1^{ère} approche

Rémunérations et indemnités	CA 19	CA 20	CA 21	CA 22	CA 23	BP 24
<i>en millions XPF</i>						<i>estimé</i>
Masse salariale	19 507	19 260	19 363	19 531	20 057	20 386
Remplacements	787	638	715	779	940	950
Autres charges	233	231	178	255	325	298
Elus (indemnités et autres ch.)	423	414	421	439	464	447
	20 950	20 543	20 677	21 004	21 785	22 081
Evolution du poste	195	-407	134	327	781	295
	0,9%	-1,9%	0,7%	1,6%	3,7%	1,4%
↓						
MASSE SALARIALE	CA 19	CA 20	CA 21	CA 22	CA 23	BP 24
<i>Evolution du poste en millions XPF</i>						20 386
Evolution	19 507	19 260	19 363	19 531	20 057	329
	0,8%	-1,3%	0,5%	0,9%	2,7%	1,6%
dont :						
1 - GVT : 0,8% à 1%	175	175	175	160	157	166
3 - mesures nouvelles qui impactent l'année :						
Evolution des missions provinciales			237	211	175	
Evolution des cotisations CLR			76		144	63
Evolution de la valeur du point				0	100	
provision pour rupture conventionnelle				50	100	50
Divers aléas				50		50
masse salariale hors mesures nouvelles	19 507	19 260	19 050	19 220	19 538	
économie		-247	-210	170	318	
variation cumulée			-457	-287	30	
taux			-2,3%	-1,5%	0,2%	

Associée à la masse salariale, l'enveloppe des crédits de remplacement, sera portée à quelques 950 millions XPF, nécessaire pour assurer le remplacement du personnel titulaire, faire face à tout surcroît d'activité et être plus attractif pour le recrutement d'enseignants remplaçants.

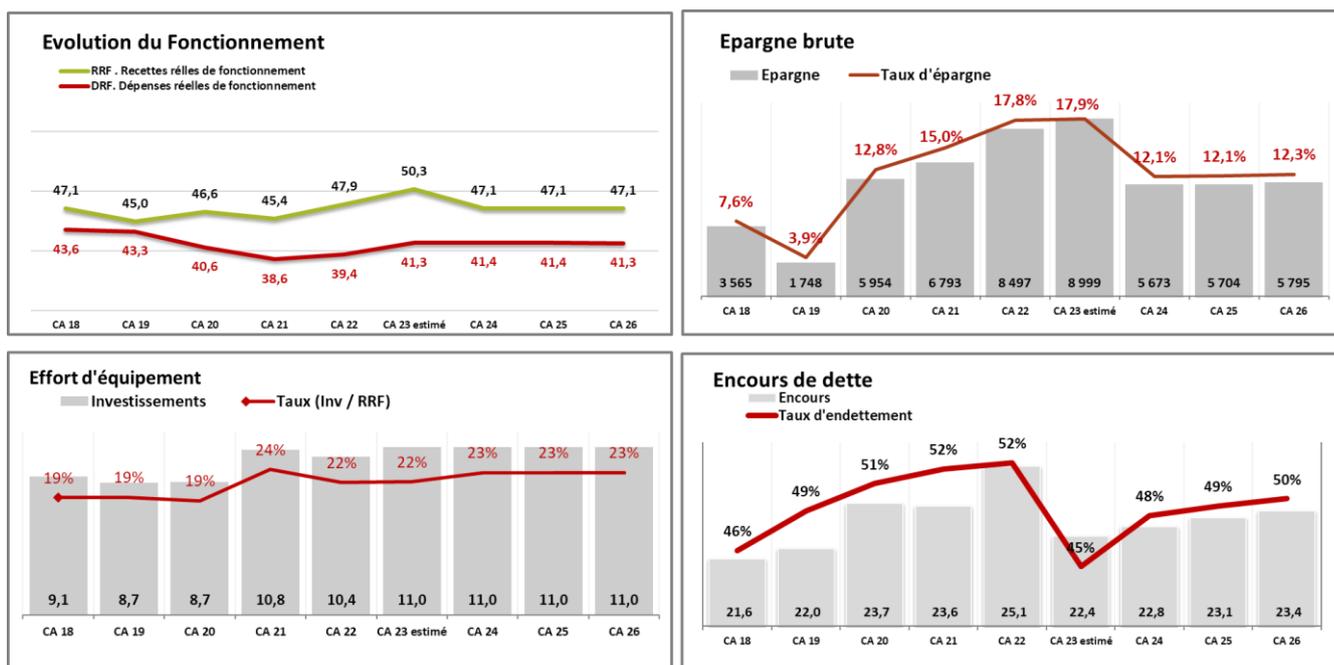
S'agissant des crédits de remplacement du personnel enseignant, le dispositif * intègre désormais la revalorisation des rémunérations à octroyer au personnel remplaçant afin de prendre en compte les fonctions exercées, la formation initiale acquise mais aussi l'implication attendue selon le remplacement à assurer et ce pour préserver la qualité de la formation.

