
*REFORME DE LA GESTION DES
FINANCES PUBLIQUES
PLAN D'ACTION*

Table des matières

INTRODUCTION	3
I- Une construction budgétaire claire au service de décisions optimales	3
I-1 Les actions déjà réalisées ou en cours	4
<i>La scission des trois budgets et le rattachement des dépenses et des recettes à chaque budget</i>	4
<i>Des documents budgétaires plus lisibles</i>	4
<i>Des prévisions plus justes, un résultat comptable plus réaliste</i>	5
<i>La volonté d'améliorer la transparence des satellites</i>	5
<i>Informier plus régulièrement le gouvernement et améliorer la communication inter-direction</i>	6
I-2 Les actions à engager.....	7
II- Rétablir les grands équilibres et retrouver des marges de manœuvre	7
II-1 Les actions déjà réalisées ou en cours.....	7
<i>Le rétablissement des ratios financiers</i>	7
<i>De la recherche d'économie à la culture d'efficience</i>	8
<i>Création d'une direction dédiée à la rationalisation des coûts de fonctionnement</i>	9
<i>Le resserrement des liens avec les établissements publics</i>	11
<i>Le pilotage de l'exécution des dépenses par un cadencement de la délivrance des crédits...</i>	11
II-2 Les actions à engager.....	12
III- Assurer une pérennité financière et évaluer les risques	12
III-1 Les actions déjà réalisées ou en cours.....	12
<i>Se prémunir du risque de non recouvrement fiscal</i>	12
<i>Le Suivi et l'analyse des recettes fiscales</i>	13
<i>La régularisation des avances de trésorerie consenties</i>	13
<i>Mesurer les risques liés aux décisions des satellites</i>	13
<i>Renforcer la prospective pour anticiper les risques</i>	14
<i>Anticiper les tensions de trésorerie</i>	14
<i>Piloter et optimiser les dépenses de fonctionnement</i>	15
III-3 Les actions à engager.....	16
CONCLUSION	17

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 1^{er} janvier 2012 et le découpage budgétaire en Missions/programmes/actions 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 contexte économique tendu et la mise en lumière de déséquilibres financiers conséquents nés d'une construction budgétaire inadéquate ayant entraîné des habitudes dépensières insoutenables par manque de transparence sur la capacité du budget propre à financer les dépenses. Il 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.

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.

Certaines actions de ce plan de réforme ont d'ores et déjà été réalisées, certaines sont en cours et d'autres restent à engager. Le document ci-après fait un état des lieux de la mise en œuvre de cette réforme.

I- Une construction budgétaire claire au service de décisions optimales

Depuis quelques 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 :

La scission des trois budgets et le rattachement des dépenses et des recettes à chaque budget

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.

Des documents budgétaires plus lisibles

Plusieurs actions complémentaires menées sur ces derniers mois, 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.

Les documents budgétaires offrent une meilleure description des recettes et de leur potentiel, font état de bilans à mi-parcours (au budget supplémentaire), 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, permettent aux membres du gouvernement une meilleure appropriation collective du document en introduisant des « mots » au début de chaque mission, et enfin, encouragent la mise en avant de faits marquants et la production d'information plus qualitative.

Des prévisions plus justes, un résultat comptable plus réaliste

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. L'objectif visé est d'atteindre, à terme, des taux d'exécution proches de 100 %¹.

Par ailleurs, la volonté d'inscrire dès le budget primitif, toutes les dépenses réglementaires connues, sans renvoi au budget supplémentaire, a contribué au vote d'un budget 2016 plus crédible et transparent. Cet exercice sera conforté au budget primitif 2017.

A titre d'illustration, le budget supplémentaire en fonctionnement réel représentait 20 % du budget total en 2014. Il est passé à 9 % en 2015 et n'en représente plus que 3 % en 2016, confirmant le caractère d'ajustement de cette étape par rapport au budget primitif.

De plus, 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, au début fébrile, 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. Ceux-ci sont passés de 20 % à 6 % du budget total réel entre 2014 et 2016.

La clôture des comptes 2015 a, de ce fait, pu être anticipée et a permis d'avoir une vision claire du budget réalisé au début de l'année.

En 2016, un travail conséquent d'apurement de l'actif a été entrepris et se poursuivra en 2017.

