

# Rapport sur les orientations budgétaires 2011-2013

Etabli conformément aux articles 84-2 et 209-5  
de la loi organique n°99-209 modifiée

*Délibéré en réunion du gouvernement  
le mardi 31 août 2010*

## Dossier de presse

### 31 août 2010



1. Une nouvelle obligation qui découle de la modification de la loi organique n°99-209
2. Un contexte économique qui devrait progressivement s'améliorer
3. Des recettes fiscales qui retrouveraient une dynamique plus satisfaisante
4. Des scénarios d'évolution qui conduisent à la responsabilité et à un changement des pratiques publiques
5. Des points de vigilance particuliers

# Orientations budgétaires 2011-2013

## 1. Une nouvelle obligation qui découle de la modification de la loi organique n°99-209

L'article 84-2 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, créé par la loi organique du 3 août 2009, dispose que « *dans un délai de quatre mois précédent l'examen du budget primitif, un débat d'orientations budgétaires a lieu au congrès sur les orientations budgétaires de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés* ».

Conformément à l'article 61 de la loi du 3 août 2009, cette obligation entre en vigueur à compter de l'exercice 2011. Il s'agit donc du premier débat d'orientations budgétaires organisé en application de ces nouvelles dispositions. Par ailleurs, en vertu de l'article 209-5 de la loi organique, ce débat doit s'appuyer sur un rapport qui présente notamment une analyse des évolutions économiques, la stratégie budgétaire prévue et une évaluation à moyen terme des ressources de la Nouvelle-Calédonie ainsi que de ses charges réparties par grands postes de dépenses.

En étendant à la Nouvelle-Calédonie cette obligation du débat d'orientations budgétaires, la volonté affirmée du Parlement a été de favoriser une meilleure gestion des fonds publics et une amélioration de la performance des dépenses publiques.

L'ensemble des éléments prospectifs présentés dans ce rapport a été réalisé à périmètre constant de compétences et hors modification de la structure et des taux de la fiscalité.

### **A retenir**

Le débat d'orientations budgétaires est un préalable au vote du budget primitif

Il doit se tenir au congrès dans les 4 mois qui précèdent l'examen du budget

Il s'appuie sur un rapport qui présente notamment une analyse des évolutions économiques, la stratégie budgétaire prévue et une évaluation à moyen terme des ressources de la Nouvelle-Calédonie ainsi que de ses charges réparties par grands postes de dépenses

Ce premier exercice est bien sûr perfectible. Par ailleurs, il ne s'agit ni d'une nouvelle déclaration de politique générale, ni d'un pré-budget 2011 mais davantage de tracer des perspectives et des futurs possibles. Ces perspectives et ces futurs ne sont pas figés et ont vocation à être ajustés chaque année, en fonction notamment des évolutions de la conjoncture économique.

Ce rapport a pour objet de susciter le débat.

La séance du congrès dédiée au débat d'orientations budgétaires est prévue le 23 septembre prochain.

## 2. Un contexte économique qui devrait progressivement s'améliorer

Pour tracer les orientations budgétaires pour les trois années à venir, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a tout d'abord recherché quels seraient les futurs possibles de notre économie.

Il s'est appuyé pour cela sur les travaux effectués dans le cadre des séminaires de conjoncture économiques *Amédée*. Ces séminaires, dont le dernier s'est tenu en juillet dernier, réunissent un panel d'experts constitué de membres du gouvernement, d'agents de l'administration de la Nouvelle-Calédonie (DSF, DBAF, Douanes, Dimenc, DAE), de représentants de l'AFD, de l'IEOM, de l'ISEE, de la CAFAT, de la Celeco BTP ainsi que des chambres consulaires. Sont également conviés des représentants du monde patronal (FINC, Medef, industrie métallurgique, grande distribution). Les experts réunis s'expriment à titre individuel sans engager l'administration ou l'institution à laquelle ils appartiennent.

Il ressort de ces travaux prospectifs que le contexte international aurait un impact positif pour notre économie dans les prochaines années (nickel à la hausse, stabilisation de la monnaie, faiblesse des taux d'intérêts).

Sur la période 2010-2013 on peut s'attendre à une reprise modérée de la croissance calédonienne, passage de 2,7% à 3,7 % hors nickel.

