
*REFORME DE LA GESTION DES
FINANCES PUBLIQUES
DE LA NOUVELLE-CALEDONIE*

*BILAN QUINQUENNAL
2016 – 2021*

Table des matières

INTRODUCTION.....	3
I- Une construction budgétaire claire au service de décisions optimales.....	5
I-1 Les actions déjà réalisées ou en cours.....	5
<i>La scission des trois budgets et le rattachement des dépenses et des recettes à chaque budget (objectif A1-1).....</i>	<i>5</i>
<i>Des documents budgétaires plus lisibles (objectif A1-2).....</i>	<i>6</i>
<i>Des prévisions plus justes, un résultat comptable plus réaliste (objectif A1-3).....</i>	<i>7</i>
<i>La volonté d'améliorer la transparence et le pilotage des satellites (objectifs A1-4 et A1-5) ..</i>	<i>8</i>
<i>Informier plus régulièrement le gouvernement et améliorer la communication inter-direction, renforcer la communication financière (objectif A1-6).....</i>	<i>9</i>
<i>La volonté d'améliorer le cadre comptable et financier (objectifs A1-7 et A1-8).....</i>	<i>10</i>
I-2 Les actions à engager.....	11
II- Rétablir les grands équilibres et retrouver des marges de manœuvre.....	13
II-1 Les actions déjà réalisées ou en cours.....	13
<i>Réduire les dépenses de fonctionnement liées à l'activité des services (objectif A2-1).....</i>	<i>13</i>
<i>Encadrer les dépenses de personnel (objectif A2-2).....</i>	<i>15</i>
<i>Le resserrement des liens avec les établissements publics (objectif A2-3).....</i>	<i>16</i>
<i>Un appareil fiscal moderne et un recouvrement amélioré (objectifs A2-4 et A2-5).....</i>	<i>17</i>
<i>Une meilleure gestion patrimoniale de la collectivité (objectif A2-6).....</i>	<i>18</i>
II-2 Les actions à engager.....	19
III- Assurer une pérennité financière et évaluer les risques.....	20
III-1 Les actions déjà réalisées ou en cours.....	20
<i>Mettre en place une gestion prévisionnelle de trésorerie (objectif A3-1).....</i>	<i>20</i>
<i>La régularisation des avances de trésorerie consenties (objectif A3-2).....</i>	<i>21</i>
<i>Se prémunir du risque de non recouvrement fiscal (objectif A3-3).....</i>	<i>21</i>
<i>Préserver la collectivité contre les risques financiers (objectif A3-4).....</i>	<i>22</i>
<i>Piloter et optimiser les dépenses de fonctionnement (objectif A3-5).....</i>	<i>23</i>
<i>Renforcer le pilotage de l'administration (objectif A3-6).....</i>	<i>24</i>
<i>Mettre en place un plan pluriannuel d'investissement (objectif A3-7).....</i>	<i>25</i>
III-3 Les actions à engager.....	26
CONCLUSION.....	27

INTRODUCTION

La Nouvelle-Calédonie s'est engagée depuis 2010 dans un plan de performance des politiques publiques dont les objectifs sont « le renforcement de la vision prospective par le développement des outils d'analyse et de prévision économiques et financières de moyen terme » et « la modernisation de la gestion des finances publiques par l'amélioration de la lisibilité du budget, la rénovation des modes de gouvernance budgétaire, le développement d'outils de gestion axée sur la performance de la dépense publique et l'amélioration de la gestion budgétaire, comptable et patrimoniale ».

La mise en œuvre de l'instruction M52 depuis le 1er janvier 2012 et le découpage budgétaire en Missions/Programmes/Actions (MPA) inspiré de la LOLF, s'inscrivent dans ce processus.

Depuis 2014, la Nouvelle-Calédonie s'investit dans une véritable réforme de la gestion de ses finances publiques. Ce travail s'inscrit dans un environnement où la croissance s'est estompée, le contexte économique s'est tendu, les incertitudes se sont accrues et la situation des finances publiques s'est dégradée de façon importante. Aussi, cette réforme marque les limites d'un système de gestion dont la performance était grevée par l'absence de lisibilité et le manque de transparence du document budgétaire, un pilotage budgétaire et financier peu assuré, ainsi qu'une gouvernance financière incertaine et aléatoire.

Cette réforme répond également à l'obligation faite à la Nouvelle-Calédonie de retrouver une structure financière assainie pour conserver la confiance de ses bailleurs de fonds en général et de l'Union Européenne en particulier dans le cadre de la mise en place des financements du XIème FED destinés au soutien de notre stratégie insertion/emploi.

Aussi, la Nouvelle-Calédonie a réalisé avec l'appui de l'Union européenne trois évaluations des performances de son système de gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA, la première en 2008, la seconde en 2012 et la dernière en 2019.

De plus, deux missions ponctuelles réparties sur une période de deux ans (juillet 2015 et novembre 2016) ont permis d'une part, de recenser l'ensemble des recommandations existantes et de les compléter afin de permettre à la Nouvelle-Calédonie de rédiger un plan de réforme complet et pertinent et d'autre part, évaluer le projet de plan de réforme une fois rédigé.

Enfin, le 28 décembre 2016, le Plan de réforme de la gestion des finances publiques (PRGFP) de la Nouvelle-Calédonie a été adopté à l'unanimité par les élus du Congrès de la Nouvelle-Calédonie réunit en séance plénière.

Les trois grands axes de la réforme sont les suivants :

- I- Donner de la lisibilité sur la situation financière de l'institution, rendre les informations plus transparentes et faciliter la compréhension des élus pour des prises de décision adéquates ;
- II- Rétablir les grands équilibres grâce à une meilleure maîtrise des charges, une efficacité optimale de la recette et un pilotage plus fin des indicateurs budgétaires ;
- III- Assurer la pérennité financière en renforçant les procédures, en améliorant les outils de pilotage et de prospective, en appréhendant les risques et en développant une culture de l'évaluation et de l'efficacité.

Le 21 février 2018, la Chambre Territoriale des Comptes (CTC) a rendu son rapport définitif d'observations sur l'examen des comptes de la Nouvelle-Calédonie pour les années 2012 à 2017.

Dès novembre 2018, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie amende le plan de réforme avec 26 mesures nouvelles qui correspondent aux recommandations faites par la CTC, portant ainsi le *nombre total de mesures du plan à 85 actions*.

Le dernier rapport d'évaluation (PEFA) daté de décembre 2019, met en avant les résultats obtenus grâce à la mise en œuvre du plan de réforme mais il indique aussi que *« les efforts entrepris seront toutefois contraints par le cadre institutionnel. De nombreuses réformes de fond relèvent des attributions de l'Etat. La Nouvelle-Calédonie, bien que Collectivité sui generis, applique les cadres budgétaires et comptables définis pour les collectivités métropolitaines et insuffisamment adaptés à ses spécificités. Leur révision ne relève pas des seules autorités de la Nouvelle-Calédonie. C'est le cas en particulier pour le cadre budgétaire, pour les contrôles internes et externes. »*

Par ailleurs, ce bilan s'établit dans un contexte très difficile pour la collectivité.

Pour rappel, dans la publication de la synthèse économique de la Nouvelle-Calédonie pour l'année 2020, rédigé par l'Institut d'Emission et d'Outremer (IEOM), banque centrale des collectivités françaises du Pacifique, il est observé que :

« En 2020, la Nouvelle Calédonie a fait face à un enchaînement de crises multiples. Ce contexte particulièrement intense et extraordinaire sur les plans sanitaire, social, institutionnel et politique a affaibli une économie déjà fragile. Les dispositifs de confinement interne et externe et l'arsenal de mesures de sauvegarde et de soutien à l'économie ont toutefois permis d'atténuer les impacts négatifs de la crise sanitaire en préservant la trésorerie des entreprises et la capacité de consommation des ménages et en limitant les destructions d'emplois.

Sur un fil d'équilibre, les enjeux pour 2021 sont encore nombreux pour l'économie calédonienne. Les problématiques économiques, financières et politiques restent prégnantes. La stabilité sociale et la confiance des agents économiques doit être renforcée afin que l'économie puisse enclencher une reprise vertueuse et pérenne. »

Face à la crise économique et sociale engendrée par la Covid-19, la Nouvelle-Calédonie inquiète des conséquences, notamment sur ses finances publiques, a été conduite à faire appel à la solidarité nationale.

Daté du 4 juin 2021, un courrier du Premier Ministre adressé au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, rappelle que la solidarité nationale a été mise en œuvre au profit de la Nouvelle-Calédonie et qu'elle s'est d'abord matérialisée par l'octroi d'un prêt d'urgence garanti par l'État de 200 M€ versé par l'AFD en 2020 afin d'amortir les effets fiscaux et sociaux de la crise sanitaire. Que l'accompagnement national se poursuit en 2021 par le déploiement du plan de relance de l'État et des mesures de soutien d'urgence aux entreprises calédoniennes, sous la forme du fonds de solidarité et des prêts garantis par l'État. Ainsi, à date, le soutien de la France à l'économie calédonienne s'élève à près de 59 milliards de francs Pacifique. Enfin, le soutien de l'État se manifeste aussi par le soutien au financement de la campagne de vaccination, gratuite pour l'ensemble des Calédoniennes et Calédoniens, pour 1,2 milliard de francs Pacifique. Par ailleurs, il sera proposé dans une prochaine loi de finances que l'État prenne à sa charge, pour solde de tout compte, les dépenses de quatorzaine au titre de 2020 et de 2021, à hauteur de 82 millions d'euros, soit un peu moins de 10 milliards de francs Pacifique.

Malgré un contexte extrêmement difficile, certaines mesures du plan de réforme ont d'ores et déjà été réalisées, certaines sont en cours et d'autres restent à engager.

Au 30 juin 2021, le PRGFP recense 21 objectifs et 85 mesures ou actions associées, répartis selon les trois grands axes de la réforme de la manière suivante :

- L'axe (I) comprend 8 objectifs qui se déclinent en 30 mesures ;
- L'axe (II) comprend 6 objectifs qui se déclinent en 27 mesures ;
- L'axe (III) comprend 7 objectifs qui se déclinent en 28 mesures.

Le document ci-après dresse un bilan de la mise en œuvre de cette réforme sur la période 2016 à juin 2021. Après une analyse détaillée des grands axes de la réforme, il sera traité des points d'améliorations mis en avant à l'occasion de la dernière évaluation de 2019.

I- Une construction budgétaire claire au service de décisions optimales

Depuis plusieurs années, la Nouvelle-Calédonie s'emploie à améliorer la lisibilité de son budget, à renforcer la transparence et la transmission d'informations pertinentes à destination des élus afin d'éclairer au mieux les débats et faciliter les prises de décisions dans le sens d'une gestion plus rigoureuse des deniers publics.

Ci-après le bilan des actions entreprises et de celles à venir :

I-1 Les actions déjà réalisées ou en cours

La scission des trois budgets et le rattachement des dépenses et des recettes à chaque budget (objectif A1-1)

La réforme majeure dans ce domaine a été l'adoption par le Congrès en octobre 2015 de la création d'un budget annexe de répartition qui permet de scinder en trois budgets les différentes composantes du budget général :

- **Un budget annexe de reversement** dédié aux taxes affectées, centimes additionnels et fonds de concours. Créé en 2012, il a été doté au départ de 4 730 MF, correspondant aux fonds de roulement des fonds de concours (2 302 MF) et aux restes à recouvrer sur les taxes affectées (1 395 MF) et les centimes additionnels (1 033 MF). Il constitue désormais son propre fonds de roulement à partir de ses excédents annuels. Il portera ainsi la charge des dépenses fiscales lui incombant, à savoir les restitutions, dégrèvements, admissions en non-valeur sur les centimes et taxes affectées et les dotations aux provisions à inscrire en anticipation de créances jugées irrécouvrables.
- **Un budget annexe de répartition** dédié à la redistribution aux collectivités des quotes-parts de dotations qui leur reviennent au titre de la clé de répartition fixée par la loi organique. Créé en 2016, il a été doté, à l'affectation des résultats 2015, d'un fonds de roulement de départ de 22 433 MF correspondant à la somme des restes à recouvrer sur les recettes fiscales entrant dans l'assiette des dotations. Il portera désormais la charge des dépenses fiscales lui incombant, à savoir les restitutions, dégrèvements, admissions en non-valeur sur les recettes de l'assiette mais aussi les dotations aux provisions à inscrire en anticipation de créances jugées irrécouvrables.
- **Un budget principal propre** dédié à la retranscription des activités propres de la Nouvelle-Calédonie, plus nombreuses depuis les différents transferts de compétences. Ce budget, constitué comme un solde, démarre son existence avec un déficit de -7 417 MF qu'il a fallu couvrir au budget supplémentaire 2016. Cette situation est la confirmation de dépenses réalisées sur des recettes non acquises dans les années passées, qui justifient d'autant plus de l'extraire du budget principal existant jusque fin 2015. Ce budget sera désormais

alimenté, en plus de ses ressources propres, d'une quote-part provenant du budget de répartition, ce qui circonscrit ses capacités budgétaires à ses véritables ressources financières limitant les risques de déficit.

