

dme

études & conseils économiques

## Un scénario tendanciel à long terme



Rapport n°2  
Version 1 – 06/08/22

# Un scénario tendanciel à long terme : des perspectives bien moroses



Le cabinet du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ainsi que celui du membre du gouvernement en charge de l'économie ont sollicité le cabinet DME pour participer aux travaux préparatoires à la conférence économique et sociale qui devrait se tenir à la fin du dernier trimestre de cette année.

La mission confiée à DME est scindée en **trois tâches** :

1. Réalisation d'un **bilan-diagnostic** macro-économique. Son objectif principal est d'expliquer la panne durable de croissance dont souffre l'économie calédonienne. L'analyse, présentée dans le rapport n°1, montre que le modèle économique du pays est désormais à bout de souffle et que ses finances publiques sont dans une situation proche de la faillite ;
2. Confection d'un **scénario tendanciel** à long terme. Son objectif principal est d'explorer la trajectoire de l'économie calédonienne à l'horizon d'une vingtaine d'années en l'absence de changement de modèle ;
3. Confection d'un **scénario de rupture** associé à un changement de modèle économique. Son objectif principal sera de décrire un nouveau modèle de croissance forte, soutenable et surtout plus juste.

Ce document constitue le deuxième rapport d'étude consacré à la présentation du scénario tendanciel. Il a été rédigé par Olivier Sudrie.

## Sommaire

### Avant-propos

- Synthèse 3

### Trajectoires à court et moyen terme 4

1. D'ici à 2024 : priorité au rétablissement des équilibres financiers 4
2. Evaluation des besoins de financement additionnels 5
3. Deux scénarios financiers sur 2022-2024 6
  - Un scénario d'ajustement par les recettes
  - Un scénario d'ajustement par les dépenses

### Trajectoire à moyen et long terme 9

1. Quelles perspectives à partir de 2025 ? 9
2. Un scénario macro-économique 9
3. Une économie étouffée sous le poids des dépenses publiques 12

### Annexes 14

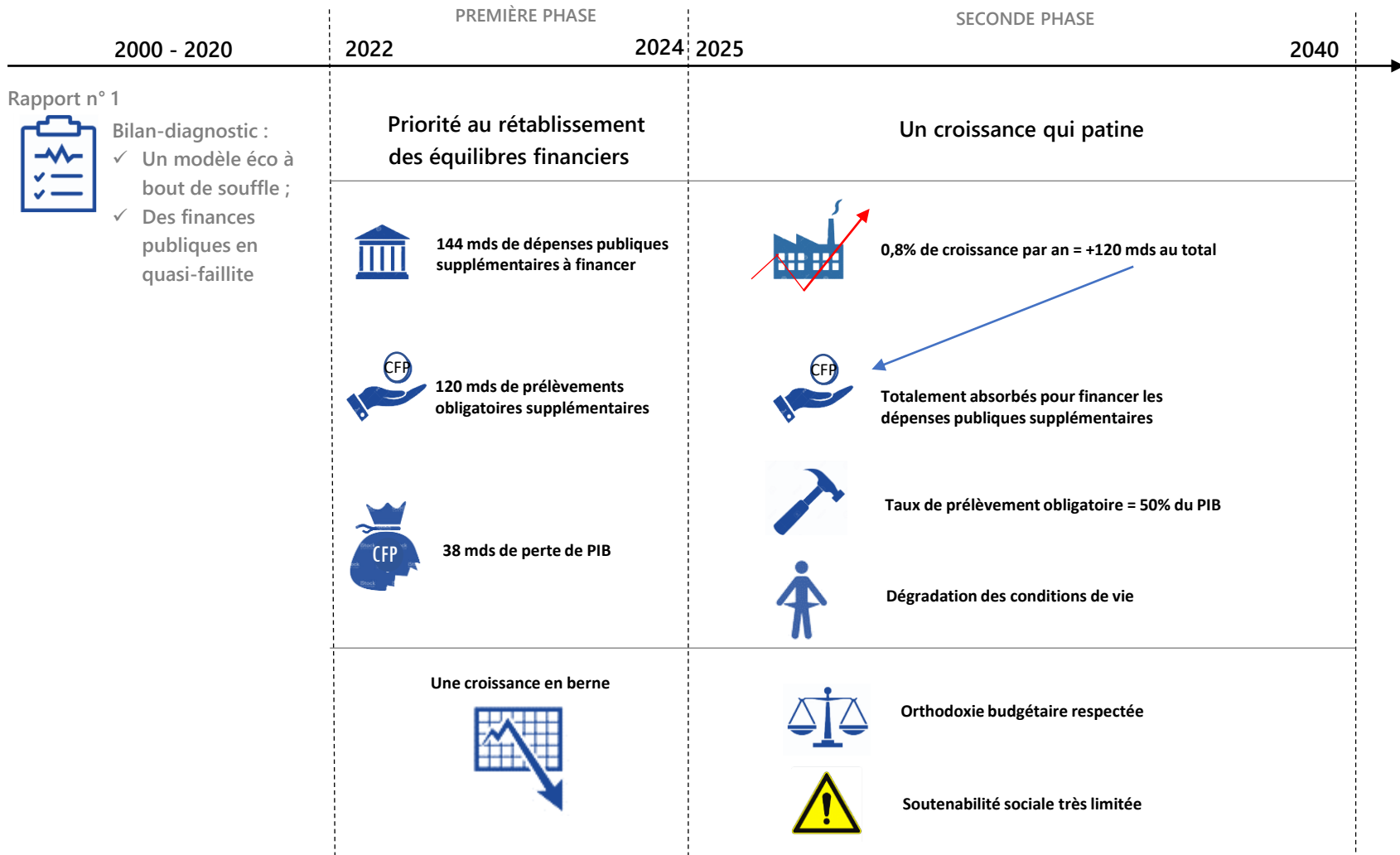
1. Schéma de principe du modèle de projection à long terme
2. Sigles et acronymes

Version achevée de rédiger le 06/08/22

*Ce rapport est un document interne établi à la demande du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Les commentaires et analyses développés n'engagent que leur auteur et ne constituent pas une position officielle du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.*



Ce scénario tendanciel à l'horizon 2040 suppose une absence de changement de modèle économique.