Enfin, au budget primitif 2017, la masse salariale sera ventilée par programme (et non plus imputée dans un seul programme dédié), ce qui permettra de renvoyer une image plus juste des moyens consacrés à chaque politique publique.

La volonté d'améliorer la transparence des satellites

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.

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 :

- Renforcement des tutelles, notamment par la désignation de directions de tutelle opérationnelles pour les établissements n'en n'étant pas dotés ;
- Signature de conventions d'objectifs et de moyens entre la Nouvelle-Calédonie et les établissements recevant des subventions d'équilibre. Ainsi, des objectifs tant financiers qu'opérationnels ont été fixés aux établissements et une évaluation sur l'atteinte des

¹ Le taux d'exécution en fonctionnement est ainsi passé de 87 % en 2014 à 93 % en 2015 sur les dépenses réelles.

objectifs est réalisée en fin d'année. Cette action a été étendue à tous les établissements publics en 2016 ;

- Mise en place de réunions de dialogue de gestion régulières ;
- 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 ;
- 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 ;
- Refonte et harmonisation des statuts des EPA et des EPIC. La délibération modifiant les statuts des 23 établissements concernés a été adoptée par le congrès le 22 septembre dernier. Suivront en 2017, les chantiers de refonte des statuts des chambres consulaires (CCI, CANC, CMA), puis des établissements hospitaliers ;
- Enfin, la DBAF a réalisé une consolidation des comptes 2015 de la Nouvelle-Calédonie et de ses établissements publics qui sera présentée au congrès lors de l'examen des rapports d'activité des établissements publics.

Informer plus régulièrement le gouvernement et améliorer la communication inter-direction

La DBAF 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.

Ainsi, 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 a 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.

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.

Un rapport complet sur les comptes sociaux, l'élaboration d'un DOB social et un séminaire dédié ont d'ores et déjà été réalisés.

Le président du gouvernement a également sollicité un audit de la CAFAT par l'IGAS.

I-2 Les actions à engager

Outre toutes les mesures décrites précédemment et qui seront confortées dès 2017, d'autres actions seront proposées à court terme :

- Redéfinir le schéma directeur en mission-programme-actions pour le rendre plus cohérent avec les politiques sectorielles définies (prochaine mandature). Cette modification devra aboutir sur la construction des indicateurs de suivi et la mise en place de procédures pour leur mise en œuvre et leur évaluation.
- moderniser et rendre plus pertinentes les procédures financières. Cela passe par :
 - ✓ La refonte du règlement budgétaire et financier pour l'adapter aux récentes réformes de la gestion des finances publiques ;
 - ✓ La modification du décret des pièces justificatives afin de clarifier les périmètres de compétences entre gouvernement et congrès d'une part, et afin de sécuriser la chaîne d'exécution budgétaire ;
 - ✓ La mise en œuvre d'une démarche qualité visant à fiabiliser les processus et procédures financières.
- Améliorer encore les documents financiers et la transmission des informations aux élus.

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

Depuis mi-2014, des efforts d'économies majeurs ont été opérés permettant de ramener le déficit du budget propre proche de l'équilibre à la clôture 2015. 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.

II-1 Les actions déjà réalisées ou en cours

Le rétablissement des ratios financiers

L'année 2015 devait en effet être consacrée au rétablissement des grands équilibres.

L'épargne nette redevient positive mais ne suffit pas encore à financer la section d'investissement, structurellement déficitaire, malgré les emprunts contractés qui alourdissent la charge de la dette.

L'exercice 2015 marque néanmoins un point d'arrêt à la dégradation du ratio d'autofinancement en repassant de 2 % à 6 %. L'épargne dégagée reste encore en deçà du référentiel de 15 % mais permet de nouveau de couvrir le remboursement des emprunts en capital et participe dans une moindre mesure au financement de la section d'investissement.

Cette évolution positive est la résultante d'une réduction de près 8 % des dépenses réelles de fonctionnement (charges exceptionnelles comprises) et de la progression de 3,3 % des recettes réelles de fonctionnement.

Des économies ont été opérées sur le fonctionnement des services : réduction des dépenses de fonctionnement, réduction du parc automobile, réduction des dépenses liées aux missions et déplacements, négociation des contrats de prestations de service (ex : gardiennage, nettoyage des locaux) et réduction des contrats de locations.