**Les 2 mesures associées à cet objectif sont réalisées.
Cet objectif est considéré atteint.**

Des documents budgétaires plus lisibles (objectif A1-2)

Plusieurs mesures complémentaires ont contribué à apporter de la lisibilité aux données financières. C'est le cas notamment de la refonte des rapports de présentation des budgets dont les présentations se veulent plus didactiques, plus accessibles, tout en mettant l'accent sur des sujets qui n'étaient pas abordés jusqu'à présent, notamment les restes à recouvrer, leur impact sur l'illusion de richesse et l'importance des provisions à constituer.

Ainsi, **la collectivité à refondu les documents budgétaires à destination des élus** pour en faire des outils de bilan plutôt que des rapports descriptifs. A partir de 2016, les documents budgétaires offrent une meilleure description des recettes et de leur potentiel, ils font état de bilans à mi-parcours (au budget supplémentaire), ils transforment le compte administratif en un véritable bilan d'activités destiné à ouvrir les débats sur l'action publique en lieu et place d'une description exhaustive des dépenses des directions, ils permettent aux membres du gouvernement une meilleure appropriation collective du document en introduisant des « mots » au début de chaque mission, et enfin, ils encouragent la mise en avant de faits marquants et la production d'information plus qualitative. A compter de 2018, la méthode d'amélioration continue est mise en place à chaque étape budgétaire. *Cette mesure est réalisée.*

Depuis le budget primitif 2017, **la masse salariale est ventilée par missions et programmes** (et non plus imputée dans un seul programme dédié) ce qui renvoie une image plus juste des moyens consacrés à chaque politique publique. *Cette mesure est réalisée.*

Afin d'offrir aux élus une vision synthétique et globale, **un focus sur les dépenses de transferts vers les satellites de la Nouvelle-Calédonie**, et plus particulièrement, au bénéfice des établissements publics de la Nouvelle-Calédonie, a été rédigé pour la première fois dans le rapport du compte administratif 2015. Auparavant ces dépenses étaient noyées dans la masse et réparties dans chaque programme. De même dans le rapport du budget de reversement, il a été rajouté une indication sur les budgets prévisionnels des établissements publics affectataires de taxes affectées afin que les élus puissent avoir connaissance de l'utilisation prévisionnelle de ces taxes. *Cette mesure est réalisée.*

Les principes généraux de **la constitution d'une provision pour créances irrécouvrables** doivent répondre à différents critères pour être justifiée d'un point de vue comptable. Ceux-ci sont, en outre, la sincérité de la créance et la probabilité de sa perte. C'est pourquoi, une analyse, portant sur plusieurs années, sur le « comportement des impôts les plus importants » a été réalisée en 2016, avec pour objectif d'établir un taux moyen de recouvrement, et par voie de conséquence de définir le risque de perte de ces créances. Ainsi, les restes à réaliser ont été détaillés par année et par impôt permettant de constater que la créance la plus ancienne datait de 1999 et qu'il s'agissait de droits d'enregistrements. Les redressements et liquidations judiciaires ainsi que les admissions en non-valeur et les dégrèvements font l'objet d'un suivi différencié. Les taux de risques sont évidemment plus importants suivant l'ancienneté de la créance.

Par ailleurs, compte tenu de la situation économique de la Nouvelle-Calédonie et sur conseils des comptables publics, il a été décidé d'appliquer un taux de 90 % aux créances dont les sociétés ou entreprises sont en redressement ou liquidation judiciaires. Quant aux admissions en non-valeur et dégrèvements, c'est un taux de 100 % qui est appliqué, compte tenu du risque important d'irrécouvrabilité de ces créances.

A partir de 2017, **les restes à recouvrer sont suivis mensuellement** par la DBAF qui collecte les informations provenant des directions financières et de la Paierie, pour retraiter les données dans un tableau de bord. **Le réajustement des provisions pour irrécouvrabilité est désormais réalisé à chaque budget supplémentaire**, en prenant en compte les taux de recouvrement de l'année. A compter de 2018, les procédures ont été mises en place et suivies. Cette mesure répond à l'une des recommandations de la Chambre Territoriale des Comptes qui recommande d'inscrire des dépenses de précaution aux budgets annexes de répartition et de reversement afin de tenir compte des risques relatifs aux créances fiscales. *Cette mesure est réalisée.*

***Les 4 mesures associées à cet objectif sont réalisées.
Cet objectif est considéré atteint.***

Des prévisions plus justes, un résultat comptable plus réaliste (objectif A1-3)

La scission des trois budgets en 2016 et la disparition de marge de manœuvre issues d'une construction budgétaire globale, ont permis d'optimiser les prévisions du budget propre de la Nouvelle-Calédonie.

Depuis la mise en place de la nouvelle nomenclature comptable M52 en 2012, **la procédure de rattachement des charges et produits à l'exercice** est devenue obligatoire. Sa mise en œuvre est désormais encadrée par une procédure claire rappelée dans une circulaire de fin d'exercice. Le rattachement des charges et produits à l'exercice permet de dégager un résultat comptable plus juste. Il permet également de circonscrire les reports, historiquement élevés, dans une enveloppe plus raisonnable. Pour rappel, les reports sont passés de 20 % à 6 % du budget total réel entre 2014 et 2016. En 2018, la procédure de rattachement a réduit le seuil à 150 000 F au lieu de 300 000 F en 2015 et 2 MF en 2012. Enfin, le contrôle a été renforcé sur les pièces justificatives du service fait et le suivi de l'exécution des paiements de rattachement avant le 30 avril de l'année n+1. *Cette mesure est réalisée.*

De même et afin de contenir le volume des restes à réaliser, **les reports de crédits d'investissement** sont limités aux engagements juridiques hors autorisation de programme (HAP) pour lesquels un rejet du Payeur a été constaté ou pour lesquels les pièces comptables ont pu être vérifiées. Ainsi, en investissement, la collectivité est passée de 3,2 milliards de francs en reports en 2016-2017 à 620 MF en 2017-2018. Depuis, un suivi de ces reports est effectué par la section pilotage budgétaire. *Cette mesure est réalisée.*

En 2016, un travail conséquent d'apurement de l'actif a été entrepris. Ce travail s'est poursuivi en 2017 avec les écritures de régularisation des études en encours et des encours en travaux. La mise en œuvre du logiciel « Immos-net » et sa fiabilisation permettent **une prévision des amortissements fiables et réels**. L'ajustement au budget supplémentaire reste marginal, la pratique est maintenue. *Cette mesure est réalisée.*

On observera que la mesure qui consiste à **raccourcir les délais de clôture des comptes** ayant pour cible de clôturer l'exercice (n) au plus tard le 29 février de l'année (n+1) n'a pu être atteinte qu'à partir de 2019. En effet, depuis la réorganisation du service de l'exécution budgétaire (SEB) intervenue dans la foulée du recrutement au 1er mai 2019 du chef de service et de la personne en charge du pilotage et de la qualité comptable, la clôture des comptes 2019 s'est parfaitement déroulée que ce soit en termes de qualité comptable ou de respect de calendrier. Pour rappel, la Paierie de la Nouvelle-Calédonie a enregistré le plus haut score d'indice de qualité comptable local (IQCL) des postes comptables de Nouvelle-Calédonie au titre de l'année 2019. Cette pratique est maintenue et l'action a été pérennisée. *Cette mesure est réalisée et pérennisée.*

Les 4 mesures associées à cet objectif sont réalisées.

Les mesures relatives au raccourcissement des délais de clôture des comptes et de prévision des amortissements ont été pérennisées.

Cet objectif est considéré atteint.

La volonté d'améliorer la transparence et le pilotage des satellites (objectifs A1-4 et A1-5)

Afin d'offrir aux élus une vision synthétique et globale, un focus sur les dépenses de transferts vers les satellites de la Nouvelle-Calédonie, et plus particulièrement au bénéfice des établissements publics (EP) de la Nouvelle-Calédonie, a été rédigé pour la première fois dans le rapport du compte administratif 2015.

Auparavant, ces dépenses étaient noyées dans la masse et réparties dans chaque programme.

De même dans le rapport du budget de reversement, il a été rajouté une indication sur les budgets prévisionnels des établissements publics affectataires de taxes affectées afin que les élus puissent avoir connaissance de l'utilisation prévisionnelle de ces taxes.

Par ailleurs, l'année 2015 a été marquée par un resserrement des relations de la Nouvelle-Calédonie avec ses établissements publics à travers la mise en place de plusieurs actions qui ont permis :

- **Un renforcement de la tutelle sur les établissements publics**, notamment par la désignation de directions de tutelle opérationnelles pour les établissements n'en n'étant pas dotés. *Cette mesure est réalisée ;*
- **La signature de conventions d'objectifs et de moyens (COM) entre la Nouvelle-Calédonie et les établissements publics** recevant des subventions d'équilibre. Ainsi, des objectifs tant financiers qu'opérationnels ont été fixés aux établissements et une évaluation sur l'atteinte des objectifs est réalisée en fin d'année. Cette action a été étendue à tous les établissements publics depuis 2016. *Cette mesure est réalisée ;*
- **La mise en place de réunions de dialogue de gestion régulières avec les EP.** A compter de 2019, les réunions de dialogue de gestion sont systématiques. Deux réunions de dialogue de gestion sont organisées au minimum avec chaque EP (lors des préparations budgétaires et lors de l'élaboration des COM). Ces temps d'échange sont très appréciés et productifs. Par ailleurs, le lancement d'un club comptable a eu lieu en juin 2018 et la première séance s'est déroulée sur le thème de la finance publique et la préparation budgétaire. Il s'agit, par cette mesure, d'approfondir l'accompagnement par la transmission d'informations provenant des directions du gouvernement : DRH, Affaires Juridiques, Patrimoine et moyens, Trésorerie des Etablissements publics, et d'autres intervenants. *L'idée est d'informer plutôt que de former, mais également de remettre des outils de travail comme des fiches didactiques, mais avant tout, de permettre la création d'un réseau pour les gestionnaires comptables des EP.* Enfin, chaque année, le secrétaire général et le membre du gouvernement chargé des finances invitent les directeurs des établissements publics à une réunion d'information balayant plusieurs thématiques et proposent un temps d'échange. *Cette mesure est réalisée ;*
- **La construction de fiches d'identité pour l'ensemble des établissements publics** afin d'en avoir une vision homogène et synthétique. Cette fiche, mise à jour après chaque conseil d'administration, permet d'avoir un éclairage permanent sur la situation juridique, administrative et financière des établissements mais aussi d'identifier leurs éventuelles difficultés et problématiques actuelles. Ces fiches sont transmises aux membres du gouvernement et du Congrès ;

- **Une homogénéisation des rapports d'activité des établissements publics** permettant à la Nouvelle-Calédonie de se concentrer sur l'analyse financière et l'évaluation de l'action publique décentralisée est mise en place dès 2017. A partir de 2018, le rapport d'activité est normé et présenté au gouvernement et au Congrès chaque année. Il contient une fiche d'identité présentant les données juridiques et financières de l'établissement ainsi qu'un rapport synthétique d'activité. Les établissements respectent les consignes de rédaction et synthétisent au maximum les réalisations N-1 et les perspectives de l'année N. *Cette mesure est réalisée ;*
- **Une refonte et une harmonisation des statuts des EPA et des EPIC** : Ainsi, la délibération modifiant les statuts des 23 établissements concernés a été adoptée par le Congrès le 22 septembre 2016. A partir de 2017, les chantiers de refonte et d'harmonisation des statuts des chambres consulaires (CCI, CANC, CMA) ont été lancés, pour autant des arbitrages restaient encore à faire. Le projet de refonte des statuts des chambres a été relancé au mois de juillet 2020. Le projet de loi du pays ayant pour objet d'harmoniser, de moderniser et de rationaliser les statuts des chambres consulaires de la NC a été adopté par le Congrès lors de la séance publique du 29 juin 2021. La délibération cadre et les délibérations spécifiques applicables à chacune des trois chambres seront étudiées par le Congrès à l'occasion de sa prochaine séance. Enfin, une réflexion sur la fusion des établissements hospitaliers est en cours depuis 2019. *Cette mesure est en cours de réalisation ;*
- Enfin, la DBAF a réalisé **une consolidation des comptes de la Nouvelle-Calédonie et de ses établissements publics** à partir de 2015. Malheureusement, en 2017 aucune consolidation n'a été présentée en raison d'un sous-effectif très important du service (50% des postes de contrôleurs non pourvus). Depuis, la consolidation sur les années 2016 à 2019 a été effectuée et présentée au Congrès lors de l'examen des rapports d'activité des établissements publics et des rapports sur les recommandations de la CTC. La consolidation de 2020 sera prochainement présentée. *Cette action est réalisée et pérennisée.*

5 des 6 mesures associées à ces 2 objectifs complémentaires sont réalisées.