*Seul un changement volontariste de modèle économique pourrait éviter la réalisation de ce scénario tendanciel porteur de nombreux dangers*



Rapport 3



## Une situation financière très critique

Les finances publiques du territoire ainsi que ses comptes sociaux (et singulièrement ceux du RUAMM) sont, on le sait, dans une situation très critique :

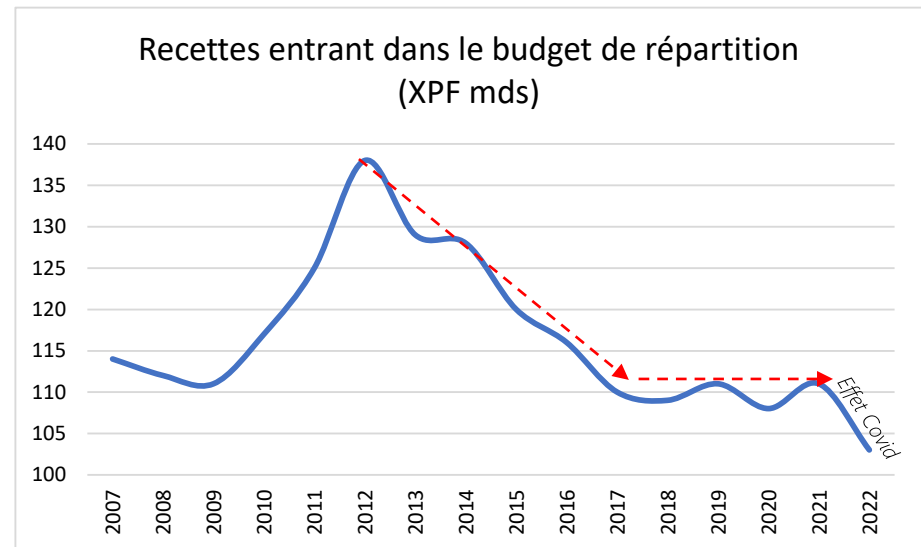
- Le ralentissement de la croissance observable à partir du début des années 2010 (cf. rapport n°1) conjugué à certains choix de politique fiscale se sont traduits par une baisse sensible des recettes entrant dans le budget de répartition (voir graphique 1 ci-contre). En 2021, ces recettes avaient retrouvé le niveau (XPF 100 md) qui était le leur... douze ans auparavant (soit en 2009) ;
- Après avoir augmenté à un rythme moyen de 5% par an entre 2004 et 2015, les cotisations sociales versées au RUAMM plafonnent depuis cette date aux alentours des XPF 60 mds (graphique 2 à gauche). En dépit des plans de sauvetage à répétition, les dépenses de l'assurance maladie n'ont pu être contenues pour éviter la dégradation très importante du résultat de ce régime (graphique 2 à droite).

Comme la Calédonie s'y est engagée vis-à-vis de ses bailleurs extérieurs (et notamment l'AFD), la priorité doit être accordée désormais au rétablissement des équilibres financiers.

Au regard des masses financières en jeu (cf. section suivante), ce rééquilibrage ne pourra pas se réaliser à court terme mais devra être « lissé » au moins sur trois ans (jusqu'en 2024).

Une baisse de 25% des recettes au cours des 10 dernières années

Graphique 1

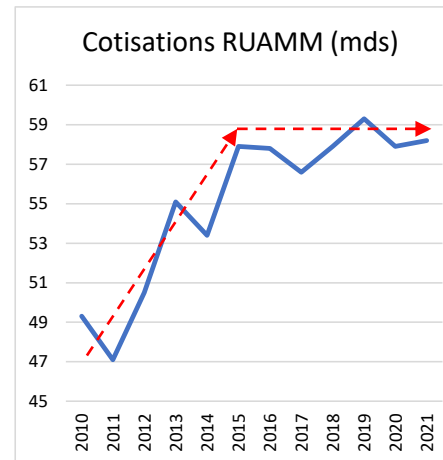


Source : DBAF – Budget primitif pour 2022

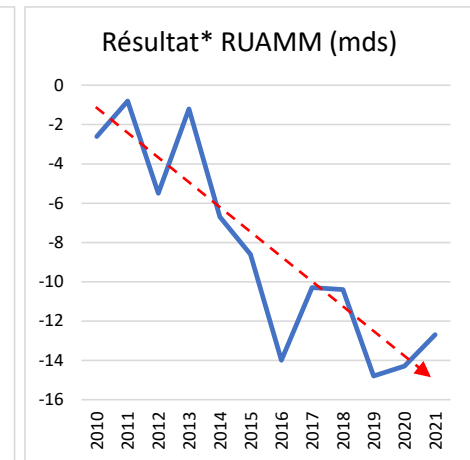
RUAMM : des cotisations qui ne progressent plus...

Graphiques 2

... et un déficit qui explose



Source : Chambre territoriale des comptes (2022)



(\*) Résultat avant dotation (ie avant transferts d'équilibre de la NC)

## 144 mds de dépenses supplémentaires au cours des 3 prochaines années

Le supplément de dépenses publiques sur la période 2022-2024 est estimé à environ XPF 144 mds (graphique 3).

Ce montant recouvre principalement (graphique 4 gauche) :

1. L'amortissement de la **dette** pour un montant d'environ 42 mds (soit 30% du total des dépenses supplémentaires). Les deux tiers des amortissements concernent la dette « sociale » (i.e. contractée par les organismes de protection sociale<sup>1</sup>) ;
2. Les **dépenses sociales** supplémentaires (à hauteur de XPF 50 mds au total au cours des trois prochaines années). Ce montant recouvre notamment les subventions d'équilibre du RUAMM versées par la NC (46 mds) ainsi que les dépenses supplémentaires de protection sociale gérée par l'ASS (4 mds) ;
3. Les **transferts internes**, à hauteur d'une quarantaine de milliards (soit 13 mds en moyenne annuelle). Ce montant correspond à la demande exprimée par les trois provinces (dans le cadre du GTPE) pour le financement par la NC des dépenses d'AMG (et, dans une moindre mesure, d'enseignement) qu'elles ont prises historiquement à leur charge mais qu'elles ne souhaitent plus assurer dorénavant.

## 80% des dépenses supplémentaires sont de nature sociale

80% des dépenses supplémentaires (soit 117 mds sur un total de 144 mds) sont à caractère **social** (cf. graphique 4, droite).