Parallèlement, l'apport de ressources complémentaires a été recherché par la réévaluation des tarifs des prestations et services de la Nouvelle-Calédonie.

Tous ces efforts se sont poursuivis en 2016 par une réduction drastique des dépenses de fonctionnement (cf supra).

Lors du budget supplémentaire 2016, la reconstruction du bilan du budget propre s'est concrétisée par l'inscription d'écritures de régularisation afin de répartir entre les budgets les charges qui incombent à chacun d'eux.

Ainsi un flux de 4 295 MF correspondant à des dépenses fiscales (provisions pour créances irrécouvrables, restitutions, admissions en non-valeur, stock de tabacs) a été déporté du budget propre aux budgets annexes.

Outre le fait de clarifier le périmètre de chaque budget, cette régularisation comptable a contribué à résorber le déficit du résultat cumulé de fonctionnement 2015 du budget propre qui s'élevait à 7 417 MF au 31/12/2015 et a permis à la Nouvelle-Calédonie un retour à l'équilibre.

De la recherche d'économie à la culture d'efficience

Le budget primitif 2016 s'est inscrit dans un contexte économique et social empreint de grandes difficultés. L'économie est en perte de vitesse après des années de croissance économique exceptionnelle. La Nouvelle-Calédonie a dû s'adapter à cette nouvelle donne en réduisant ses dépenses. Le gouvernement a donc réduit son train de vie avec une réduction de 18 % de son fonctionnement courant par rapport au budget 2015.

Au budget supplémentaire 2016, la résorption du déficit de fonctionnement engendrée par la scission des 3 budgets, a nécessité encore des réductions de dépenses en fonctionnement.

En 2017, la baisse prévisionnelle des recettes fiscales par rapport à 2016, obligera encore la Nouvelle-Calédonie à trouver des économies, à prioriser ses actions et à rationaliser ses interventions.

Les actions mises en place pour atteindre ces objectifs de réduction des charges de fonctionnement sont les suivantes :

- Renforcement de la préparation budgétaire par l'élaboration d'une lettre de cadrage au BP 2016 plus précise, plus directive, tenant compte des contraintes incompressibles de la collectivité et la mise en place de réunions de dialogues de gestion (y compris avec les établissements publics et les institutions) destinées à ramener les inscriptions budgétaires à leur niveau réel de consommation ;
- L'encadrement de la masse salariale par le gel des créations de postes, le non remplacement des agents en congés maternité ou congés longue maladie, le recours contenu aux CDD ; Par ailleurs, les prévisions budgétaires correspondent aux effectifs budgétaires avec la prise en compte d'un taux de vacance d'emploi de 10%.
- Effort sur les régimes indemnitaires. 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.

La refonte des régimes indemnitaires sera abordée dans le cadre des travaux en cours sur la réforme de la fonction publique, en 2017

- Le resserrement des autorisations de dépenses budgétaires en concentrant les dépenses au budget primitif et en réduisant les autorisations aux budgets supplémentaires ;
- La limitation des reports de crédits aux seuls engagements juridiques a permis de diminuer leur volume en fonctionnement total de 80 % entre 2014 et 2016, passant d'un volume de 5 000 MF en 2014 à 1 000 MF en 2016;
- la définition d'une typologie de dépenses pour prioriser les incompressibles et réduire les dépenses variables pour lesquelles une culture de la négociation se développe ;
- la réallocation des moyens vers certains établissements publics bénéficiant de taxes affectées pour prendre en charge une partie des dépenses du budget propre en lien avec leurs propres secteurs d'intervention (ASSNC, ADANC, APICAN). Les dépenses d'intervention ont ainsi diminué de 12,88 % entre 2014 et 2015 et les inscriptions budgétaires 2016 sont en baisse de 13,28 %.

La communication financière à destination des élus et des directions a été renforcée afin d'inculquer une véritable culture financière visant l'efficacité (faire plus avec moins).

Cette culture financière percole progressivement sur les directions et services qui basent désormais leurs prévisions sur les réalisations passées en lieu et place de comparaisons déconnectées (BP à BP). L'objectif visé est d'atteindre des taux d'exécution proche de 100 % à moyen terme.

Elle amène la recherche d'économies et apporte une nouvelle sensibilité dans les débats publics avec la volonté de rationaliser les coûts et de s'interroger sur l'efficacité de l'action publique.