La mesure relative à la réalisation d'une consolidation des comptes de la NC et de ses établissements publics a été pérennisée.

La mesure relative à la refonte et à l'harmonisation des statuts des EPA et des EPIC est en cours de réalisation.

L'objectif relatif au renforcement du pilotage des EP est en cours de réalisation.

Informer plus régulièrement le gouvernement et améliorer la communication inter-direction, renforcer la communication financière (objectif A1-6)

La collectivité a souhaité **renforcer la communication financière entre les directions financières de la Nouvelle-Calédonie** (DSF, Douane, DBAF) et le Payeur de la Nouvelle-Calédonie pour une meilleure information de l'exécutif et des décideurs publics. En effet, les contraintes budgétaires ont rendu nécessaire un véritable suivi et pilotage des recouvrements des recettes fiscales, des restes à recouvrer, de la trésorerie et des principaux indicateurs financiers.

En 2016, des tableaux de bords centralisés ont été construits et sont communiqués régulièrement. Ces tableaux permettent d'anticiper et de faciliter les décisions. Les principaux tableaux sont les suivants :

- suivi centralisé (par type de budget) des recettes fiscales par mois, en cumulé et en comparaison avec n-1 ;

- suivi centralisé (par type de budget) des restes à recouvrer à chaque fin de mois, présenté chaque année au Congrès à minima lors de l'approbation du compte administratif ;
- suivi mensuel de l'exécution budgétaire par type de budget, en recettes (titrées et recouvrées) et en dépenses (engagées, exécutées), de l'état de la trésorerie, des restes à recouvrer et de l'état de la dette ;
- suivi hebdomadaire de la trésorerie avec une anticipation sur la semaine à venir et suivi des mandats et instance de paiement.

A partir de 2018, les rencontres entre directions financières sont planifiées tous les mois et facilitent le pilotage et la transmission d'information. *Cette mesure est réalisée.*

De plus, **des tableaux financiers sont régulièrement transmis aux élus** comme :

- la situation de la trésorerie hebdomadaire ;
- la compilation et l'analyse des recettes fiscales sur 3 ans (tableau mensuel) ;
- le suivi des RAR de l'ensemble des recettes fiscales (tableau mensuel).

En 2019, il a été préparé un guide des élus qui comprend notamment une note sur la situation financière de la NC avec les principaux enjeux et les difficultés rencontrées et une note sur les dossiers en cours. A cela s'ajoute l'élaboration d'une communication sur les délais de paiement à l'attention de la collégialité du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. La communication financière est désormais un objectif phare inscrit dans la feuille de route de la DBAF. *Cette mesure est réalisée et pérennisée.*

Par ailleurs, la Nouvelle-Calédonie a souhaité **rendre plus transparente l'information des élus sur les comptes sociaux** et notamment les comptes de la CAFAT. En octobre 2016, s'est tenu au Congrès de la Nouvelle-Calédonie, un séminaire sur les comptes sociaux et de la santé qui a donné lieu à la rédaction d'un rapport complet sur les comptes sociaux. Depuis 2018, un DOB social est présenté chaque année au Congrès. L'audit de la CAFAT et de l'Agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie est également proposée régulièrement à la commission sociale et santé du Congrès. *Cette mesure est réalisée.*

Présenté en 2018 par les inspecteurs de l'IGAS (Inspection générale des affaires sanitaires), **le rapport définitif de l'audit la CAFAT** fait état de plusieurs recommandations dont la plupart sont très structurantes. La mise en œuvre d'un certain nombre de ces recommandations est toujours en cours de réflexion. Enfin depuis 2019, des COPIL sur les comptes sociaux et leur problématique d'équilibre, sont tenus chaque semaine en présence des élus concernés, de la CAFAT, de l'ASSNC et des directions de la NC. *Cette mesure est réalisée.*

Les 4 mesures associées à cet objectif sont réalisées.

La mesure concernant une information plus régulière du gouvernement s'inscrit dans un processus d'amélioration continue, elle est pérennisée.

Cet objectif est considéré comme atteint.

La volonté d'améliorer le cadre comptable et financier (objectifs A1-7 et A1-8)

En 2018, dans son rapport d'observations définitives, la CTC a émis différentes recommandations et rappels d'obligation juridique à l'encontre de la gestion de la Nouvelle-Calédonie pour les années 2012 à 2017.

- Certaines de ces recommandations et rappels d'obligation juridique ont donné lieu à des mesures dont l'exécution est réalisée, ainsi :

La CTC a rappelé à la Nouvelle-Calédonie **l'obligation juridique de respecter le cadre fixé par l'instruction M52 et le modèle de la maquette budgétaire**. Dès l'adoption du budget primitif 2019, une action corrective a été apportée afin de se conformer à la réglementation en vigueur. *Cette mesure est réalisée.*

La chambre a rappelé à la Nouvelle-Calédonie l'obligation juridique de **respecter l'article 84-2 de la LO concernant l'examen du débat d'orientation budgétaire**. La collectivité est désormais attentive au respect de l'article 84-2 de la L.O. *Cette mesure est réalisée.*

Toutefois, La Nouvelle-Calédonie remarque que la rédaction de la loi organique aurait dû être « le DOB doit être débattu au congrès au moins deux mois avant le vote du budget primitif » comme la nomenclature M52 le spécifie. Aussi, la Nouvelle-Calédonie a demandé une modification de l'article 84-2 de la loi organique pour une rédaction lui permettant de rendre au DOB sa fonction véritable (c'est-à-dire rédiger au moins deux mois avant le vote du BP au lieu d'être dans les deux mois). Cette demande de modification de la loi organique a été faite auprès de l'Etat, compétent en la matière.

- D'autres recommandations et rappels d'obligation juridique ont donné lieu à des mesures dont l'exécution est en cours de réalisation :

La CTC a rappelé à la Nouvelle-Calédonie d'une part, **l'obligation juridique d'actualiser son règlement budgétaire et financier (RBF)** et y insérer le calcul des ratios prudentiels et d'équilibre puis d'autre part, **l'obligation de rajouter dans le RBF les modalités d'information des élus concernant la gestion et la situation des dotations annuelles**.

Avec initialement une perspective de réalisation à 2019, son élaboration a subi des retards du fait des mesures de confinement associées à la lutte contre le Covid-19, la chute du XVIème gouvernement et le délai de mise en place du suivant. Le RBF est en cours de finalisation et une validation finale est en attente de la mise en place de la nouvelle mandature. Par ailleurs, le calcul des ratios prudentiels et d'équilibre du budget est déjà réalisé et présenté chaque année dans le compte administratif. *Ces mesures sont en cours de réalisation avec une nouvelle perspective de réalisation à décembre 2021.*

De plus, on note que deux mesures issues des rappels d'obligation juridique édictés par la chambre à la Nouvelle-Calédonie ne relèvent pas de la compétence de la collectivité.

En effet, **la suppression de la règle des douzièmes provisoires et la suppression de l'obligation de dépôt du projet de budget sur le bureau du congrès avant le 15 décembre de chaque année** nécessitent une modification de la loi organique, compétence qui relève de l'Etat. Une demande de modification de la loi organique a été faite auprès de l'Etat afin de supprimer la règle des douzièmes provisoires et de lever l'obligation de dépôt du projet de budget sur le bureau du congrès avant le 15 décembre. *Ces mesures sont en cours de réalisation mais sans perspective de réalisation.*

2 des 10 mesures associées à ces objectifs complémentaires ont été réalisées.

4 mesures sont en cours de réalisation dont 2 sans perspective de réalisation.

4 mesures n'ont pas été mise en œuvre.

Ces deux objectifs sont considérés en cours de réalisation.

[I-2 Les actions à engager](#)

Outre toutes les mesures décrites précédemment et dont certaines sont confortées, d'autres actions restent à engager :

Ainsi, la CTC a recommandé à la Nouvelle-Calédonie de **créer un budget annexe de la régie des tabacs**. Sur ce point, les services estiment que la création d'un budget annexe spécifique n'aura pas de valeur ajoutée supplémentaire et complexifiera la préparation budgétaire et les écritures comptables de liaison. En effet, un programme spécifique "régie des tabacs" au sein des Missions Programmes Actions (MPA) du budget de répartition permet déjà une distinction en prévision et exécution budgétaire. L'imputation de l'ensemble des charges de fonctionnement liées à la régie est déjà effectuée sur le budget de répartition (de même pour les provisions s'il y en a). L'élargissement aux charges patrimoniales (amortissements, acquisition en investissement) pourrait se faire dans la configuration actuelle sans pour autant devoir créer un budget annexe. *Cette mesure n'a pas été mise en œuvre et son échéance est non définie.*

De plus, la chambre recommande **l'adoption de maquettes budgétaires par nature et l'élaboration des documents de politiques sectorielles** et de leurs objectifs auxquels sont associés des indicateurs de performance. Ces projets très structurant sont toujours en cours de réflexion car l'élaboration des documents de politiques sectorielles devrait prendre une dimension beaucoup plus complexe et élargie si l'adoption des maquettes par nature (action A1-71) devait être entériné. La nouvelle mandature devra se positionner sur le périmètre de cette restructuration. *Cette mesure n'a pas été mise en œuvre et son échéance est non définie.*

Par ailleurs, si la restructuration du cadre comptable en vote par nature est décidée, les deux projets devront être conduits en même temps, ce qui pourrait engendrer un glissement du calendrier prévisionnel.

La chambre a rappelé à la Nouvelle-Calédonie **l'obligation juridique de respecter l'article 83-1 de la LO sur la présentation d'un rapport sur les orientations en matière de développement durable**. Sur ce point, la collectivité reconnaît que le rapport n'a jamais été présenté. Toutefois, elle indique qu'une réflexion est en cours. *Cette mesure n'a pas été mise en œuvre et son échéance est non définie.*

Synthèse de l'axe 1 :

- 6 des 8 objectifs de l'axe 1 sont atteints ;
- Sur les 30 mesures répertoriées, on dénombre 21 actions réalisées dont 3 pérennisées.
Soit **un taux de réalisation de l'ordre de 70%** sur la période ;
- 5 mesures sont en cours de réalisation dont 2 relèvent de la compétence de l'Etat ;
- 4 mesures n'ont pas été mise en œuvre.