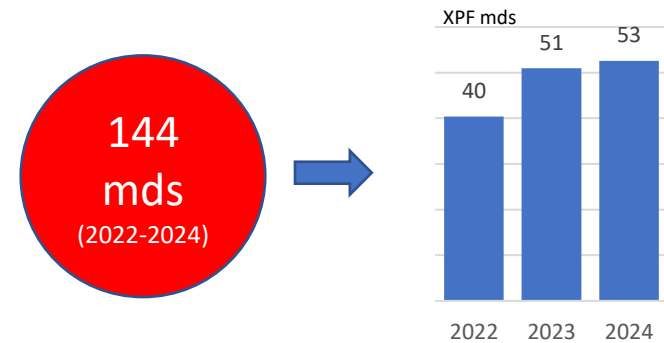
Parmi ces dépenses, 90% (soit 107 mds sur les 117 mds) relèvent directement de la **santé** (RUAMM, AMG et amortissement de la dette).

1. Ce montant est évalué hors abandon de créances (par exemple entre le RUAMM et la CAFAT). Il inclut les dettes du RUAMM vis-à-vis des autres régimes de protection sociale gérés par la CAFAT.

40 à 50 milliards de dépenses supplémentaires

Graphique 3

attendues chaque année



Graphiques 4

Dépenses supplémentaires

2022-2024

144 mds

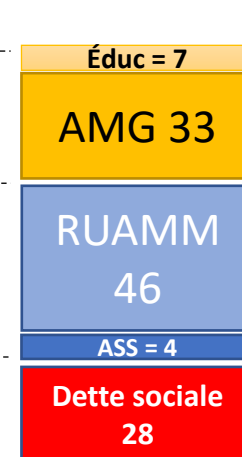
Fonctionnement NC = 1

Investissement NC = 11



80% Dépenses sup. à caractère social

117 mds



## Deux scénarios financiers

Les dépenses supplémentaires recensées sur la période 2022-2024 (soit XPF 144 mds) constituent un **besoin de financement**.

La couverture de ce besoin fait l'objet de **deux scénarios** (également possibles) :

1. Le premier consiste à couvrir intégralement les dépenses supplémentaires par des recettes supplémentaires (« scénario d'ajustement des recettes ») ;
2. Le second scénario suppose de procéder à des arbitrages sur les dépenses supplémentaires afin de réduire au maximum le besoin de financement à couvrir par des prélèvements obligatoires<sup>1</sup> (« scénario d'ajustement des dépenses »).

Ces deux scénarios financiers sont décrits ci-après.

### Un scénario d'ajustement par les recettes : 120 mds de prélèvements obligatoires supplémentaires

Le plan triennal de réformes fiscales porté par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a recensé une trentaine de mesures permettant une augmentation des prélèvements obligatoires de XPF 90 mds environ au total sur la période 2022-2024.

Une partie de ces recettes seront affectées et versées au budget de reversement. On estime à quelques 71 mds le montant des prélèvements obligatoires supplémentaires susceptibles d'être affectés au budget de répartition.

A ces ressources propres s'ajoute un emprunt auprès de l'AFD à hauteur de XPF 25 mds<sup>2</sup>.

Comme le montre le graphique 5 ci-dessous, le financement des dépenses supplémentaires supposerait de prélever 48 milliards de plus que les recettes figurant dans le plan triennal, portant ainsi à XPF 120 mds environ le total des prélèvements obligatoires supplémentaires sur la période 2022-2024.

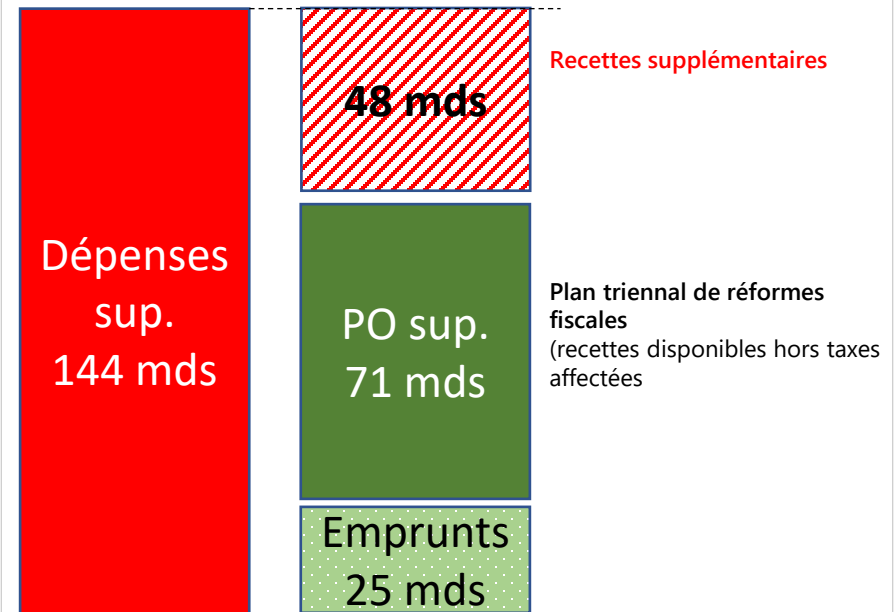
Cet effort financier est considérable puisqu'il représente environ quatre points de PIB chaque année.

### Scénario d'ajustement par les recettes :

*Des dépenses supplémentaires financées à hauteur de 80% par de nouveaux prélèvements obligatoires*

Graphique 5

#### Couverture des besoins de financement par les recettes (2022-2024 en mds)



1. Prélèvements obligatoires = impôts et cotisations sociales

2. Un amendement à la loi de Finances a été adopté le 30 décembre 2021 par le Parlement pour l'octroi de la garantie de l'État à un nouveau prêt accordé par l'AFD à la Nouvelle-Calédonie à hauteur de 25 milliards de francs CFP. Une convention d'emprunt d'un montant de XPF 22 mds environ a été signée le 08/07/22. Source : HCR.

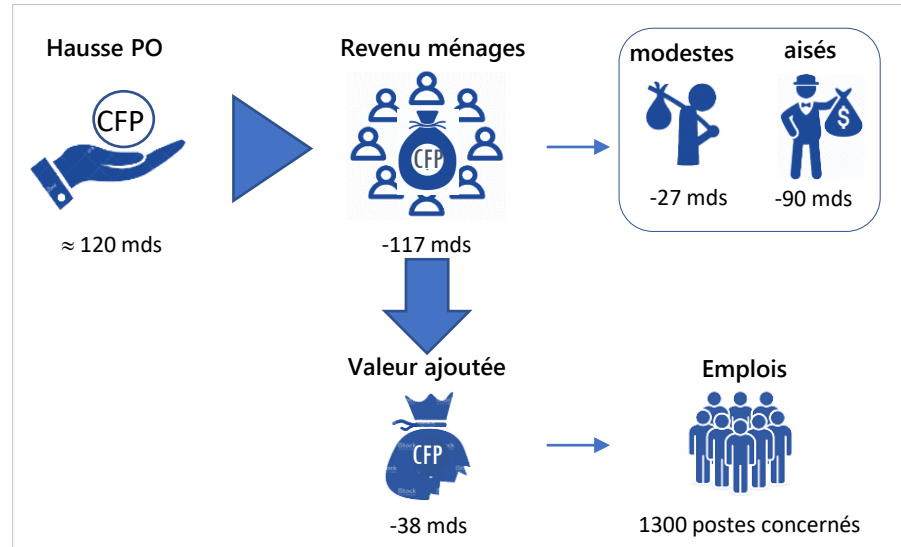
# Deux scénarios financiers sur 2022-2024

Ces prélèvements obligatoires supplémentaires vont contribuer à ralentir la croissance de l'économie calédonienne<sup>1</sup>.