Création d'une direction dédiée à la rationalisation des coûts de fonctionnement

La création de la direction des achats, du patrimoine et des moyens (DAPM) en août 2016 pose les jalons d'une organisation administrative plus optimale financièrement avec la mutualisation de moyens et la recherche d'économie d'échelle. Cette direction aura pour objectifs principaux :

- la rationalisation des effectifs en charge de l'activité patrimoniale,
- la rationalisation de la commande publique par groupements des achats,
- l'uniformisation de la commande publique par la mise en place d'un règlement intérieur au niveau de la collectivité pour les dépenses inférieures à 20 MF,
- la rationalisation des implantations des directions et services disséminés actuellement sur des dizaines de sites,

- la réduction des dépenses de fonctionnement courant autres que les loyers (téléphonie, affranchissement et distribution du courrier, gardiennage, etc..),
- la création d'un véritable pôle d'ingénierie publique en matière de constructions neuves ou de grosses réparations sur les bâtiments par le regroupement d'agents issus des différents services de la DITTT, de la DAC et du Vice rectorat,
- la refonte et la modernisation de la réglementation en matière de marchés publics,
- la mise en place d'un service d'assistance et de conseil aux directions et services, aux établissements publics et aux collectivités sur les marchés publics,
- la conduite du projet de dématérialisation des marchés publics,
- la création d'un observatoire des marchés,
- la mutualisation des services supports pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, ses directions et services : parc de véhicules, activités de soutien au protocole, distribution du courrier par la mise en place d'un pool de vagemestres,
- la fusion de l'imprimerie administrative et de l'édition pour développer une offre complète de services de conception et d'impression pour les directions, les établissements publics de la Nouvelle Calédonie et les collectivités.

La DAPM s'est concentrée sur ses premiers mois d'existence sur l'optimisation des dépenses de fonctionnement courant par la réduction drastique du nombre et du cout de ses bureaux occupés pour les directions et services. Ainsi 23 déménagements de site ont été opérés depuis le début de l'année engendrant une économie en année pleine de l'ordre de 60 MF de loyers, ce qui représente une baisse de plus de 11 % du cout total (550 MF/an environ).

Ce même effort sera poursuivi :

- en 2017 en installant 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 (70 MF de réduction supplémentaire de loyers en année pleine) ;
- au 1er trimestre 2018 par 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 – 75 MF de réduction supplémentaire de loyers en année pleine).

Au total 205 MF de réduction sur 2 ans soit une baisse prévue de près de 37 % des dépenses de « loyers et charges associées».

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 Nouvelle-Calédonie de réaliser des économies importantes sur :

- les dépenses d'affranchissement : sur la période « janvier 2015-septembre 2015 », elles s'élevaient à 90 MF contre 60 MF sur la même période en 2016, soit une baisse de 33 % ;
- les dépenses de distribution de plis et de colis par tiers privé : sur la période « janvier 2015-septembre 2015 » elles s'élevaient à 19 MF contre 8,5 MF sur la même période en 2016, soit une baisse de 55 % ;

Enfin, la rationalisation du parc de véhicules s'est poursuivie en 2016. Le nombre de véhicules de services a été réduit en 2 ans de plus de 25 % en passant de 525 à 420.

Le resserrement des liens avec les établissements publics

La rigueur financière s'appliquera 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.

Le gouvernement a, en effet, 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.

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.

Dans la même optique 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. 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 deux années, la signature de conventions de moyens et d'objectifs permet de faire adhérer les établissements publics à la logique budgétaire de la Nouvelle-Calédonie et mieux piloter leur efficience.

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.

Le pilotage de l'exécution des dépenses par un cadencement de la délivrance des crédits

L'objectif est de constituer une réserve permettant de rapprocher la consommation des crédits avec la réalité des rentrées fiscales et la bonne exécution des recettes en fin d'année.

A titre expérimental en juin 2016, une retenue de 10 % a été opérée sur un certain type de dépenses de fonctionnement (soit 500 MF environ) et de 20 % sur les dépenses d'investissement (soit 340 MF environ).

La retenue ne s'applique pas sur les dépenses relatives à la masse salariale, les charges fixes de fonctionnement courant des services, les contributions obligatoires, les impôts, les charges financières et exceptionnelles, les subvention fléchées, les études et travaux.