II- Rétablir les grands équilibres et retrouver des marges de manœuvre

Depuis plusieurs années, des efforts d'économies majeurs ont été opérés permettant de ramener le déficit du budget propre proche de l'équilibre à la clôture budgétaire. Ces efforts ont été accompagnés de réajustements entre les budgets et les opérateurs de l'action publique, dans un souci de rationalisation des interventions de la collectivité.

La collectivité souhaite rétablir les grands équilibres grâce à une meilleure maîtrise des charges, une mobilisation optimale de ses recettes et un pilotage plus fin de ses indicateurs budgétaires.

II-1 Les actions déjà réalisées ou en cours

Réduire les dépenses de fonctionnement liées à l'activité des services (objectif A2-1)

A partir de 2017, la Nouvelle-Calédonie réorganise et renforce la Direction du budget et des affaires financières (DBAF). Le service de la préparation budgétaire devient le service du pilotage budgétaire et de la stratégie financière.

Ainsi, la section pilotage budgétaire a une mission d'accompagnement des directions dans l'analyse et le pilotage de leurs crédits budgétaires. L'organisation de dialogue de gestion tout au long de l'année, couplée à une analyse des écarts des situations d'exécution, permet de **renforcer le cadrage des prévisions budgétaires** avec comme objectif principal l'optimisation de l'allocation des ressources budgétaires. En 2018, la section pilotage budgétaire organise des dialogues de gestion spécifiques sur les dépenses d'investissement et sur les dotations pluriannuelles (AP/CP). Un accompagnement ponctuel des directions concernées est réalisé en partenariat avec le service de l'exécution budgétaire. *Cette mesure est réalisée.*

La collectivité a aussi cherché à **réguler la dépense par une mise en place échelonnée des crédits budgétaires**, dans le cadre du cycle annuel d'exécution du budget. Cette mesure doit permettre à la Nouvelle-Calédonie de se prémunir des tensions de trésorerie et d'un éventuel déficit budgétaire en fin d'année. L'objectif est de faire correspondre le mandatement des dépenses au rythme d'encaissement des recettes. A partir de 2017, la délivrance échelonnée des crédits a été renforcée par une retenue de 50% sur les dépenses de fonctionnement (hors personnel, charges fixes et subventions individualisées). Le taux a été augmenté fin juin 2018 à 70%. Cette procédure de délivrance échelonnée est désormais pérennisée. *Cette mesure est réalisée.*

De plus, la recherche d'une optimisation de l'allocation de ses ressources budgétaires, a conduit la Nouvelle-Calédonie à **définir une typologie de dépenses pour prioriser les incompressibles et réduire les dépenses variables** pour lesquelles une culture de la négociation se développe. A partir de 2018, une typologie de dépenses de fonctionnement fixes et variables a été mise en place dans le système d'information financière permettant d'établir des analyses plus ciblées et d'évaluer plus finement les marges de manœuvres encore existantes. Cela a permis d'améliorer le pilotage budgétaire et la préparation budgétaire. *Cette mesure est réalisée.*

La Nouvelle-Calédonie a mis en œuvre des mesures spécifiques permettant de générer des économies. Depuis sa création en 2016, la Direction des achats, du patrimoine et des moyens (DAPM) s'est concentrée sur l'optimisation des dépenses de fonctionnement courant par la réduction drastique du nombre et du coût de ses bureaux occupés pour les directions et services. En effet, près de 23 déménagements de site ont été opérés en 2016 engendrant une économie en année pleine de l'ordre de 60 MF de loyers, ce qui représente une baisse de plus de 11 % du coût total des loyers (550 MF/an environ). De plus, la mise en place d'une gestion centralisée de

distribution du courrier, rendue possible par la création d'un pool de vagemestres à effectif constant dès le mois de mai 2016, a permis à la collectivité de réaliser des économies.

En 2017, la collectivité installe plusieurs directions et services dont la DASS sur le site du Centre Hospitalier Gaston Bourret, libéré des activités médicales à la suite de la construction du Médipôle de Koutio à Dumbéa, permettant une réduction supplémentaire de loyers en année pleine de l'ordre de 70 MF. En 2018, l'installation des directions du travail et de la formation professionnelle continue dans un immeuble, propriété de la Nouvelle-Calédonie à Ducos (immeuble le Plexus), a permis une réduction supplémentaire de loyers en année pleine de l'ordre de 75 MF.

Toujours en 2018, une mutualisation d'établissements publics a également été mise en œuvre avec la fusion de l'ERPA et de l'APICAN en une Agence rurale, la fusion de 3 établissements de formation en un seul GIP et la suppression d'un établissement public. La rationalisation des dépenses de fonctionnement s'est poursuivie avec la centralisation de certaines dépenses à la DAPM permettant de faire des économies d'échelle (ex : frais de mission des personnels extérieurs à la collectivité, marché de gardiennage..).

En 2019, Les périmètres de dépenses de soutien à diminuer étaient les suivants :

- *Les loyers et charges (650 M de francs en intégrant les institutions, CESE et gouvernement) :* La stratégie propriétaire se poursuit avec des déménagements au dernier trimestre 2019 (pôle social de la DASS) et premier trimestre 2020 (DTE et DFPC sur le Plexus). Par ailleurs, un schéma directeur des investissements est contractualisé avec la SECAL et la SCET sur 2019 afin d'accélérer la démarche et en évaluer la soutenabilité financière (projet de densification de la Vallée du Tir, projet de regroupement DENC VR DAFE, création de la CPZP DAVAR à Paita) ;
- *La flotte automobile (environ 200 M de francs par an) :* La réduction progressive de la flotte se poursuit (de 614 à 580 véhicules en 2019, en intégrant tous les types de véhicules) ainsi que la rationalisation de sa maintenance dans un AO unique ;
- *Les fluides (environ 195 M de francs par an) :* Les fluides font l'objet d'un plan de maîtrise de l'Energie, un Plan Pluriannuel d'équipement en Panneaux Photovoltaïques doit être défini pour 2020. Un marché centralisé est passé pour le carburant.

En 2020, la rationalisation des emprises se poursuit avec la réalisation de l'opération PLEXUS et l'aménagement de l'ex site Gaston BOURRET. Le schéma directeur immobilier a vu les deux premières créations de pôles immobiliers être actées (pôle technique et pôle éducation) tous deux sont en programmation. De plus, la maîtrise des moyens décrite en 2019 se poursuit avec une proposition de réduction à 350 véhicules "direction" et la mise en place de 10 sites pilotes pour le plan de maîtrise de l'énergie. *Cette mesure est réalisée et pérennisée.*

Dans le même temps, la Nouvelle-Calédonie a souhaité **réorganiser la fonction achat de la collectivité** en créant la direction des achats, du patrimoine et des moyens (DPAM) chargée de mutualiser certaines fonctions supports, les achats des directions et services dans le cadre de procédures centralisées d'achat.

A partir de 2018, la centralisation de certains achats (carburant, transports aériens, gardiennage, véhicules, mobiliers...) est effective. Elle a permis d'homogénéiser les prestations, de simplifier et de sécuriser la passation des marchés et de garantir la couverture des besoins. A fin 2018, un second cycle de centralisation de marchés doit permettre, pour les marchés déjà centralisés et sur la base d'une revue qualitative des prestations, de mesurer les performances économiques et de développer de nouveaux marchés centralisés : de maintenance des bâtiments, de maintenance de la flotte automobile, de fournitures de bureau.

En 2019, un bureau achat est finalement structuré mais il peine à conserver les compétences d'acheteur aussi une organisation transversale au sein de la collectivité a été mise en place, associant les directions clientes et le service achat, avec une lisibilité des modes de saisines et une définition

claires des périmètres respectifs. Par ailleurs, les marchés centralisés existants sont tous en cours d'optimisation (facturation, qualité des prestations, etc.).

En 2020, en dépit des conséquences de l'épidémie de Covid-19, la structuration de l'organisation transversale est en voie d'achèvement avec une montée en compétence progressive du bureau achat et des recrutements réalisés. Les marchés et conventions transversaux sont en place et donnent des résultats d'économies : carburant, fourniture de bureau, convention avec les transporteurs aériens, AO commun passé avec l'OPT pour les véhicules... *Cette mesure est en cours de réalisation.*

4 des 5 mesures associées à cet objectif sont réalisées dont une mesure est pérennisée.

La mesure restante est en cours de réalisation.

Cet objectif est considéré en cours de réalisation.

Encadrer les dépenses de personnel (objectif A2-2)

La collectivité s'attache à mieux encadrer ses dépenses de personnel et ainsi, satisfaire à l'objectif de réduction de ses charges de fonctionnement.

A partir de 2016, **un effort est fait sur le versement des primes aux agents de la collectivité en réduisant les indemnités.** Ainsi, Les primes hiérarchiques ne sont plus versées aux intérimaires durant les absences des titulaires ; l'assimilation de fonctions est rare et justifiée ; le versement de l'indemnité d'utilisation des véhicules personnels fait l'objet d'un contrôle d'opportunité et de cohérence. Enfin, les primes hiérarchiques et celles des chargés de mission ne se cumulent plus depuis le rejet du Payeur de la Nouvelle-Calédonie. *Cette mesure est réalisée.*

Afin de **mieux encadrer sa masse salariale**, la collectivité a mis en place un gel des créations de postes, le non remplacement des agents en congés maternité ou congés longue maladie, et un recours contenu aux contractuels à durée déterminée. La maîtrise de la masse salariale s'est poursuivie en 2017, malgré une hausse du point d'indice. Ainsi, les créations de postes ont été limitées par le jeu des redéploiements de postes vacants. La DRH a entrepris des réunions de dialogue de gestion avec chaque direction permettant de maîtriser la hausse de la masse salariale à 1,8 % au BP 2017 y compris la revalorisation du point d'indice.

La réalisation d'une étude en 2018 a permis d'élaborer un plan de maîtrise des dépenses de personnel afin d'ancrer l'évolution maîtrisée de ce poste dans un plan d'actions durables. Les premières mesures ont été mises en place dès 2019. En effet, au budget primitif 2019 on remarque une suppression de 25 postes validée par le Congrès afin de réduire la masse salariale, et on ne compte pas de création de poste (hormis les postes compensés).

Au budget primitif 2021, **la réduction de la masse salariale a été fixée à 1% du compte administratif 2019.** Par ailleurs, la collectivité a validé la mise en œuvre d'une politique ressources humaines (RH) afin de réduire les effectifs et donc les dépenses de personnels. Les principales actions retenues sont :

- la révision des missions essentielles,
- le remplacement d'un départ sur deux,
- la suppression des crédits pour renforts de personnels,
- l'encadrement du coût des recrutements,
- l'accompagnement à la transformation de l'administration incluant les réorganisations, la mutualisation et la centralisation de services.

Cette mesure est en cours de réalisation.

Une des 3 mesures associées à cet objectif est réalisée.

Une mesure est en cours de réalisation.

**Une dernière mesure n'a pas été mise en œuvre.
Cet objectif est considéré en cours de réalisation.**

Le resserrement des liens avec les établissements publics (objectif A2-3)

La rigueur financière s'est appliquée également aux établissements publics et aux chambres consulaires pour lesquels les contributions de la Nouvelle-Calédonie ont diminuées, les obligeant à adapter leurs budgets à ces nouvelles enveloppes financières. En effet, la collectivité a souhaité que **les établissements publics s'inscrivent dans la démarche de maîtrise des dépenses** en veillant à contraindre la hausse des charges à caractère général et des charges de personnel.

Ainsi, la signature de conventions d'objectifs et de moyens (COM) permet de **faire adhérer les établissements publics à la logique budgétaire de la Nouvelle-Calédonie** et mieux piloter leur efficacité. Un avenant aux COM 2016-2017 a été signé en 2017 et la 3ème génération des COM (2020-2022) a repris cet objectif de manière beaucoup plus précise. La lettre de cadrage du BP 2021 a confirmé cette volonté. *Cette mesure est réalisée et pérennisée.*

L'année 2019 a été marquée par la suppression d'un EP (CDP), par la fusion de 3 EP (EMM, ETPFA, IDCNC) en un GIP formation et par la fusion de 2 EP (APICAN et ERPA) en une Agence rurale. Dans la même approche, un groupe de travail a été constitué pour la fusion des établissements publics d'enseignement et des GIP relatif au handicap.