On estime ainsi à quarantaine de milliards sur trois ans la perte de PIB associée à ce scénario de stricte orthodoxie budgétaire (voir graphique 6 ci-contre).

## Une rigueur fiscale préjudiciable à la croissance

Graphique 6



Source: DME, modèle MUSE

Notes :

- Les ménages aisés sont ceux qui disposent d'un revenu supérieur au revenu médian ;
- On a supposé que la baisse du revenu disponible des ménages aisés suite à l'augmentation des prélèvements obligatoires (PO) n'aurait pas d'effet sur leur consommation (mais serait compensée par une baisse de leur épargne) ;
- Inversement, la hausse des PO sur les ménages modestes (ceux dont le revenu est inférieur au revenu médian) se traduit par une baisse à due concurrence de leur consommation.

1. L'évaluation socio-économique de l'augmentation des prélèvements obligatoires a été réalisée au moyen du modèle MUSE (Modèle Universel de Simulation Economique). Conçu et développé par DME, MUSE est modèle multisectoriel de type Keynes-Léontief intégrant les interactions volume-prix. Il permet de mesurer les impacts d'une mesure de politique économique, d'un programme ou d'un projet de développement sur les équilibres macro-économique (PIB, revenu des ménages, consommation, emploi...). DME a développé une version de MUSE pour la Nouvelle-Calédonie (qui s'appuie sur les comptes du territoire confectionnés par l'ISEE).

# Deux scénarios financiers sur 2022-2024

*Un scénario d'ajustement des dépenses : 50 milliards de dépenses à abattre*

Le second scénario repose sur l'hypothèse que les pouvoirs publics calédoniens ne souhaiteront pas augmenter les prélèvements obligatoires au-delà de l'effort figurant dans le plan triennal de réformes fiscales.

Le respect de cette hypothèse suppose donc de réduire d'une cinquantaine de milliards les dépenses *supplémentaires* attendues entre 2022 et 2024.

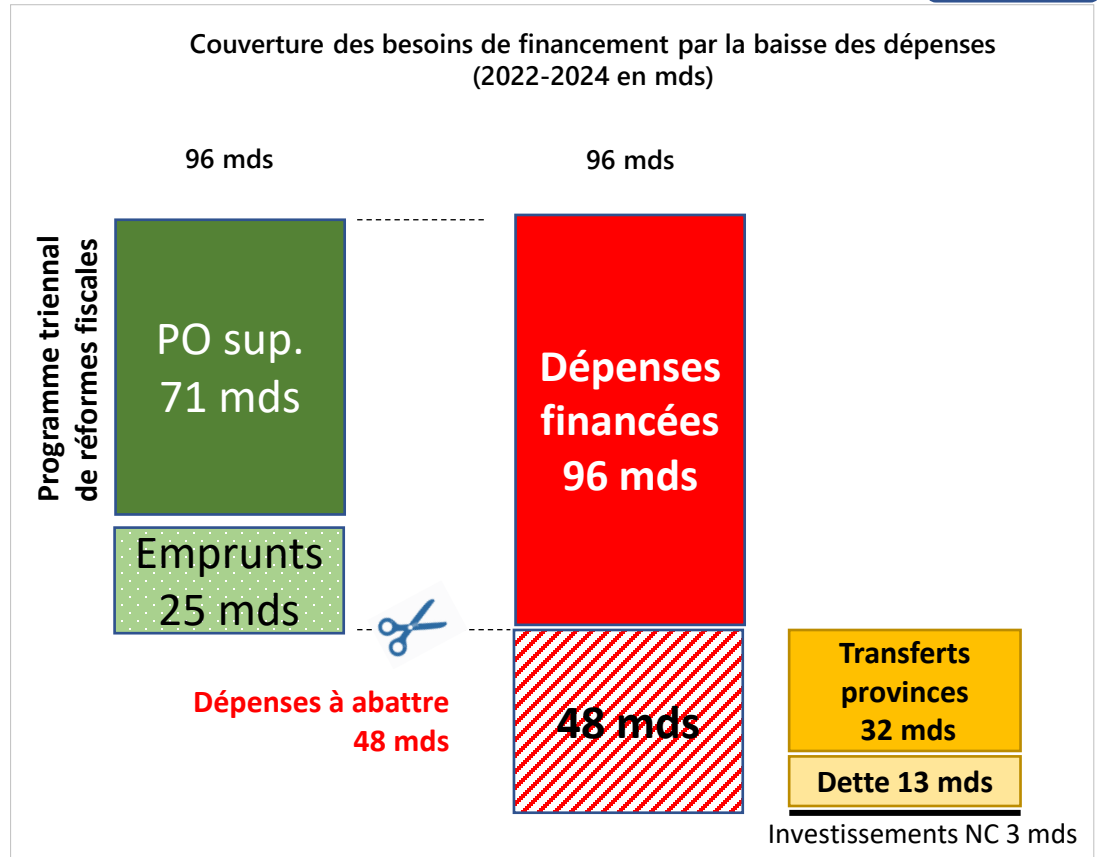
Les arbitrages pour parvenir à cette objectif sont nombreux. Le cas présenté sur le graphique 7 privilégie principalement :

1. Le report (à des jours meilleurs) de la demande des provinces en matière de financement de l'AMG sur le budget de la NC ;
2. Une restructuration de la dette contractée auprès de l'AFD ;
3. Une consolidation des dettes sociales assortie d'un abandon de créances détenues par la CAFAT à hauteur d'une dizaine de milliards de francs.

Ce scénario d'ajustement des dépenses a un impact macro-économique un peu moins important que le précédent (voir tableau ci-contre).