* *ajustement de la délibération de 1993 relative au recrutement des personnels suppléants appelés à remplacer les enseignants du premier degré (délibération 06-1993/APS du 14 mai 1993)*

- **un budget de fonctionnement des services qui doit, à minima, demeurer constant** et aux alentours de 1.3 milliard XPF sans pour autant que notre gestion générale ne souffre d'insuffisance de crédits ;
- **un périmètre d'interventions et de subventions où l'effort de réduction sera à adapter en fonction de l'équilibre général** en lien, bien entendu, avec la croissance fiscale arrêtée par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie et la capacité du gouvernement de financer ses engagements ;

Au-delà du travail constant d'optimisation des crédits sur la gestion de notre patrimoine, des pistes d'économies doivent à nouveau être étudiées pour équilibrer ce prochain budget primitif. Il sera à nouveau question du financement de certaines charges relevant de la Nouvelle-Calédonie ou d'autres collectivités, de leur compensation, de leur transfert ou de leur rationalisation et ce sans attendre l'évolution des compétences liées à la fin de l'accord de Nouméa et un nouveau statut institutionnel attendu.

2. LES RESULTATS DE LA PROSPECTIVE



L'approche des résultats à partir des indicateurs majeurs :

⇒ **Maintenir les efforts d'épargne, gage de solvabilité pour la collectivité**

L'épargne constitue l'apport essentiel du plan de financement de l'investissement. Lorsque son niveau est insuffisant, il fragilise l'équilibre général et est susceptible de remettre en cause tant la politique d'investissement que d'endettement. De son niveau dépend la soutenabilité de nouveaux emprunts et la capacité à absorber les imprévus.

Des efforts importants ont été engagés depuis 2020 sur le fonctionnement, pour arriver à dégager une marge d'épargne supérieure à 5.5 milliards XPF. Ils doivent impérativement être maintenus en 2024 pour assurer l'autonomie et la solvabilité de la collectivité.

Indépendamment de toute reprise de croissance fiscale et d'amélioration de répartition des richesses, l'effort de gestion du fonctionnement constitue le premier levier pour porter l'épargne à son niveau souhaité.

Maintenir l'équilibre en 2024, dans un contexte de fiscalité toujours aussi incertain, supposera de prendre en compte toute correction des recettes. A périmètre fiscal constant, la réduction du plan de ressources de fonctionnement est estimée en 1^{ère} approche à 6.5%, soit un peu plus de 3 milliards XPF. Cette baisse fait suite à l'ajustement de l'assiette fiscale entre 2022 et 2023.

Pour maintenir une épargne de l'ordre de 12%, associée à cette baisse des recettes, une correction devra être opérée sur le périmètre d'interventions et de subventions afin de prendre en compte l'évolution des charges de personnel. En effet, compte tenu des éléments précisés précédemment, la masse salariale impose une croissance nécessaire pour assurer le bon pilotage de missions provinciales mais surtout la prise en compte d'éléments exogènes tels que la hausse de valeur du point d'indice ou celle de cotisations sociales (CLR, RUAMM).

Cet effort de gestion, attendu sur le périmètre d'interventions et de subventions, ne peut passer que par des arbitrages contraignants remettant en cause des actions engagées ou pour lesquelles nous sommes sollicités.

L'ajustement attendu sur le périmètre d'interventions et de subventions ne peut donc s'envisager sans transfert de charges ou compensation financière en lien avec le budget de la Nouvelle-Calédonie.

Une répartition plus juste des charges relevant des secteurs fondamentaux que sont la santé et l'enseignement est la seule issue pour enrayer le déficit structurel de la collectivité.

⇒ **Maintenir le niveau du fonds de réserves budgétaires**

La projection s'appuie sur un maintien du fonds de roulement au-dessus des 60 jours. C'est indispensable pour maintenir la qualité de délais de paiement qui s'imposent à notre collectivité et ainsi ne pas pénaliser le monde économique.

Néanmoins, sans ressource nouvelle de fonctionnement pour conforter la politique d'épargne de la province Sud, maintenir le fonds de roulement à ce niveau va s'avérer impossible. L'insuffisance d'épargne, qui ne peut être comblée intégralement par des emprunts, entraînera de facto, une dégradation du fonds de roulement.

⇒ **Préserver la capacité de la collectivité à emprunter pour investir**

Le bouclage financier de l'investissement nécessitera toujours un recours à l'emprunt. Aussi, un regard très attentif doit être porté sur la capacité de la collectivité à dégager des marges au fonctionnement même en conjoncture délicate. Cela reste l'enjeu majeur pour maintenir une politique d'investissement très dynamique.

Cet impératif renvoie à la maîtrise du fonctionnement exigé sur ces futurs exercices budgétaires et rejoint la réflexion menée avec nos partenaires financiers lors des étapes d'instruction de nos demandes d'emprunts.

Et quand bien même le taux d'endettement reste bien en deçà du seuil de prudence (90%), il ne faut pas perdre de vue que les marges de manœuvre de la province en matière d'emprunt dépendent désormais de sa capacité à dégager de l'épargne.

L'engagement de la collectivité pour maintenir ses équilibres est impératif pour souscrire de nouveaux emprunts sur les prochaines années dont le coût est de plus en plus élevé (surenchérissement actuel des taux).

⇒ **Faire évoluer le périmètre des interventions et assurer une répartition plus équitable des charges entre les collectivités calédoniennes**

La question de la répartition fiscale reste également au cœur des préoccupations pour trouver un équilibre et répondre aux besoins de nos administrés alors que la clé de répartition les pénalise durablement.

De plus, un financement plus équitable des missions assurées pour le compte d'autrui reste indispensable et c'est notamment le cas en matière d'aide médicale, d'enseignement privé, d'emploi ou de protection de l'enfance.

Annexes au rapport

- **Annexe n° 01 - Le plan pluriannuel d'investissement** (*sur autorisations de programme ouvertes au budget par l'assemblée*).