Par ailleurs, la volonté du gouvernement de rationaliser au mieux l'affectation des deniers publics a mené à un ajustement des subventions d'équilibre permettant de ramener les fonds de roulement de certains établissements publics à la norme de référence.

Afin d'équilibrer les ressources destinées à l'action publique dans son ensemble, **la Nouvelle-Calédonie s'est rapprochée de l'Etat pour valider la possibilité de bénéficier de versements ponctuels de certains établissements publics** dotés de fonds de roulement conséquents. La collectivité est en attente d'une décision de l'Etat, compétent en matière financière. *Cette mesure est en cours sans échéance de réalisation.*

Dans l'attente de la modification du cadre réglementaire **permettant aux établissements publics de reverser à la collectivité de rattachement une partie de leur résultat cumulé excédentaire**, le conseil d'administration de l'office des postes et des télécommunications (établissement public à caractère industriel et commercial de la Nouvelle-Calédonie) a autorisé, en août 2016, le prélèvement, par la Nouvelle-Calédonie, d'une somme de 2 000 MF sur ses réserves. Depuis 2016, l'OPT effectue annuellement un reversement à sa collectivité de rattachement. Parallèlement le Port autonome de NC a contribué à réduire son fond de roulement en acceptant une diminution de sa taxe affectée. *Cette mesure est réalisée.*

Enfin, des **fiches navettes « financières » préalables aux conseils d'administration sont désormais transmises aux membres du gouvernement** représentant la Nouvelle-Calédonie, **facilitant la circulation d'information**, notamment concernant les difficultés éventuelles générées par la proposition de certaines mesures par les établissements publics. Cette fiche préparatoire au conseil d'administration permet d'alerter les élus sur des points à l'ordre du jour, et favorise la prise en considération des impacts budgétaires des décisions. *Cette mesure est réalisée.*

4 des 5 mesures associées à cet objectif sont réalisées.

La mesure restante est en cours de réalisation et relève de la compétence de l'Etat, elle est sans échéance définie.

Cet objectif est considéré en cours de réalisation.

Un appareil fiscal moderne et un recouvrement amélioré (objectifs A2-4 et A2-5)

La collectivité s'est engagée dans **une modernisation de son appareil fiscal** avec la mise en œuvre de sa fiscalité indirecte, la recherche d'un rééquilibrage de sa fiscalité directe et une amélioration de son action en recouvrement.

Ainsi, **la mise en œuvre de la taxe générale sur la consommation (TGC)** a été votée par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie le 1er septembre 2016. Cette taxe indirecte a été mise en application au 1er avril 2017 pour une « marche à blanc » et au 1er octobre 2018 pour sa mise en œuvre complète. *Cette mesure est réalisée.*

La mise en œuvre de la TGC s'est accompagnée de **la mise en place d'un circuit court de déclaration et de remboursement**. Dans l'attente de la modification du statut du receveur des services fiscaux qui permettra la mise en œuvre d'un circuit court, une procédure d'urgence a été mise en place par l'ordonnateur (DSF et DBAF) afin de raccourcir les délais. *Cette mesure est réalisée.*

S'agissant de la modification du statut du receveur des services fiscaux, la collectivité s'est rapprochée de l'Etat, compétent en la matière, afin que **le receveur des services fiscaux soit autorisé dans le cadre de ses compétences à effectuer des opérations relevant de l'ordonnateur**. Un projet de décret a été soumis par l'Etat au Conseil d'Etat en 2019. Puis, une proposition de décret a été soumise à l'approbation de la Nouvelle-Calédonie par l'Etat en fin d'année 2020. La Nouvelle-Calédonie qui a donné son accord, est dans l'attente de l'adoption de ce décret par l'Etat. *Cette mesure est en cours de réalisation mais sans échéance.*

Par ailleurs, la volonté de poursuivre le rééquilibrage de sa fiscalité directe a conduit la collectivité à **réformer l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)**. Ainsi, le congrès a voté en décembre 2016 une réforme de l'IRPP devenue effective à compter du 1er janvier 2017 pour la déclaration de revenus 2016. *Cette mesure est réalisée.*

Enfin, **la généralisation de la prise en charge des frais de gestion par les bénéficiaires finaux de la fiscalité** permet à la collectivité de réduire les frais de gestion et de recouvrement liés aux impôts qu'elle gère et collecte pour le compte de tiers. Ainsi, le texte adopté en août 2018, harmonise et généralise des frais de gestion à 2% pour les taxes affectées. Il ne concerne que les établissements publics qui reçoivent des impôts et taxes dont la NC assure la gestion et le recouvrement. Le texte est applicable à compter du 1er janvier 2019. *Cette mesure est réalisée.*

Pour autant, l'amélioration de l'action en recouvrement de la collectivité passe par un renforcement du civisme fiscal, une analyse détaillée des recouvrements et une unification du recouvrement des produits fiscaux.

La Direction des services fiscaux (DSF) est responsable du fonctionnement du système fiscal déclaratif calédonien. Elle remplit cette mission **en promouvant le civisme fiscal** et en s'appuyant sur les actions de contrôle pour assurer l'égalité des citoyens devant l'impôt et sécuriser les recettes fiscales des finances publiques.

Le civisme fiscal déclaratif correspond à l'accomplissement volontaire de leurs démarches et obligations fiscales par les contribuables, déclarer ses revenus spontanément étant l'expression concrète du consentement à l'impôt. **Le taux de civisme fiscal déclaratif** se définit par le rapport entre le nombre de contribuables qui déposent leur déclaration dans les délais et le nombre total des contribuables concernés, ainsi :

- S'agissant des sociétés relevant de l'impôt sur les sociétés (IS), le taux de civisme fiscal déclaratif est en hausse avec un taux de 77,2 % pour l'exercice 2020 contre 74,4% pour l'exercice 2019, 72,9% en 2018, 72,8% en 2017 et 71,6% en 2016. La collectivité observe une progression de près de 6 points sur la période 2016 - 2020.

- S'agissant de l'IRPP, le taux de civisme fiscal déclaratif des contribuables particuliers est sur la période 2016-2018 en légère baisse avec 80,8% en 2018 contre 76% en 2017 et 85% en 2016.
- S'agissant de la TGC, le taux de civisme fiscal déclaratif est en hausse avec 88,5% en 2020 contre 87,5% en 2019 et 83,4% en 2018. On observe une progression de près de 5 points sur la période 2018 - 2020.
- Le nombre de comptes fiscaux en ligne a continué de progresser, on dénombre 16 520 comptes actifs pour les personnes morales et 77 457 comptes actifs pour les personnes physiques (données au 31 décembre 2020).
- Le taux de déclarations faites en ligne (tous impôts professionnels confondus) s'élève à 93,09 % en 2020 contre 89,19% pour 2019 et 80,65% pour 2018. On observe une progression de près de 13 points sur la période 2018-2020. Il en est de même pour les télépaiements qui sont passés de 71,2% en 2018 à 82,4 % en 2020 (contre 79,3% en 2019).

Concernant le taux de télé-déclarations à l'IRPP, il était de 41,98% en 2017 (IR 2016), de 45,84% en 2018 (IR 2017), de 48,35 % en 2019 (IR 2018) et de 49,39 % en 2020 (IR 2019). On remarque une progression de près de 8 points sur la période 2016-2020. Pour 2021, le taux définitif n'est pas encore connu mais on note déjà une augmentation du nombre de télé-déclarations à fin juin 2021. *Cette mesure est en cours de réalisation.*

Le recouvrement des recettes fiscales fait l'objet d'un suivi attentif et d'une analyse mensuelle par les différentes directions financières (DSF, Douane, DBAF) et du Payeur de la Nouvelle-Calédonie. L'instauration d'**une analyse des recouvrements impôts par impôts** donne lieu à l'élaboration d'un tableau de suivi mensuel transmis aux directions financières et à la Paierie. A partir de 2018, cette analyse associée à des réunions régulières entre l'ensemble des directions financières, le secrétariat général et le cabinet politique du membre du gouvernement en charge des finances et du budget, permettent de construire des scénarios prospectifs. *Cette mesure est réalisée.*

L'unification du recouvrement des produits fiscaux implique le transfert des recouvrements suivis par la Paierie vers la DSF. Le projet informatique « TROPIC » et la loi du pays du même nom devront répondre à cette problématique de transfert du recouvrement. Le projet a été lancé en 2019 et il est prévu sur 3 ans à partir de 2020. Le premier volet de la loi du pays « TROPIC », qui concerne la licence et la patente, a été adopté le 30 décembre 2020. Le transfert du recouvrement de la licence et de la patente devrait avoir lieu courant 2022 sous couvert de l'adoption par l'Etat du décret sur les comptables de la DSF. *Cette mesure est en cours de réalisation sans échéance.*

5 des 9 mesures associées à ces 2 objectifs complémentaires ont été réalisées.

Les 4 mesures restantes sont en cours de réalisation dont 2 relèvent de la compétence de l'Etat, sans échéance de réalisation.

Ces deux objectifs sont considérés en cours de réalisation.

Une meilleure gestion patrimoniale de la collectivité (objectif A2-6)

Sur recommandations de la CTC, la collectivité a souhaité disposer d'une stratégie patrimoniale de manière à fiabiliser et améliorer sa gestion patrimoniale.

La gestion physique du patrimoine est du ressort de la direction des achats, du patrimoine et des moyens (DAPM) ainsi que celle de la direction des technologies et des services de l'information (DTSI devenue DINUM), y compris les opérations relatives à la réforme ou la vente de ce patrimoine.

En 2019, la **DAPM est organisée de manière à devenir la direction référente en termes de patrimoine physique**. Elle a notamment en charge la détermination d'une stratégie patrimoniale sur les deux volets « construction » et « maintenance », la rationalisation et la centralisation de la

gestion des charges transversales de la collectivité. En 2020, tous les services de la DAPM sont dotés d'un projet de service, définissant missions, objectifs et indicateurs. Néanmoins, une démarche prospective de réorganisation "Repenser la DAPM" a été lancée afin de définir avec les agents, les évolutions futures de la direction. *Cette mesure est en cours de réalisation.*

La collectivité a cherché à **tenir un inventaire à jour de son patrimoine physique, rapproché de l'état de l'actif produit par le comptable**. La structuration de l'inventaire physique est l'une des missions dévolues à la DAPM. Un premier inventaire complet du patrimoine immobilier a été réalisé en 2018, il a été complété en 2020 par un schéma directeur immobilier qui a établi définitivement l'inventaire immobilier (110 000 mètres carrés). Il s'agit désormais pour la collectivité de le réduire par la création de pôles et d'en maîtriser les ratios. *Cette mesure est en cours de réalisation.*

Afin de fiabiliser l'état de son actif, la Nouvelle-Calédonie a choisi :

- **d'utiliser la procédure de reprises des subventions d'équipement au compte de résultat**. Ainsi, l'écriture d'ordre budgétaire a été constatée sur la gestion 2019 avec une régularisation des années antérieures, l'objectif étant de commencer la réintégration de la subvention au compte de résultat dès le démarrage de l'amortissement de l'équipement financé par elle. En 2020, la réintégration des subventions transférables au compte de résultat s'effectue de manière automatique en même temps que l'amortissement des équipements qu'elles ont financés. *Cette mesure est réalisée et pérennisée.*
- **de basculer les comptes d'immobilisations en cours aux comptes de travaux lorsque les immobilisations sont achevées**. A partir de 2020, l'exercice comptable a enregistré des montants importants à titre de régularisation des exercices antérieurs. Le compte 23 "immobilisations en cours" est dorénavant, crédité chaque année du montant des immobilisations achevées par le débit du compte de bilan concerné. *Cette mesure est réalisée et pérennisée.*
- **d'appliquer la procédure des travaux en régie notamment pour les productions informatiques réalisées par les directions de la NC** afin d'être en mesure d'établir les états quantitatifs, leur valorisation et de passer les écritures en comptabilité patrimoniale. En 2019, trois développements d'application informatique (P@cifisc, Tiarhé et Ilda) ont été identifiés et pour lesquels une comptabilisation a été mise en place. *Cette mesure est en cours de réalisation.*

2 des 5 mesures associées à cet objectif sont réalisées et pérennisées.