*Un ajustement supporté principalement par les provinces et les bailleurs*

Graphique 7



En XPF mds sur la période 2022-2024	Scénario d'ajustement des dépenses	Scénario d'ajustement des recettes
Sup. de dépenses	96	144
Sup. de prélèvements obligatoires	71	120
PIB	-33	-38
Revenu des ménages	-71	-77
Emplois concernés	1 200	1 300



## Choix collectifs et décisions privées : où se placera le curseur en 2040 ?

Comme on l'a vu plus haut, le scénario tendanciel est scindé en deux séquences temporelles :

1. La première couvre la période **2022-2024**. Elle est consacrée au rétablissement des équilibres financiers (cf. section précédente). A son terme (en 2024), la Calédonie devrait avoir assaini la situation de ses finances publiques et de ses comptes sociaux en opérant un transfert massif de ressources des agents privés (ménages et entreprises) vers le secteur public (APUL et CAFAT) au travers d'une hausse des prélèvements obligatoires comprise, sur l'ensemble de la période, entre 70 et 120 milliards de francs (selon les scénarios d'ajustement). Ce rééquilibrage se soldera, à son tour, par une baisse du PIB calédonien comprise elle-même entre 35 et 40 milliards de francs.

L'addition peut sembler « salée » ; mais, c'est le prix à payer pour rétablir en seulement trois ans une situation financière qui n'a cessé de se dégrader depuis une dizaine d'années sans toujours susciter des réformes volontaristes à la hauteur des enjeux ;

2. La seconde séquence couvre la période **2025-2040**. L'équilibre des finances publiques et sociales obtenu en 2024 devra être alors maintenu sur toute cette période. Les dépenses publiques additionnelles devront être nécessairement financées alors par de nouveaux prélèvements obligatoires.

*Quel sera le montant de ces nouveaux impôts et taxes ?*

*Augmenteront-ils plus vite que la richesse produite ?*

*Comment évoluera le curseur entre les dépenses socialisées et les dépenses privées ?*

*Finalement, quelle sera, dans ce cadre, la nature de l'économie et de la société calédoniennes dans vingt ans ?*

L'objectif de cette section est d'apporter des éléments de réponse technique à ces différentes questions... éminemment politiques.

## Une très faible croissance attendue

Les projections macro-économiques à l'horizon 2040 ont été réalisées à partir d'un modèle classique de croissance à long terme<sup>1</sup>. Ce modèle est présenté en annexe.

Dans ce type de formalisation, la croissance à long terme du PIB dépend principalement :

1. De la quantité de travail disponible (population active) ;
2. Des gains de productivité.

Les investissements sont endogènes. Le capital est supposé s'accumuler au même rythme que la croissance de la force de travail de manière à laisser inchangé le stock de capital par travailleur (stabilité à long terme de l'intensité capitalistique).

### *Quelle ressource en main d'œuvre au cours des vingt prochaines années ?*

La démographie calédonienne est déclinante.

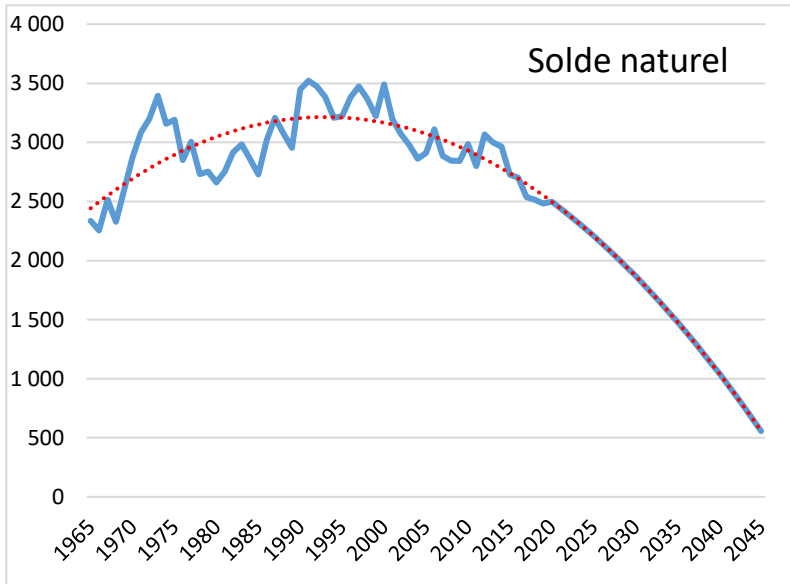
Le solde naturel (c'est-à-dire la différence entre la natalité et la mortalité) a crû constamment du milieu des années 1960 jusqu'au début de ce siècle (+40% entre 1965 et 2000). Depuis, ce solde est orienté à la baisse, en raison principalement d'une réduction de la natalité. Au final, le solde naturel était, en 2020, au même niveau que celui atteint en 1970.

La prolongation de cette tendance baissière au moyen d'un ajustement polynomial conduit projeter un solde naturel de 1 000 habitants seulement en 2040 (contre 2 500 actuellement, voir graphique 8 page suivante).

1. Ce modèle de long terme est inspiré de celui de R. Solow (Nobel d'économie 1987). Ce type de modèle est utilisé, notamment, par le Conseil d'orientation des retraites (COR) pour réaliser des projections à long terme de l'économie française. A la demande de l'Agence française de développement, DME a développé un modèle dérivé de celui de Solow pour explorer des trajectoires de croissance à long terme des économies des départements et régions d'Outre-mer (DROM). Ces études prospectives ont été présentées par O. Sudrie à l'occasion de la conférence AFD, CEROM et IRD « Recherche et innovation : quels leviers pour le développement Outre-mer ? » sous le titre « Repenser le modèle économique des Outre-mer », Paris, 11/12/19.