Après une première période durant laquelle l'inflation serait assez significative, de l'ordre de 3%, elle devrait revenir à un niveau plus modéré d'ici 2013 (entre 1,5% et 2%)

S'agissant de l'emploi, il devrait poursuivre sa croissance sur un rythme compris entre 2,5% et 3% annuel.

### **A retenir**

Les travaux de prospective économique conduits par la Nouvelle-Calédonie avec l'ensemble des acteurs et partenaires à travers les séminaires de conjoncture *Amédée* ont permis de dégager les tendances suivantes :

- Un contexte international globalement favorable (nickel à la hausse, stabilisation euro, ralentissement inflation importée, maintien de faibles taux d'intérêt)
- Une reprise modérée de la croissance calédonienne en 2010 qui devrait s'améliorer ensuite (passage de 2,7% à 3,7 % hors nickel)
- Une inflation assez forte sur 2010/2011 qui se modérerait ensuite (passage de 3-3,5 % à 1,4-1,8%)
- Une croissance de l'emploi de l'ordre de 2,5%

### 3. Des recettes fiscales qui retrouveraient une dynamique plus satisfaisante

Alors que les années 2008 et 2009 se sont caractérisées par une diminution des recettes fiscales entrant dans l'assiette de répartition, les perspectives qui se dégagent du scénario macroéconomique pour 2011-2013 traduisent une amélioration progressive des ressources fiscales dont pourraient disposer la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes.

Ces anticipations sont calées sur le scénario tendanciel de conjoncture économique décrit précédemment. Elles correspondent à une première approche qui fera l'objet d'actualisations régulières.

Un des éléments qui contribue au retour à une dynamique plus satisfaisante des recettes fiscales attendues est le maintien de la bonne trajectoire de l'impôt sur les sociétés à 30%. Le second est le retour d'un rendement significatif de l'impôt sur les sociétés minières à 35%.

Ces deux tendances restent toutefois à analyser avec prudence dans la mesure où l'IS30 présenté tient compte des crédits d'impôts potentiels (défiscalisation indirecte sur agrément, crédits d'impôts SEM provinciales, ...) mais dont l'évolution est difficilement quantifiable, d'autant que d'autres dispositifs sont annoncés (prêt à taux zéro pour les primo accédants, projet de défiscalisation sur des mesures en faveur de la petite enfance notamment). De même, les fluctuations du cours du nickel, pourraient réserver de bonnes ou de mauvaises surprises, par rapport au scénario tendanciel retenu.

#### **A retenir**

Les perspectives d'un retour progressif à une croissance économique dynamique d'ici 2013, laissent augurer d'une augmentation satisfaisante des recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie.

Combinée à une inflation assez marquée en début de période, la croissance moyenne annuelle des recettes fiscales pourrait atteindre 6%.

Cette perspective favorable devra contribuer à offrir aux collectivités la possibilité de retrouver une situation financière plus satisfaisante par rapport à celle qui ressort au terme de l'exercice 2009.

# Orientations budgétaires 2011-2013

## 4. Des scénarios d'évolution caractérisés par une limitation des dépenses de fonctionnement et le maintien à un bon niveau des budgets d'investissement

Au terme de l'année 2009, la Nouvelle-Calédonie connaît une situation très dégradée de ses équilibres financiers. L'accroissement des dépenses (+ 12 % en moyenne annuelle depuis 2006) reste supérieur à l'évolution des recettes (+ 4 % en moyenne annuelle sur la même période). Cette évolution à double vitesse crée un effet ciseau qui conduit à partir de 2008 à des déficits puisque le résultat net de 2008 s'établit à - 1129 MF et s'amplifie en 2009 à -5 822 MF. Ce résultat a un impact direct sur la capacité d'autofinancement (CAF<sup>1</sup>) de la Nouvelle-Calédonie. En effet, en 2009 la Nouvelle-Calédonie ne dégage pas de capacité d'autofinancement (la CAF devient même négative sur 2009, passant de 1 357 MF en 2008 à -3 927 MF).