En 2017, la délivrance échelonnée des crédits sera renforcée dès le 1er janvier avec un périmètre élargi afin de faire correspondre le mandatement des dépenses au rythme d'encaissement des recettes.

Cette mesure devrait permettre à la Nouvelle-Calédonie de se prémunir des tensions de trésorerie et d'un éventuel déficit budgétaire en fin d'année.

II-2 Les actions à engager

Outre la poursuite des actions déjà lancées, la Nouvelle-Calédonie travaillera sur la mise en place de condition d'attribution et d'octroi des subventions afin d'encadrer l'utilisation des deniers publics et avoir un contrôle sur leur utilisation.

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/long terme, il est impératif d'assurer une pérennité financière en développant la prospective et en maîtrisant et anticipant les risques.

III-1 Les actions déjà réalisées ou en cours

Se prémunir du risque de non recouvrement fiscal.

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 plusieurs années, sur le « comportement des impôts les plus importants (9) » a été réalisée, 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 date de 1999 et qu'il s'agit 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 sera appliqué, compte tenu du risque important d'irrécouvrabilité 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.

Par ailleurs, 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 tribunal du travail.

Le suivi et l'analyse des recettes fiscales

Depuis le début de l'année, 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.

Ce suivi permet de construire les scénarios prospectifs et surtout de les fiabiliser. Les marges d'erreur ont été réduites et le pilotage de la stratégie financière a été facilité.

Le travail coopératif des directions financières devra toutefois être renforcé afin d'améliorer les tableaux de bords et élaborer des analyses permettant le pilotage à court terme et l'élaboration à terme d'un plan de trésorerie.

La régularisation des avances de trésorerie consenties

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 effet, 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 étudie au cas par cas chaque situation.

Ainsi, au budget supplémentaire 2016, 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). Une négociation est d'ailleurs en cours avec la société ENERCAL pour la transformation d'une partie de l'avance en prêt (soit 1 md F).

Mesurer les risques liés aux décisions des satellites

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 mesurer 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.

En 2016, un modèle de rapport plus lisible et synthétique sera présenté au congrès afin de rendre l'information plus accessible, plus pertinente pour les élus. L'élaboration de fiches synthétiques par société sur le même modèle que celui des établissements publics, la mise en avant des faits marquants et des perspectives, une conclusion synthétique par sociétés pour mettre en lumière la situation financière de la structure et un tableau global d'évaluation des risques sont les principales améliorations proposées.

A l'avenir, la direction s'attèlera à suivre les principaux ratios financiers de ces sociétés afin de conforter sa maîtrise des risques et pouvoir les anticiper.

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.

Une étude est en cours pour déterminer le montant de provision éventuel à constituer au BP 2017 pour prémunir la collectivité de ce risque.

Renforcer la prospective pour anticiper les risques

Depuis quelques années, la Nouvelle-Calédonie s'est dotée d'outils prospectifs macro-économiques à court terme (outil Amédée) et à moyen terme (outil Beautemps) visant à piloter la stratégie de la collectivité en anticipant la trajectoire financière.

A partir du dernier compte administratif connu et les évolutions prévisibles, la prospective permet d'anticiper la structure financière de la collectivité et de vérifier sur le moyen terme le maintien de sa solvabilité.

Cet outil permet de sécuriser le débat d'orientation budgétaire en présentant une tendance à court terme (3 ans) dont les données sont fiables et avec des marges d'erreur limitées.

Depuis deux ans, la collectivité a élargi le périmètre de la prospective en présentant un DOB social qui met l'accent sur les problématiques de soutenabilité des régimes sociaux par l'économie calédonienne et les pouvoirs publics.

Dans la perspective de renforcer le pilotage par la prospective, la Nouvelle-Calédonie devra à court terme 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, 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 Nouvelle-Calédonie préconisent fortement la mise en place d'un PPI. La récente 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.

En 2016, l'AFD a proposé son soutien par le co-financement d'une prestation pour la mise en place effective du PPI au sein de la collectivité. Cette prestation permettra notamment d'organiser les relations partenariales entre l'ensemble des intervenants (directions/DBAF/élus) pour la mise à jour de ce PPI.

L'acquisition ou le développement d'une application informatique permettrait de répondre aux problématiques d'optimisation des ressources et de fiabilisation des données. En 2017, avec l'accord du congrès, les crédits pour la mise en œuvre de cet outil prospectif seront inscrits dès le budget primitif.