Un solde naturel divisé par 2,5 d'ici à 2040

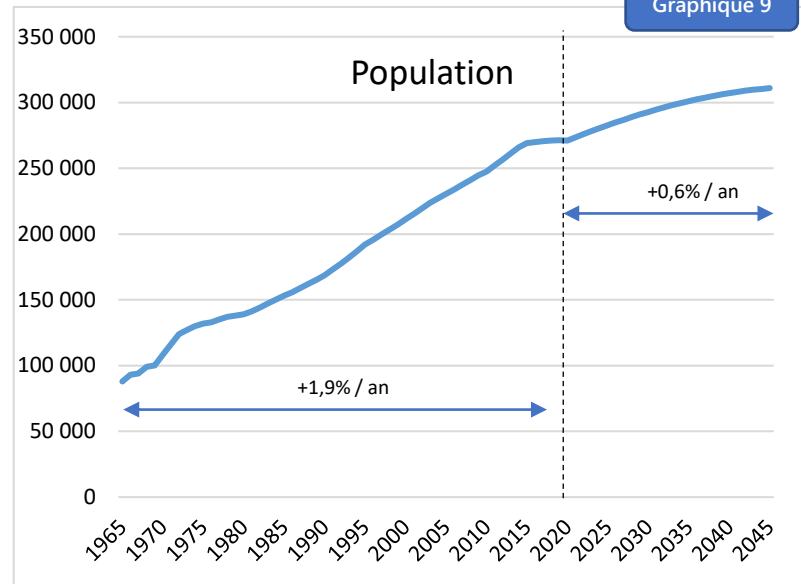
Graphique 8



Source : ISEE (1965-2019) et estimation DME (2020 -2045)

Un ralentissement marqué de la croissance démographique

Graphique 9



Source : ISEE (1965-2019) et estimation DME (2020 -2045)

Dans l'hypothèse (volontariste) où le solde migratoire serait nul au cours des vingt prochaines années<sup>1</sup>, la population calédonienne pourrait atteindre les 310 000 habitants en 2040, soit 36 000 de plus seulement qu'aujourd'hui (voir graphique 9).

Dans l'hypothèse d'un taux d'activité constant, la population active augmenterait alors comme la population totale, soit au rythme de 0,6% par an d'ici à 2040, contre près de 2% par an entre 1965 et 2019 (graphique 9).

1. Selon l'ISEE, «Entre 2014 et 2019, 27 600 personnes qui vivaient en Nouvelle-Calédonie en 2014 ont quitté l'archipel, soit un habitant sur dix. ». Source : ISEE, « La croissance démographique fléchit nettement en Nouvelle-Calédonie entre 2014 et 2019 », Synthèse n°45, octobre 2020.

Quels gains de productivité ?

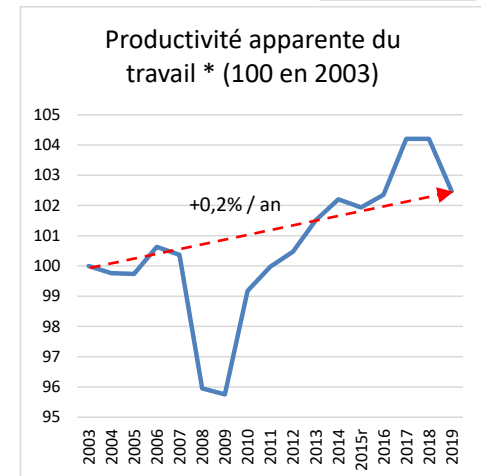
Graphique 10

La productivité moyenne apparente du travail a augmenté faiblement au cours des 15 dernières années (+0,2% par an seulement, voir graphique 10 ci-contre).

On émet l'hypothèse (conservatrice) que ce trend de croissance se prolongera jusqu'à l'horizon final de la projection (2040).

Source : données ISEE et calculs DME.

La productivité apparente du travail est définie ici comme le PIB réel par travailleur.



## Quelle croissance ?

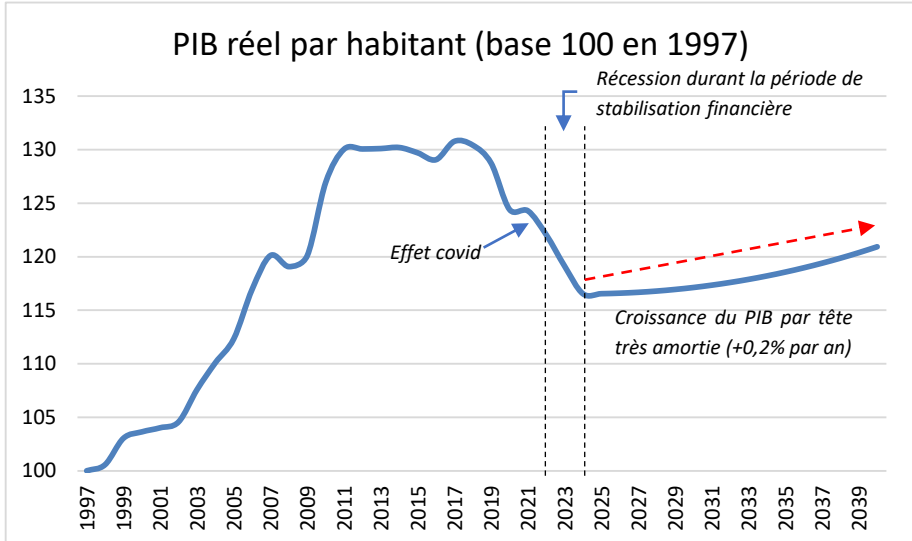
Les hypothèses démographiques et celles concernant l'évolution à long terme de la productivité conduisent à une croissance « molle » du PIB : 0,8% par an en termes réels et 0,2% seulement pour celle du PIB par tête.

Comme le montre le graphique 11, cette croissance ne permettrait pas de retrouver, en 2040, le niveau du PIB par habitant prévalant avant la crise sanitaire. En l'absence de changement de modèle, le niveau de vie moyen apparent des Calédoniens en 2040 serait à peu près identique à celui qui était le leur... en 2009.

Après les « 15 Glorieuses »... les « 20 Piteuses » !

Graphique 11

## Des perspectives de croissance moroses



Source : données ISEE (1997-2019) . Calculs et projections 2020-2040 : DME.  
Note : voir le rapport n°1 consacré au bilan-diagnostic pour une analyse historique de la croissance.

Trajectoire à moyen & long terme

# Une économie étouffée sous le poids des dépenses publiques

Entre 2025 et 2040, le supplément de richesse créé par l'économie calédonienne serait, dans le scénario macro présenté plus haut, d'environ 120 milliards de francs.

Cette richesse additionnelle doit financer à la fois des dépenses privées (des ménages et des entreprises) ainsi que des dépenses publiques supplémentaires.

*Comment partager le gâteau ?* Autrement dit, comment répartir la richesse supplémentaire entre le privé et le public ?

## Un partage de la richesse contraint par le respect de l'orthodoxie budgétaire

L'affectation du surplus de richesse créé entre 2025 et 2040 ne dépend pas de choix politiques mais se révèle totalement déterminé par le respect des équilibres budgétaires sur la période.