Si l'année 2010 devrait permettre à la Nouvelle-Calédonie de redresser partiellement sa situation financière, elle sera confrontée sur la période 2011-2013 à la nécessité de retrouver une capacité d'autofinancement durablement positive. En effet, maintenir la situation telle qu'elle est aujourd'hui ne permettrait à la Nouvelle-Calédonie ni d'autofinancer ses investissements, ni de faire appel sur le moyen terme à des financements bancaires dans des conditions satisfaisantes.

Dès lors, il faut inverser les tendances des dernières années. Pour ce faire, le gouvernement a proposé de bâtir trois scénarios de retour à l'équilibre d'ici 2013. Ces scénarios ont pour point commun de parvenir en fin de période à permettre à la Nouvelle-Calédonie d'avoir une capacité d'autofinancement positif en 2013. Ils diffèrent toutefois sur la trajectoire et la rapidité du retour à l'équilibre, ainsi que sur la capacité à soutenir l'économie calédonienne par l'investissement.

		Scénario n°1	Scénario n°2	Scénario n°3
Hypothèses	Dépenses de fonctionnement des services	2%	2%	2%
	Dépenses de personnel	4%	2%	2%
	Dépenses d'intervention	6,20%	2%	0%
	Charges exceptionnelles	-5%	-5%	-27%
	Dépenses d'investissement annuelles	6 Mds	6 Mds	8,5 Mds
	Emprunt annuel	5 Mds	4,2 Mds	5 Mds

		2,4 Mds	3,5 Mds	7,1 Mds	Norme
Conséquences en 2013	Niveau de l'autofinancement	2,4 Mds	3,5 Mds	7,1 Mds	Norme
	Taux d'autofinancement	6%	9%	18%	> 15%
	Poids des charges de personnel	37%	35%	35%	< 40%
	Niveau de la dette	60%	53%	60%	< 150%
	Capacité de désendettement	9,7 années	6 années	3,4 années	< 7 années

L'ensemble de ces éléments sera soumis au débat des membres du congrès.

Seul le scénario n°3 permet le respect l'intégralité des seuils d'alerte, mais il est particulièrement exigeant en matière de maîtrise des dépenses publiques.

Par ailleurs, la Nouvelle-Calédonie poursuivra la mise en place de son Plan de performance des politiques publiques, qui vise à inscrire la performance au cœur de ses actions (adaptations des principes de la Lolf et Révision générale des politiques publiques).

<sup>1</sup> La CAF représente la capacité de la collectivité à épargner sur son fonctionnement pour financer ses opérations d'investissement

## 5. Des points de vigilance particuliers

Ce rapport est également l'occasion de mettre en lumière plusieurs points de vigilance.

En effet, l'analyse de la situation financière actuelle de la Nouvelle-Calédonie et les perspectives qui s'offrent à elle, soulignent la nécessité de modifier les pratiques antérieures.

Quatre thèmes sont ainsi analysés et soumis au débat. Ils font l'objet « d'encadrés » spécifiques dans le rapport sur les orientations budgétaires.

1- L'évolution de la masse salariale, telle que constatée les 5 dernières années, + 8% par an, n'est plus soutenable (*encadré n°7*)

2- La gestion passée de la « recette nickel » n'a été ni prudente, ni efficiente. Nous devons réfléchir rapidement à la mise en place d'un Fonds pour les générations futures (fonds de réserve et fonds contra-cyclique) (*encadré n°4*)

3- La réflexion sur les dotations versées aux provinces doit maintenant donner lieu à des propositions d'évolutions réglementaires (*encadré n°3*)

4- Les évaluations de politiques publiques engagées en 2010 devront trouver échos en 2011. Il s'agit d'évaluations conduites sur la politique de formation professionnelle et sur la défiscalisation. Elles feront l'objet de rapports et de communications spécifiques.

Sur la défiscalisation, le rapport final a été rendu la semaine dernière. Il a fait l'objet d'une présentation à l'ensemble des membres du gouvernement qui doivent maintenant se prononcer collégalement sur les suites à lui donner et à proposer au congrès, dont les commissions spécialisées seront prochainement saisies (commission de la législation et de la réglementation économiques et fiscales et commission des finances et du budget).

Un point presse sur la défiscalisation locale sera fait prochainement.