Les 3 mesures restantes sont en cours de réalisation.

Cet objectif est considéré en cours de réalisation.

II-2 Les actions à engager

Outre la poursuite des actions déjà lancées, la Nouvelle-Calédonie constate que la seule mesure qui n'a pas encore été mise en œuvre est **la refonte des régimes indemnitaires**. Cette dernière est intimement liée au projet de réforme de la fonction publique et elle a été programmée pour 2023.

Synthèse de l'axe 2 :

- Les 6 objectifs de l'axe 2 sont en cours de réalisation ;
- Sur les 27 mesures répertoriées, on dénombre 16 actions réalisées dont 4 pérennisées. Soit **un taux de réalisation de l'ordre de 59%** sur la période ;
- 10 mesures sont en cours de réalisation dont 3 relèvent de la compétence de l'Etat ;
- 1 mesure n'a pas été mise en œuvre.

III- Assurer une pérennité financière et évaluer les risques

Les deux axes précédents de la réforme ont posé à court terme les fondamentaux indispensables à une gestion rigoureuse des finances publiques. Les mesures ont un impact immédiat sur le retour à un équilibre précaire, dans un contexte d'urgence.

Toutefois, à moyen et long terme, il est impératif d'assurer **une pérennité financière en développant la prospective**, notamment par **une maîtrise et une anticipation des risques**.

III-1 Les actions déjà réalisées ou en cours

Mettre en place une gestion prévisionnelle de trésorerie (objectif A3-1)

La mise en place d'une gestion prévisionnelle de trésorerie au niveau de la collectivité a pris forme dès 2015.

Ainsi, **la transmission d'une situation de trésorerie hebdomadaire aux décideurs** s'effectuait en collectant les données du Payeur (balance, livre journal) et des principales directions financières (DSF, Douane, DBAF) avec une situation à J-4. En mars 2017, la collectivité fait l'acquisition d'un logiciel de suivi de la trésorerie WEBGET qui permet un rapprochement de la comptabilité de l'ordonnateur sous SURFI et les mouvements des comptes 4 et 5 du payeur récupérés informatiquement. Cet outil performant doit permettre à la Nouvelle-Calédonie de répondre aux enjeux liés à un véritable pilotage de ses fonds et lui donnera les moyens d'anticiper au mieux les éventuelles tensions de trésorerie et de mettre en place les actions correctives.

A compter de 2018, l'édition de la situation hebdomadaire est faite sur la base de chiffres actualisés au jour J, grâce au nouvel outil qui permet notamment de fournir des données automatiques et synthétiques sur les mandats en cours au jour le jour. *Cette mesure est réalisée et pérennisée.*

Après un paramétrage du logiciel de suivi de la trésorerie WEBGET, il a été possible de **mettre en place d'un plan prévisionnel de trésorerie sur l'année**. Dès 2018, la matrice du plan de trésorerie est réalisée et elle est mise à jour de manière mensuelle. *Cette mesure est réalisée.*

Par ailleurs, afin de concilier au mieux les flux de trésorerie de la Nouvelle-Calédonie et des établissements publics qui dépendent largement des financements de la collectivité, **la transmission de plan de trésorerie des établissements publics** est sollicitée trimestriellement. Ainsi, la direction du budget peut optimiser les décaissements en les dirigeant en priorité vers les établissements aux trésoreries exsangues. Cette procédure permet d'anticiper les difficultés des établissements tout en fluidifiant les sorties de trésorerie. *Cette mesure est réalisée.*

La situation de trésorerie des régimes et dispositifs sociaux est un point de vigilance toute particulière pour la collectivité. Ainsi, l'organisation de la **transmission régulière des informations détenues par la DASS sur la situation de trésorerie des régimes et dispositifs sociaux** s'est avérée cruciale, notamment dans la gestion de la crise sanitaire liée au Covid-19. A partir de 2020, sous la présidence du président du gouvernement et du membre du gouvernement chargé de la santé, il a été organisé un comité de pilotage des comptes sociaux toutes les semaines avec les différents acteurs de la chaîne (DASS, DBAF, SG, ASSNC, CAFAT) permettant une circulation de l'information des trésoreries des différents régimes, des besoins et perspectives de financement à court terme. Ces comités permettent également d'élaborer les ordres de priorités pour le financement des régimes et mettre au point le plan de sauvegarde du RUAMM. *Cette mesure est réalisée et pérennisée.*

Sur recommandation de la CTC, la Nouvelle-Calédonie a **chiffrée l'ensemble des coûts liés aux mécanismes de reversement et de répartition** (dotations collectivités, effet cliquet, coût de gestion

...). La collectivité a déjà effectué une estimation des frais de gestion administrative concernant le budget de reversement dans le cadre de la loi de pays sur l'instauration de frais de gestion et d'assiette. Ce chiffrage a été élargi au budget de répartition. Le coût du cliquet est déjà chiffré et communiqué dans les rapports budgétaires. De plus, une loi du pays harmonise les règles de reversement des taxes et centimes additionnels sur le montant recouvré répondant à la problématique des avances mensuelles de trésorerie. *Cette mesure est réalisée.*

Enfin, la collectivité cherche à **optimiser son réseau de trésorerie** et à **renforcer le pilotage prospectif de sa trésorerie** avec la Paierie.

Le pilotage de la trésorerie a été initié avec l'acquisition d'un outil Webget (suivi de la trésorerie). Le paramétrage de l'outil est finalisé permettant de générer automatiquement un plan de trésorerie. Toutefois, les informations partielles du payeur dans le retour du logiciel OCRE ne permet pas d'avoir un suivi suffisamment fin par impôt. La lisibilité financière de la trésorerie en est affectée et le suivi au détail du recouvrement des impôts reste extracomptable et manuel.

Aussi, un travail est en cours entre la DSF et la DBAF sur un logiciel intitulé "Tropic" afin de permettre le transfert du recouvrement de la patente, de la licence, et de la contribution foncière vers la DSF. Le décret permettant la responsabilisation du receveur actuel est en attente de signature de la part de l'Etat. Le transfert prochain des recouvrements de la Paierie à la DSF devrait permettre de renforcer la prospective. *Ces 2 mesures sont en cours de réalisation.*

**5 des 7 mesures associées à cet objectif sont réalisées dont 2 sont pérennisées.
Les 2 mesures restantes sont en cours de réalisation.
Cet objectif est considéré en cours de réalisation.**

La régularisation des avances de trésorerie consenties (objectif A3-2)

Dans le cadre du contrôle budgétaire, l'Etat a demandé à la Nouvelle-Calédonie de **régulariser au plus vite les avances de trésorerie à court terme consenties** et qui n'ont toujours pas été remboursées par les bénéficiaires. Outre l'aspect réglementaire qui impose que ces avances soient régularisées dans l'année, le non remboursement des avances dans une période où la trésorerie de la Nouvelle-Calédonie est très tendue, fait reposer un risque sur la pérennité financière de la collectivité.

En 2016, sept avances restaient à régulariser pour un montant de 3 790 MF. Les bénéficiaires des avances de trésorerie n'ayant pas les ressources nécessaires pour procéder aux remboursements de leurs avances, la Nouvelle-Calédonie a dû étudier au cas par cas chaque situation.

Depuis, quatre avances ont été transformées soit en prêt (CHN), soit en subvention (ETFPA et ASEE), soit en augmentation de capital (AIRCAL). En fonction des marges de manœuvre de la collectivité, les trois avances restantes seront également régularisées sur les budgets à venir (CAFAT, ENERCAL et CHT). Ces organismes rencontrant des difficultés financières, le remboursement n'est pas envisagé à court terme. *Cette mesure est en cours de réalisation.*

Cet objectif est en cours de réalisation.

Se prémunir du risque de non recouvrement fiscal (objectif A3-3)

Cette mesure, mise en place au budget supplémentaire 2016, répond à l'une des recommandations de la Chambre Territoriale des Comptes qui consiste à **inscrire des dépenses de précaution aux budgets annexes de répartition et de reversement afin de tenir compte des risques relatifs aux créances fiscales.**

Les principes généraux de la constitution d'une provision pour créances irrécouvrables doivent répondre à différents critères pour être justifiée d'un point de vue comptable. Ceux-ci sont, en outre, la sincérité de la créance et la probabilité de sa perte. C'est pourquoi, une analyse portant sur le « comportement des impôts les plus importants » a été réalisée sur plusieurs années, avec pour objectif **d'établir un taux moyen de recouvrement**, et par voie de conséquence de **définir le risque de perte de ces créances**.

Ainsi, les restes à réaliser ont été détaillés par année et par impôt. Les redressements et liquidations judiciaires ainsi que les admissions en non-valeur et les dégrèvements font l'objet d'un suivi différencié. Les taux de risques sont évidemment plus importants suivant l'ancienneté de la créance.

Par ailleurs, compte tenu de la situation économique de la Nouvelle-Calédonie et sur conseils des comptables publics, il a été décidé d'appliquer un taux de 90 % aux créances dont les sociétés ou entreprises sont en redressement ou liquidation judiciaires. Quant aux admissions en non-valeur et dégrèvements, c'est un taux de 100 % qui est retenu, compte tenu du risque important d'irrécouvrable de ces créances.

Une provision pour risque et charges financière est également constituée sur les deux budgets annexes correspondant au montant potentiel des recouvrements à venir qu'il conviendrait de reverser aux bénéficiaires.

Enfin, des **provisions pour risques contentieux** sont prévues sur le budget principal propre pour prémunir la collectivité des éventuels décaissements d'indemnités et dommages et intérêts à verser issus de jugements au tribunal administratif et au tribunal du travail.

Ces 4 mesures sont réalisées.

La mesure relative à la prise en compte de l'irrécouvrabilité potentielle des contrôles fiscaux émis dans l'année est pérennisée.

Cet objectif est considéré comme réalisé.

Préserver la collectivité contre les risques financiers (objectif A3-4)

La Nouvelle-Calédonie détient des participations (directement ou indirectement) dans sept sociétés.

Chaque année un rapport sur l'état des participations de la Nouvelle-Calédonie est présenté devant le Congrès. Cet état vise à évaluer les risques financiers potentiels qu'encourt la collectivité et permet de définir la nécessité ou non de constituer une provision pour risques.

Ainsi, la direction du budget et des affaires financières réalise une analyse financière des comptes des sept sociétés et récapitule dans un rapport synthétique les conclusions et éléments marquants. **L'évaluation des risques sur les sociétés dans lesquelles la NC détient des participations est effectuée chaque année** à l'appui d'un rapport présenté au Congrès. Un rapport sur les syndicats mixtes est également réalisé depuis 2018. D'éventuelles provisions sont donc inscrites en fonction du risque identifié chaque année. *Cette mesure est réalisée.*

Par ailleurs, dans le cadre des garanties d'emprunts qu'elle accorde, **la Nouvelle-Calédonie évalue les risques financiers liés aux engagements de remboursement qu'elle a pris** en cas de défaillance de l'organisme emprunteur. Ce risque est identifié dans un rapport sur la cartographie des risques externes présenté une première fois au congrès en 2018. La provision pour garantie d'emprunt est ajustée annuellement. La collectivité n'accorde plus de garantie d'emprunt. *Cette mesure est réalisée et pérennisée.*

Enfin, la Nouvelle-Calédonie s'est engagée à **faire une cartographie des risques**, afin de les prioriser et de s'en prémunir. Après avoir rédigé un rapport sur la cartographie des risques externes,

les services s'attachent à élaborer une cartographie des risques internes. *Cette mesure est en cours de réalisation.*

2 mesures sont réalisées et une mesure est en cours de réalisation.
Cet objectif est considéré en cours de réalisation.

Piloter et optimiser les dépenses de fonctionnement (objectif A3-5)

La Nouvelle-Calédonie doit ancrer dans sa culture, l'art de la négociation et de l'efficience.

Ainsi, la **mise en place une étude visant à formaliser une approche comparative des coûts** a permis d'envisager des économies après analyse des coûts comparatifs.