La mise en œuvre du PPI nécessitera également l'identification de « chargés d'opération » au sein des directions pour chaque opération.

Anticiper les tensions de trésorerie

Depuis quelques années, la Nouvelle-Calédonie subit des tensions de trésorerie qui handicapent fortement la gestion quotidienne de son exécution budgétaire. Ainsi, des ordres de priorités pour le décaissement des mandats doivent être adressés régulièrement au payeur.

L'absence totale de suivi et de pilotage de la trésorerie jusqu'en 2015 a contribué fortement au renforcement de ces tensions que la collectivité subissait au lieu d'anticiper.

Dès 2015, un suivi quotidien de la trésorerie a été mis en place avec la création d'un outil sous excel dont les limites se sont vite fait ressentir.

Néanmoins, le pilotage s'est organisé avec les moyens du bord et a permis d'améliorer la situation par la mise en œuvre d'actions ciblées.

Depuis mi 2015, une situation hebdomadaire de trésorerie est réalisée par la DBAF en collectant les données des principales directions financières (DSF et Douane) et de la paierie. Cette situation est désormais transmise aux décideurs (président, membre du gouvernement en charge du budget et secrétaire général) afin d'offrir une vision un instant « T » de la trésorerie de la collectivité et faciliter les prises de décisions.

Pour autant, sans véritable outil, le pilotage de la trésorerie ne peut se faire qu'à très court terme (1 semaine) limitant de ce fait les possibilités d'anticipation pour les gestionnaires.

Dès 2017, l'acquisition d'un outil de suivi de trésorerie performant permettra 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.

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.

Piloter et optimiser les dépenses de fonctionnement

Dans le but d'améliorer les processus inhérents à l'exécution des dépenses, la direction du budget et des affaires financières exerce un contrôle sur les dépenses engagées en visant toutes conventions et marchés passés avec un tiers.

Depuis le début de l'année, 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. Ce contrôle permettra également de limiter les reports de crédits en 2017 aux seuls engagements juridiques de la collectivité, reports qui ne sauraient être financés sans résultat excédentaire à fin 2016.

Afin de rationaliser la chaîne comptable et maîtriser les délais de paiement, une réflexion est en cours pour créer un centre de services partagés qui s'inscrira dans le chantier de dématérialisation de la chaîne comptable.

Pour l'heure, la première étape de ce vaste chantier est de mettre en place dès 2017 la gestion centralisée des factures qui consiste à la réception en un point unique des factures,, et pour un certain nombre d'entre elles à leur traitement direct par la DBAF ou la DAPM. 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.

Cette gestion nécessite néanmoins une réorganisation de la direction du budget et des affaires financières avec un transfert de ressources provenant d'autres directions.

Les réunions de travail sont en cours pour une mise en œuvre à la fin du premier trimestre 2017.

Par ailleurs, la rationalisation des engagements de la collectivité est l'objectif assigné à la nouvelle direction des achats du patrimoine et des moyens, chargée de centraliser la gestion des charges transversales de la collectivité (loyers, entretien des bâtiments, charges courantes, fournitures...) et de proposer des économies d'échelle.

III-3 Les actions à engager

- Améliorer le recouvrement.

Le stock de restes à recouvrer des créances fiscales au 31/12/2015 s'élève à environ 30 milliards, dont une partie ne sera jamais recouvrée. Cette dispersion de richesses est une vraie problématique pour la Nouvelle-Calédonie et les autres collectivités dont les budgets se rétrécissent. Des actions visant à améliorer le recouvrement devront être prises à court terme. D'eux d'entre elles ont déjà été identifiées :

Le renforcement du civisme fiscal
L'unification des recouvrements DSF/Paierie

- Dématérialisation de la chaîne comptable

Une réflexion est en cours pour créer un centre de services partagés qui s'inscrira dans le chantier de dématérialisation de la chaîne comptable. Ce chantier de grande ampleur aura des répercussions bénéfiques sur toute la chaîne comptable. Elle 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.

Les premières études ont déjà été menées, la réflexion se poursuivra en 2017 sur le côté organisationnel avant de valider les options et mettre en œuvre le projet dans les années qui suivent.