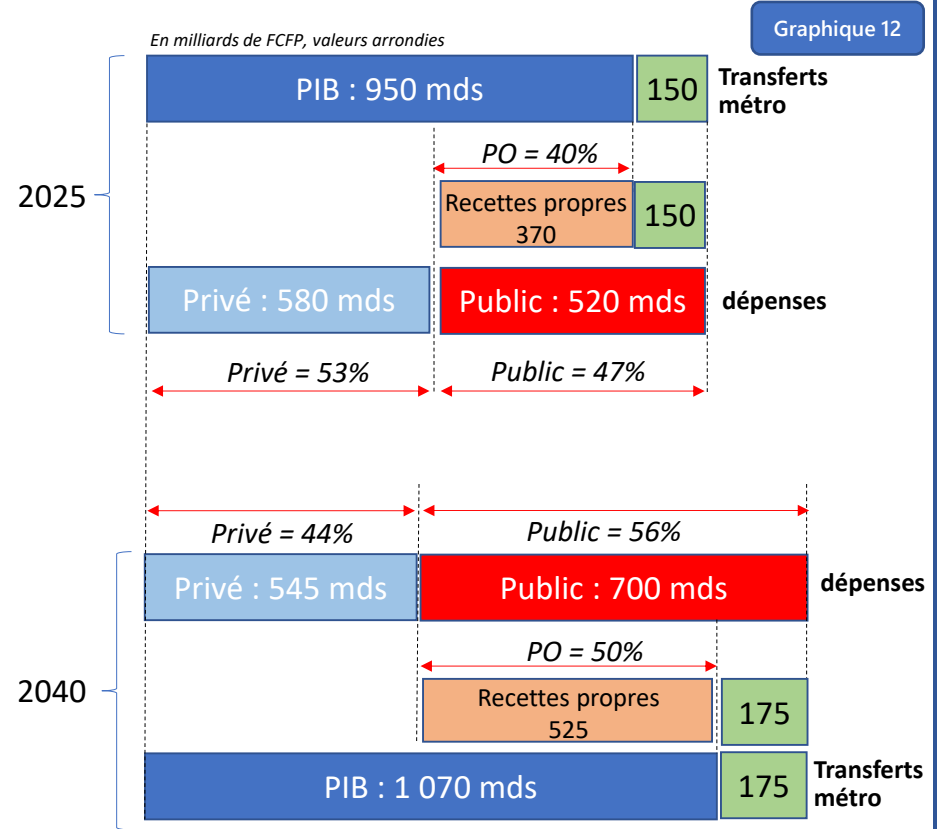
L'intensité de la contrainte budgétaire dépend de deux hypothèses fortes :

1. La première porte sur la progression des dépenses socialisées supposée contenue à 2% par an en termes réels ;
2. La seconde hypothèse concerne l'évolution des transferts métropolitains, supposés croître, en volume, de 1% par an.

L'accroissement des **dépenses socialisées** sur la période 2025-2040 se déduit directement de la première hypothèse. Ce supplément s'élève à XPF 180 mds (soit environ 12 milliards de plus en moyenne chaque année).

Le supplément de prélèvement obligatoire nécessaire pour financer les dépenses socialisées supplémentaires se déduit, quant à lui, des transferts supplémentaires que la Calédonie pourra mobiliser au cours de la période. Les **recettes propres** supplémentaires s'élèvent, au total à XPF 155 mds (soit un peu plus de 10 milliards par an en moyenne).

Le graphique 12 ci-contre retrace l'évolution du PIB (en bleu marine) entre 2025 et 2040 ainsi que celle des prélèvements obligatoires (recettes propres en orange) nécessaire pour financer les dépenses publiques (en rouge) compte tenu aussi de l'évolution des transferts métró (en vert).

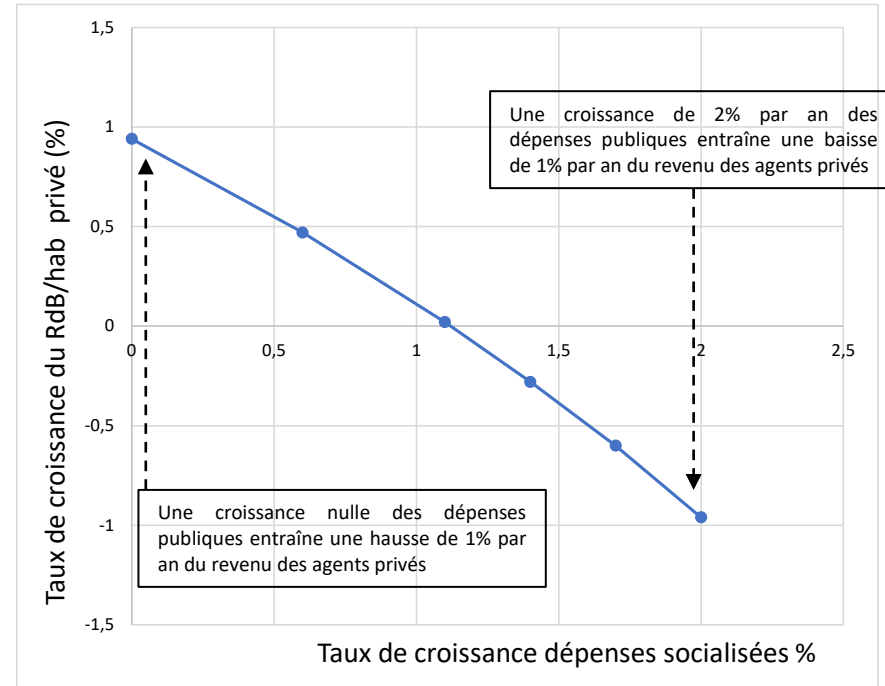


### Une forte augmentation des prélèvements obligatoires

Dans ce scénario, les dépenses socialisées (celles des administrations et des organismes de protection sociale) augmentent plus vite (+180 mds sur la période) que les ressources intérieures (PIB) et les transferts métró (+145 mds).

Dans ces conditions, le financement des dépenses socialisées impose une **augmentation de 10 points du taux de prélèvement obligatoire**, qui passerait ainsi de 40% du PIB en 2025 à 50% en 2040. A cette date, le financement des dépenses publiques absorberait donc la moitié de la richesse produite.

Graphique 13



Source : Calculs et projections 2020-2040 DME.

Note : RdB = revenu disponible brut = revenu disponible après prélèvements obligatoires

### Conclusion : changer le modèle économique est un impératif

Au final, ce scénario tendanciel (qui n'est pas improbable) renvoie une image économique à long terme bien morose marquée par une croissance atone et des prélèvements obligatoires bien vite confiscatoires.