Cette étude a été menée par la DAPM chargée de centraliser la gestion des achats publics. En 2018, la centralisation progressive des dépenses de fonctionnement assimilables à des charges fixes (loyers, charges locatives, carburant, fluides...) a donné une première vision consolidée de l'ensemble de ces coûts pour la collectivité et d'engager leur rationalisation. C'est par exemple le cas en matière de nombre de points de fourniture électrique et d'adaptation des puissances souscrites. En 2019, les périmètres de coût des différentes actions de soutien sont bien identifiés (patrimoine mobilier et immobilier, flotte auto, fluides, téléphonie, etc.) et les premières actions de réduction sont engagées. La première en termes d'importance est celle relative à la stratégie propriétaire. En 2020, le périmètre de dépenses DAPM est bien identifié et maîtrisé. *Cette mesure est en cours de réalisation.*

Dans le but d'améliorer les processus inhérents à l'exécution des dépenses de la Nouvelle-Calédonie, la direction du budget et des affaires financières exerce **un contrôle sur les dépenses engagées** en visant toutes les conventions et les marchés passés avec un tiers. En 2017, la DBAF a renforcé son contrôle sur les autres dépenses en rendant obligatoires l'identification dans le logiciel comptable des références juridiques de l'acte. En effet, l'engagement comptable doit être préalable à tout engagement juridique. Cette vérification permet d'avoir **une vision plus réaliste des engagements de la collectivité**. Pour cette mission, la DBAF a développé une procédure en interne. Ainsi, dès 2018, une procédure de contrôle des engagements est mise en place. Désormais, les pièces justificatives aux engagements juridiques sont transmises à la DBAF qui les contrôle exhaustivement. *Cette mesure est réalisée.*

Afin de rationaliser la chaîne comptable et maîtriser les délais de paiement, une réflexion a été menée pour créer un centre de services partagés qui s'inscrira dans **le chantier de dématérialisation de la chaîne comptable**. Cette dématérialisation contribuera à rendre plus performante la gestion des recettes et des dépenses en réduisant la manipulation des documents papiers, en réduisant les délais de transmission et de traitement, en modernisant et sécurisant les échanges financiers, et facilitera de plus l'accès à l'information et l'archivage.

La première étape de ce vaste chantier a consisté à **mettre en place une gestion centralisée des factures**. Cette gestion centralisée consiste à réceptionner en un point unique des factures, et pour un certain nombre d'entre elles à leur traitement direct par la DBAF. La centralisation des factures doit permettre à la collectivité :

- de s'assurer du contrôle de conformité dès sa réception, évitant ainsi un rejet pour non-conformité en fin de chaîne d'exécution budgétaire ;
- de connaître à tout moment le volume de factures en cours de traitement ;
- de réduire ses délais de traitement, donc de paiement ;
- d'avoir un meilleur taux d'exécution budgétaire.

La cellule centralisation des factures est opérationnelle depuis le 1er juillet 2017. *Cette mesure est réalisée.*

Une étude de 2017 a **requalifié le projet de dématérialisation en projet de modernisation de la chaîne comptable** répondant au discours de politique générale du président du gouvernement imposant à la collectivité un délai de paiement à 21 jours. Les travaux du premier semestre 2018, ont permis la réalisation d'un état des lieux auprès des directions ainsi qu'une analyse des différentes problématiques. A l'issue, un plan d'actions a été validé. Il prévoit :

- un accompagnement du SAF de la DAPM afin d'améliorer le pilotage du suivi des factures ;
- la mise en place d'un Centre de Services Partagés (CSP) au sein de la DBAF au 01/01/2019 permettant de mutualiser les ressources de certaines directions dans un premier temps (DCCFC, DGRAC, DAM, DJS, CC ...) ;
- la formalisation d'un cahier des charges pour acquérir les modules de dématérialisation de SURFI (LAD factures, Gecco GF, Parapheur électronique ...) afin de moderniser la chaîne d'exécution budgétaire. La mise en œuvre des modules se déroulera en 2019.

La première étape de la dématérialisation a été lancée en 2019. Elle concerne la **dématérialisation des factures** et une expérimentation sur la totalité de la chaîne ordonnateur (DTSI + CSPC). En 2020, un marché de gré à gré relatif au projet de **mise en œuvre d'une plateforme de dématérialisation des processus comptables** a été signé.

Toutefois, la découverte d'écarts fonctionnels significatifs entre l'expression du besoin de la collectivité formalisée dans le cahier des charges et les solutions applicatives acquises dans le cadre du marché ont conduit à un découpage du projet en 2 phases :

- Phase 1 : LAD Factures et stockage des documents de manière dématérialisée ;
- Phase 2 : mise en place des workflows et présentation complète des outils mis à disposition.

La VABF phase 1, prévue début mars 2021, a dû être reportée en raison d'installations technique et de formations non finalisées à cette date, et surtout de la période de confinement d'un mois lié à la lutte contre la Covid-19. Elle a finalement démarré le 12/04/21 jusqu'au 28/05/21 et a permis de constater un certain nombre de points négatifs, comme :

- Le portail de dépôt non adapté aux besoins et non personnalisé ;
- Les réserves émises sur des fonctionnalités GECCO Stockage et LAD (pas de récupération des factures lors d'une anomalie constatée dans le rapport d'injection, pas de type de document Facture dans ASTRE, pas génération automatique de document annexe à partir d'ASTRE).

Le COPIL du 22/06/21 a entériné le report de la VSR à fin juillet 2021, un prochain COPIL devra vérifier et entériner le passage en VSR. La phase 2 est quant à elle, suspendue. Il n'est pas prévu de présentation sur la plateforme ATOS pour l'instant. *Cette mesure est en cours de réalisation.*

***2 mesures sont réalisées et 2 sont en cours de réalisation.
Cet objectif est considéré en cours de réalisation.***

Renforcer le pilotage de l'administration (objectif A3-6)

La collectivité a souhaité renforcer le pilotage de son administration et de sa stratégie financière en **mettant en place sous l'autorité du secrétaire général du gouvernement, une structure de pilotage et d'animation visant à l'accompagnement au changement et à l'amélioration de l'organisation comme du fonctionnement des services**. A partir de 2020, une nouvelle organisation du pilotage de l'administration a été mis en place avec la création d'un poste de directeur général

des services et de 3 directeurs généraux des services adjoints chargés de piloter des 4 pôles (regroupements de plusieurs directions). *Cette mesure est en cours de réalisation.*

De plus, le rôle de la direction du budget et des affaires financières (DBAF) s'intensifie avec les forts enjeux attenants à la stratégie financière de la Nouvelle-Calédonie. Bien que les restrictions budgétaires ne favorisent pas à court terme de nouveaux recrutements, il semble nécessaire de renforcer les équipes de la DBAF dont les moyens sont limités au regard de la réforme en cours. Il s'agit de **donner à la DBAF les moyens de porter la stratégie financière décidée par les élus**. En 2017, la direction a été réorganisée et les agents ont tous été recrutés. La mission « pilotage budgétaire » a été mise en place et fonctionne en lien avec autres les directions de la NC. La réorganisation s'est poursuivie en 2019 au niveau du service de l'exécution budgétaire, en lien avec le projet de dématérialisation et de rationalisation de la chaîne comptable. En 2021, les contraintes budgétaires ne permettent pas de renforcer les effectifs de la DBAF. Aussi, cette dernière s'est réorganisée en interne afin de trouver des leviers d'amélioration de la performance. *Cette mesure est en cours de réalisation.*

Le renforcement du pilotage de l'administration impose de **suivre et rendre compte aux élus et à l'Union Européenne de la mise en œuvre du plan de réforme de la gestion des finances publiques**. L'UE est informée de l'avancement du plan de réforme annuellement lors de la transmission du rapport annuel d'exécution. De plus, la dernière évaluation PEFA (rapport décembre 2019) a fait l'objet d'une présentation en COPIL (juillet 2020) où le représentant de l'UE est membre. Enfin, un état d'avancement du plan de réforme est établi et édité tous les six mois (juin et décembre). S'agissant des élus du congrès, il leur est présenté un point d'avancement du plan de réforme lors du débat d'orientation budgétaire qui se déroule au dernier trimestre de chaque année. *Cette mesure est réalisée et pérennisée.*

Une mesure est réalisée et 2 sont en cours de réalisation.

Cet objectif est considéré en cours de réalisation.

Mettre en place un plan pluriannuel d'investissement (objectif A3-7)

Dans la perspective de renforcer le pilotage par la prospective, la Nouvelle-Calédonie cherche à se doter d'un **plan pluriannuel d'investissement (PPI)**. Cet outil **permet, en effet, de déterminer la capacité d'investissement pluriannuelle et de planifier les opérations d'équipement** en fonction des grands équilibres financiers de la collectivité.

Les bailleurs de fonds traditionnels de la Nouvelle-Calédonie, tels que l'Agence française de développement, la Caisse des dépôts et des consignations et l'Union européenne, très attentifs à la situation financière de la collectivité, préconisent fortement la mise en place d'un PPI. Une mission de l'AFD menée pour instruire la demande d'emprunt 2016 de la Nouvelle-Calédonie a clairement mis en exergue l'impact de la section d'investissement dans la dégradation de la santé financière de la collectivité (notamment en 2013 et 2014). En ce sens, la mise en place d'un PPI apparaît comme le moyen prioritaire à mettre en œuvre pour maîtriser les risques qui en découlent et définir un programme d'investissement en adéquation avec la capacité de la collectivité à le financer.

Une première étude sur la mise place d'un plan pluriannuel d'investissement a été financée par l'AFD et la Nouvelle-Calédonie. Cette démarche, initiée en 2016, a pour objectif l'acquisition d'un véritable outil de gestion d'un plan pluriannuel d'investissement. L'acquisition ou le développement d'une application informatique permettrait de répondre aux problématiques d'optimisation des ressources et de fiabilisation des données.

En novembre 2018, une première ébauche de PPI sous Excel a été présentée lors de la conférence d'investissement. Ce PPI a permis de prioriser les opérations d'investissement à travers plusieurs critères (avancement des opérations, co-financement, impact sur l'emploi ...). La présentation a également permis une meilleure connaissance des élus sur le stock des opérations

pluriannuelles d'investissement et les enjeux liés au PPI. En 2019, une étude sur les besoins fonctionnels a été lancée. Elle vient compléter la première étude afin d'élaborer un cahier des charges plus précis. Par ailleurs, le projet PPI financier a été rattaché au projet de PPI opérationnel de la DITT et DAPM, afin d'en garantir la pertinence.

Toutefois, à partir de 2020, le projet a des difficultés à se finaliser. Aussi, la collectivité a décidé de recruter un chargé d'études « spécial PPI » qui sera en poste à la DBAF en fin d'année 2021, afin de **finaliser le projet PPI et le rendre viable**. Cette personne reprendra les différentes études et surtout créera un réseau avec les opérationnels. *Cette mesure est en cours de réalisation.*

Sur recommandations de la CTC, la collectivité cherche à mieux **définir le contenu et le phasage budgétaire des dotations pluriannuelles d'autorisation de programme et d'engagement** et ainsi, **renforcer la capacité de suivi des dépenses relevant des dotations pluriannuelles**, afin d'actualiser leur montant et le calendrier budgétaire prévisionnel. Dès 2018, la collectivité a commencé un travail de nettoyage de ses autorisations de programme par la clôture, le recensement des autorisations de programme non exécutées et des autorisations de programme en cours d'exécution. L'objectif 2019 était la mise en place d'une procédure et l'actualisation du règlement budgétaire et financier permettant de définir le contenu et le phasage budgétaire des AP et AE. En 2020, la base financière AP/CP a été complètement revue et mise à jour. Le nettoyage des AP se fait désormais régulièrement. Le phasage budgétaire des CP est effectif. *Ces 2 mesures sont en cours de réalisation.*

Toujours sur recommandations de la CTC, la collectivité a souhaité **supprimer les crédits reportés en restes à réaliser pour les AP et AE**. Dès 2018, les restes à réaliser de crédits de paiements sur autorisations de programmes n'ont pas été reportés en fin d'exercice. A partir de 2019, les restes à réaliser de crédits de paiement sur autorisations de programmes et autorisation d'engagement n'ont pas été reportés. *Cette mesure est réalisée.*

La chambre a recommandé à la collectivité **d'ajuster le programme d'investissement aux possibilités de financement**. La collectivité a tenu compte de cette recommandation et la consigne retenue a été d'inscrire en priorité des crédits permettant de terminer les opérations en cours. Le recours à l'emprunt et le programme d'investissement sont en réduction. Cette démarche d'ajustement et de priorisation se poursuit. *Cette mesure est réalisée.*

2 mesures sont réalisées et 3 sont en cours de réalisation.
Cet objectif est considéré en cours de réalisation.