- Renforcer le pilotage de l'administration et de la stratégie financière

Le recrutement d'un chargé de mission auprès du secrétaire général est en cours, dont les missions porteront sur l'évaluation, la modernisation des politiques publiques et la dématérialisation. La constitution d'un véritable service d'inspection est également en cours de réflexion.

Le rôle de la direction du budget et des affaires financières s'intensifie avec les forts enjeux attendants à la stratégie financière de la Nouvelle-Calédonie. Bien que les restrictions budgétaires ne favorisent pas à court terme de nouveaux recrutements, il sera nécessaire de renforcer les équipes de la DBAF dont les moyens sont limités au regard de la réforme en cours.

- Modification de la délibération sur les marchés publics

Cette mission a été confiée à la direction des achats, du patrimoine et des marchés (DAPM). Dans le cadre du plan d'urgence pour le soutien à l'économie (PULSE), une première modification de la délibération, sera prochainement proposée au vote du congrès pour diminuer les délais de paiement de 45 à 30 jours. Toutefois, une modification en profondeur sera étudiée en 2017, en prenant soin d'y associer toutes les collectivités concernées.

- Montée en puissance de la fonction achat

L'idée est de recenser les besoins à l'échelle de la collectivité avec possible extension aux établissements publics afin de lancer des marchés par groupements de commande pour diminuer les coûts. Cette fonction sera complétée par un règlement intérieur de la commande publique pour les achats inférieurs à 20 MF non soumis au code des marchés publics NC mais qui en volume représentent une grande partie des dépenses de la collectivité. Il est prévu également dès 2017 de centraliser la procédure administrative de passation des marchés publics au sein de la DAPM pour le compte de l'ensemble des directions et services.

- Moderniser l'appareil fiscal

La modernisation de la fiscalité est en cours avec la loi de pays relative à la Taxe générale sur la Consommation et la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ces deux réformes viendront modifier en profondeur la fiscalité directe et indirecte dans les années à venir.

Concernant la TGC, une période dite de « marche à blanc » est prévue à partir du 1^{er} avril 2017 avec l'instauration de 3 à 4 taux faibles permettant aux opérateurs économiques de se préparer au changement et aux pouvoirs publics d'estimer au mieux l'assiette et le futur rendement de la taxe.

La mise en œuvre officielle de la TGC est prévue au 1^{er} juillet 2018. La loi de pays a été votée à l'unanimité au congrès le 1^{er} septembre 2016. La délibération d'application fixant notamment les taux, sera débattue au congrès avant la fin de l'année.

Par ailleurs, la Nouvelle-Calédonie s'attèle à généraliser d'ici la fin de l'année la facturation de frais de gestion aux bénéficiaires finaux des impôts et taxes collectées par la Nouvelle-Calédonie et reversées.

Ces frais de gestion existent déjà pour certaines taxes et impôts (ex : la TSS, taxe sur les nuités, centimes additionnels). La mesure est à l'étude actuellement à la direction des services fiscaux.

- Mettre en place une étude visant à formaliser une approche comparative des coûts

Cette étude serait logiquement menée par la direction des achats, du patrimoine et des moyens chargée de centraliser la gestion des achats publics. Des économies sont à envisager après analyse des coûts comparatifs. La Nouvelle-Calédonie devra ancrer dans sa culture, l'art de la négociation et de l'efficacité.

- Rendre plus transparente l'information sur les comptes sociaux.

Au-delà du DOB social et du séminaire sur les comptes sociaux qui devraient amener de la clarté, il devient nécessaire d'organiser la transmission des informations détenues par chaque opérateur (DASS, CAFAT, ASSNC, CH...) et de les mutualiser afin de pouvoir donner de la visibilité à ce secteur à forts enjeux et rendre plus pertinente l'action publique.

Par ailleurs, la Nouvelle-Calédonie est dans l'attente d'une réponse de l'IGAS sur la sollicitation d'un AUDIT de la CAFAT.

CONCLUSION

Si le plan de réforme de la gestion des finances publiques est ambitieux, il 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'efficacité. Il devient désormais 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 deux ans, ce travail doit être résolument poursuivi.

Ce plan de réforme permettra à la Nouvelle-Calédonie de retrouver une assise solide afin d'assurer au mieux ses compétences présentes et futures et de fournir aux calédoniens un service public performant répondant à leurs attentes.