Pour autant, la Calédonie n'est pas condamnée à emprunter ce chemin très sombre. A condition, toutefois, de changer de modèle économique pour retrouver une croissance plus forte, plus juste et plus soutenable.

Cette perspective fait l'objet du troisième rapport.

# Une économie étouffée sous le poids des dépenses publiques

## Des prélèvements confiscatoires

Le supplément de richesse produit entre 2025 et 2040 s'élève à 120 milliards de francs Pacifique (cf. graphique 12 page précédente).

La **totalité de cette richesse supplémentaire devra être prélevée pour financer les dépenses publiques**. Autrement dit, les Calédoniens travailleront plus cette période (+120 mds de richesse).. mais sans gagner plus.

Pire, cet accaparement de la totalité de la richesse supplémentaire au profit du secteur public ne sera même pas suffisant pour financer la totalité du supplément de dépenses publiques sur la période (+180 mds). La hausse nécessaire des prélèvements obligatoires se soldera donc par une baisse du revenu disponible des agents privés et donc de leur dépense (-35 mds). Autrement dit : travailler plus... pour gagner moins.

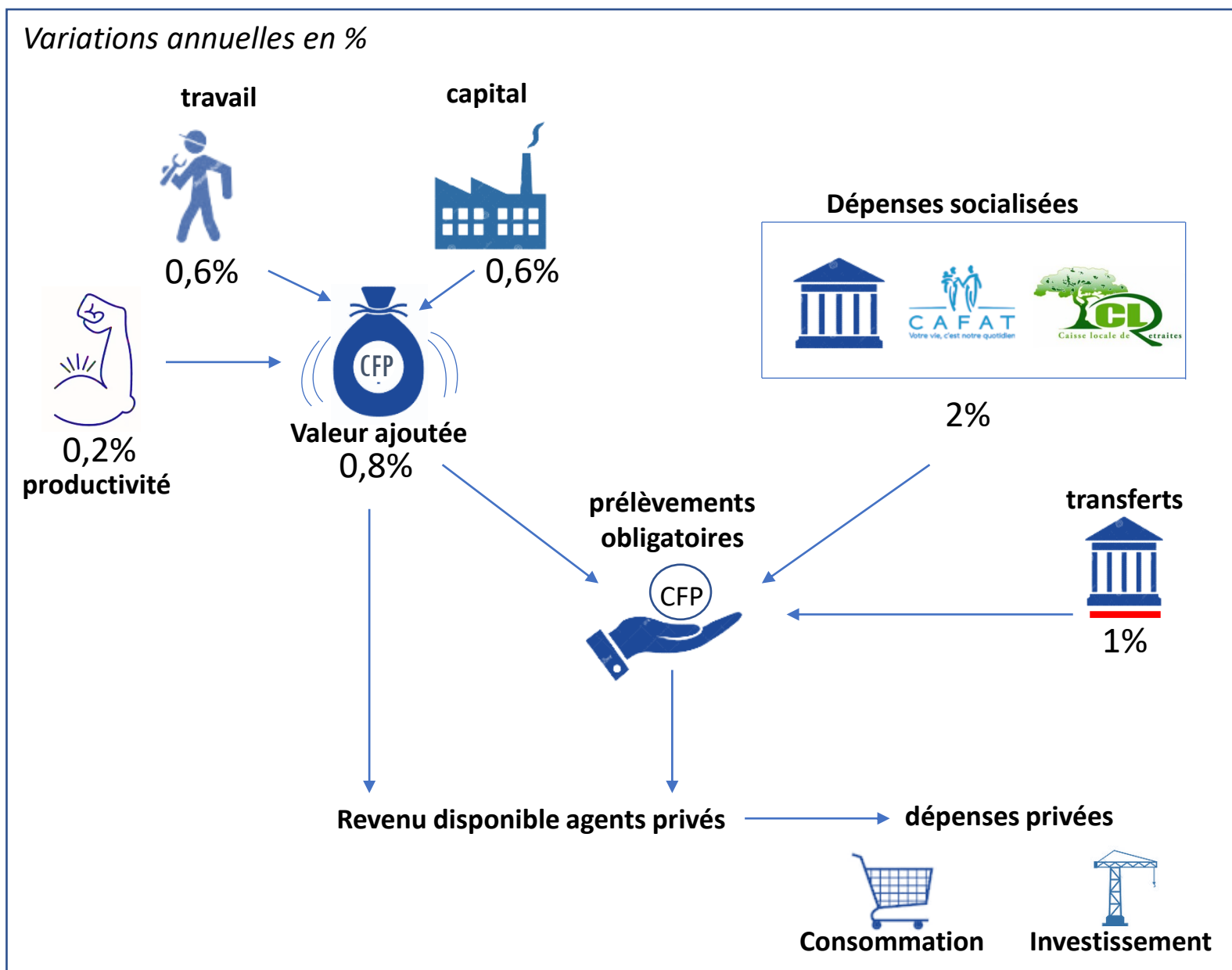
Ce scénario de stricte orthodoxie budgétaire est socialement inacceptable.

## Desserrer la contrainte budgétaire suppose de réduire drastiquement la progression des dépenses publiques

Ce scénario conduit à une situation à la limite de l'absurde. Il montre surtout qu'une progression de 2% par an (en volume) des dépenses socialisées est socialement intenable (car elle entraîne une baisse du revenu et des dépenses privés).

Si la croissance des dépenses socialisées était contenue à 1,1% par an, le financement des dépenses socialisées absorberait quand même la totalité du supplément de PIB, mais sans amputer néanmoins le revenu des agents privés.

Enfin, et comme le montre le graphique 13 ci-contre, une progression nulle des dépenses publiques se solderait par une légère croissance des revenus privés (de l'ordre de 1% par an).



AFD	Agence française de développement
AMG	Aide médicale gratuite
APUL	Administrations publiques locales
ASS	Agence sanitaire et sociale
CAFAT	Caisse d'allocations familiales et des accidents du travail
GTPE	Groupe de travail des présidents d'exécutifs
HCR	Haut-commissariat de la république en Nouvelle-Calédonie
ISEE	Institut de la statistique et des études économiques
kF	Milliers de francs
Mds	Milliards
Mns	Millions
NC	Nouvelle-Calédonie
PIB	Produit intérieur brut
PO	Prélèvements obligatoires
RUAMM	Régime unifié d'assurance maladie et maternité
XPF	Franc Pacifique