III-3 Les actions à engager

Outre la poursuite des actions déjà engagées, la collectivité constate que la seule mesure qui n'a pas encore été mise en œuvre est **la mise en place d'une démarche permanente de contrôle interne** constitue une des étapes du projet de démarche qualité engagé auprès de certaines directions. Certaines directions de la Nouvelle-Calédonie comme la DIMENC, la DFPC, la METEO et la DAC ont déjà été certifiées. Une mise en place généralisée à l'ensemble des directions est toujours en cours de réflexion. *Cette mesure est à venir.*

Synthèse de l'axe 3 :

- Les 7 objectifs de l'axe 3 sont en cours de réalisation ;
- Sur les 28 mesures répertoriées, on dénombre 16 actions réalisées dont 5 pérennisées.
Soit **un taux de réalisation de l'ordre de 57%** sur la période ;
- 11 mesures sont en cours de réalisation ;
- 1 mesure n'a pas été mise en œuvre.

CONCLUSION

A l'origine qualifié d'ambitieux, le plan de réforme de la gestion des finances publiques est surtout indispensable au regard des difficultés financières que rencontre la Nouvelle-Calédonie. L'action publique et plus particulièrement le niveau des investissements doit se maintenir en raison des difficultés économiques que rencontre la collectivité. La Nouvelle-Calédonie doit rationaliser ses coûts et rechercher l'efficience. Il est essentiel de « faire plus avec moins ».

Les enjeux liés à la stratégie financière sont forts dans le sens où cette dernière conditionne non seulement la pérennité de la collectivité mais aussi son développement et son adaptation aux mutations de l'économie du pays.

Si des efforts considérables en faveur de la restructuration et d'une plus grande rationalisation de l'organisation et du fonctionnement de la Nouvelle-Calédonie ont été entrepris depuis cinq ans, ce travail doit être résolument poursuivi et renforcé.

La mise en œuvre quinquennale de ce plan est satisfaisante avec **une réalisation globale de l'ordre de 62%** avec 53 actions réalisées sur les 85 prévues. On note que 25 actions sont en cours de réalisation (29% des actions) et que seulement 7 actions (8%) n'ont pas encore été engagées.

Par ailleurs, si l'on distingue **les 59 actions prévues à l'origine du plan de réforme en 2016**, soit hors recommandations de la CTC, alors **le taux de réalisation s'établit à 76%**. Toujours dans ce contexte d'analyse, on remarque que :

- 15% des mesures réalisées ont été pérennisées ;
- 19% des mesures sont en cours de réalisation ;
- seulement 5% des actions n'ont pas été engagées.

D'autre part, l'analyse des **26 actions issues des recommandations de la CTC de 2018**, fait état d'un taux de réalisation de 31%. On observe notamment, que :

- 54% des mesures sont en cours de réalisation;
- 15% des actions n'ont pas débutées.

Enfin, la dernière évaluation PEFA financée par l'UE et conduite en Nouvelle-Calédonie en 2019, avait relevé des axes d'amélioration dont un certain nombre serviront de base à l'actualisation du plan de réforme. La validation du rapport final de cette évaluation a été effectuée par le comité de pilotage réuni en juillet 2020 qui n'a pas, à ce stade, arbitré de nouvelles mesures.

Le rapport d'évaluation 2019 constate une quinzaine de faiblesses que l'on peut scinder en deux groupes. Le premier groupe concerne les faiblesses qui font déjà l'objet de mesures d'amélioration dans le plan de réforme, comme :

- « *Les reports de crédits risquent d'affecter la fiabilité s'ils ne sont pas contenus dans des limites acceptables* ». Cet axe d'amélioration est en lien direct avec l'axe 1 du plan de réforme et l'action A1-32 est déjà prévue au PRGFP ;
- « *Faible suivi des risques budgétaires. Faible suivi de la dette des établissements publics* ». Cet axe d'amélioration est en lien avec l'axe 3 du plan de réforme et les actions A3-2 et A3-4 sont déjà prévues au PRGFP ;
- « *Insuffisante prévisibilité des ressources mobilisables. Insuffisante gestion prévisionnelle de la trésorerie* ». Cet axe d'amélioration est en lien direct avec l'axe 3 du plan de réforme et l'action A3-1 est déjà prévue au PRGFP ;
- « *Le cadre comptable ne facilite pas l'analyse de l'efficacité de la dépense. Les contrôles internes sont assurés, mais leur efficacité peut être compromise par l'absence d'évaluation et de quantification des risques, ainsi que par l'absence d'organisation ou de structuration de la fonction d'audit interne* ». Cet axe d'amélioration est en lien direct avec l'axe 3 du plan de réforme et l'action A3-6 est déjà prévue au PRGFP ;

- « Absence de suivi et d'évaluation des prestations fournies par les administrations. Absence de plans annuels de performance et de rapport de suivi de performance ». Cet axe d'amélioration est en lien direct avec l'axe 1 du plan de réforme et l'action A1-21 est déjà prévue au PRGFP ;
- « Le cadre comptable est complexe et ne produit pas des synthèses lisibles et transparentes pour le public. Le cadre législatif n'autorise pas encore le vote du budget par programmes ». Cet axe d'amélioration est en lien direct avec l'axe 1 du plan de réforme et les actions A1-7 et A1-8 sont déjà prévues au PRGFP ;
- « L'absence de structure d'audit interne et la faible fréquence de l'examen par la CTC des comptes de la collectivité peuvent compromettre l'allocation stratégique des ressources ». Cet axe d'amélioration est en lien direct avec l'axe 3 du plan de réforme et l'action A3-6 est déjà prévue au PRGFP.

Le second groupe concerne **les faiblesses constatées qui ne font pas encore l'objet d'une mesure ou action spécifique au PRGFP**, comme :

1. « L'information sur les ressources et dépenses des entités extra budgétaires est insuffisante ». Cet axe d'amélioration est en lien avec l'axe 1 du PRGFP, mais **ce niveau d'amélioration ne relève pas de la compétence de la Nouvelle-Calédonie**. Pour atteindre ce niveau d'amélioration (critère pour la note supérieure C : Les dépenses non comptabilisées dans les états financiers de l'État représentent moins de 10 % des dépenses totales de l'administration centrale), il conviendrait d'inclure les dépenses des provinces, des communes et de l'Etat pour ses interventions. Les seules entités à ce jour qualifiées d'extra budgétaires pour la collectivité sont les établissements publics et les sociétés d'économie mixte ;
2. « Les fonctions de la CTC autres que le contrôle juridictionnel sont aussi correctement assurées, mais leur fréquence est trop faible pour ce qui concerne le budget de la Collectivité ». Cet axe d'amélioration est en lien avec l'axe 3 du PRGFP, toutefois **ce niveau d'amélioration ne relève pas de la compétence de la Nouvelle-Calédonie** mais d'une compétence plus large qui appartient à l'Etat. Pour atteindre ce niveau d'amélioration, il serait nécessaire que l'autorité de contrôle (CTC) augmente significativement la fréquence de ses contrôles sur les comptes et la gestion de la collectivité ;
3. « Faibles capacités pour l'élaboration de cadrages macroéconomiques et de cadre budgétaire à moyen terme. Budgets non-inscrits dans des perspectives de moyen terme » : (Critères pour la note supérieure C : L'administration centrale établit des prévisions pour les principaux indicateurs macroéconomiques pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants).
Cet axe d'amélioration est en lien avec l'axe 3 du PRGFP toutefois ce niveau d'amélioration ne peut être atteint qu'avec une approche « comptabilité nationale » ce qui n'est pas le cas pour la Nouvelle-Calédonie. Aussi, **cette amélioration présente des difficultés dans sa mise en œuvre à court terme** ;
4. « Insuffisante organisation pour les grands projets (faisabilité, viabilité) » : (Critères pour obtenir la note B, il faut que "des analyses économiques soient effectuées, comme stipulé dans les directives nationales, pour évaluer les grands projets d'investissement avec publication des résultats. Les analyses sont examinées par une entité différente de l'entité responsable du projet").
Cet axe d'amélioration est en lien avec l'axe 2 du PRGFP, toutefois aucun texte ne prescrit des directives en matière d'identification et de formulation des grands projets et, notamment les modalités de réalisation des études économiques. Les modalités de

réalisation des études économiques sont laissées aux soins des directions. Il n'existe aucune entité centrale qui serait chargé notamment de l'examen des études économiques. Les études économiques réalisées ne sont pas rendues publiques. Aussi, **cette amélioration présente des difficultés dans sa mise en œuvre à court terme ;**

5. « *Peu de liens explicites entre les objectifs budgétaires et les perspectives et orientations du Schéma d'aménagement de la Nouvelle-Calédonie. Orientations insuffisantes pour la préparation des propositions budgétaires. Rigidité du système d'affectation des ressources pour les dépenses obligatoires* ».

(Critères pour obtenir la note supérieure C : « Des plans stratégiques à moyen terme sont préparés pour certains ministères. Certaines propositions de dépenses figurant dans les prévisions budgétaires annuelles sont alignées sur les plans stratégiques. Les plafonds de dépenses cumulés pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants sont approuvés par le gouvernement avant diffusion de la première circulaire budgétaire »).

Cet axe d'amélioration est en lien avec l'axe 1 du PRGFP, toutefois **aucune action en ce sens n'est actuellement prévue au PRGFP.**

6. « *Système de régulation budgétaire qui ne tient pas compte des priorités budgétaires. Système de contrôle de la passation des marchés non conformes aux recommandations sur les bonnes pratiques en la matière* » :

(Critères pour obtenir la note supérieure C : " Les marchés donnent lieu à la constitution de bases de données ou de dossiers qui incluent notamment des informations sur les acquisitions, leur valeur et l'identité des soumissionnaires auxquels des marchés sont attribués. La note D s'applique pour cette composante en raison de l'absence d'informations et de statistiques sur les marchés publics »).

Cet axe d'amélioration est en lien avec l'axe 2 du PRGFP mais **aucune action en ce sens n'est actuellement prévue au PRGFP.**

7. « *Rigidité des règles de répartition. Insuffisante évaluation des besoins réels* » :

Cet axe d'amélioration est en lien avec l'axe 3 du PRGF, toutefois pour obtenir la note supérieure C, il faut qu'une "enquête réalisée au cours d'au moins un des trois derniers exercices fournit des estimations sur les ressources reçues par les unités opérationnelles de prestation de services pour au moins une direction». Actuellement, la collectivité souffre d'un manque d'infrastructures au sein des services pour organiser et assurer le suivi des dotations budgétaires jusqu'aux unités de base, **aucune action en ce sens n'est actuellement prévue au PRGFP.**

8. « *L'accès du public aux informations budgétaires est insuffisant* ». Cet axe d'amélioration est en lien avec l'axe 1 du PRGFP, toutefois aucune action n'est actuellement prévue dans le plan de réforme concernant « le citoyen ». **Proposition d'intégrer une action sur l'élaboration d'un budget "Citoyen" au sein de l'objectif A1-2 relatif à l'amélioration des rapports budgétaires.**

En conclusion, l'ensemble de ces 8 axes d'amélioration sont susceptibles de modifier le plan de réforme en cours. Toutefois, à la rédaction de ce bilan, il est observé que le rapport final de l'évaluation de 2019 a bien été validé en COPIL mais que **le plan de réforme n'a pas encore fait l'objet d'un arbitrage d'actualisation** concernant de nouvelles mesures à mettre en place.