



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

NOUVELLE-CALEDONIE

Exercices 2012 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 15 février 2018

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 262-48 du code des juridictions financières.



TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	11
RAPPELS D'OBLIGATION JURIDIQUE	15
INTRODUCTION.....	17
1.1 L'organisation budgétaire	18
1.1.1 La création de budgets annexes au budget principal	18
1.1.2 Le coût des opérations de répartition et de reversement pour la Nouvelle-Calédonie et pour certaines communes.....	26
1.2 La gestion du cadre budgétaire	32
1.2.1 L'élaboration du budget est perfectible	32
1.2.2 L'amélioration du cadre de suivi de la performance	37
1.3 Les procédures comptables	39
1.3.1 Le circuit des recettes et des dépenses.....	39
1.3.2 La maîtrise de la comptabilité d'engagement.....	42
1.3.3 L'appréhension des risques encourus	44
1.3.4 Le suivi du patrimoine	48
1.4 Les dotations pluriannuelles	52
1.4.1 La fiabilité du contenu des enveloppes de dépenses pluriannuelles et du PPI	52
1.4.2 Les défaillances relevées dans les modalités d'exécution des enveloppes	56
1.4.3 L'information des élus sur les dotations pluriannuelles	58
2 LA SITUATION FINANCIERE.....	60
2.1 La situation consolidée	60
2.1.1 La situation budgétaire consolidée	60
2.1.2 La situation de trésorerie	64
2.2 La situation du budget propre	75
2.2.1 Les résultats globaux de 2012 à 2016.....	75
2.2.2 Analyse et perspectives par section	82
3 REPONSE.	93
ANNEXES	105

SYNTHÈSE

Le présent rapport porte sur la situation financière de la Nouvelle-Calédonie depuis 2012.

Collectivité « sui generis » au plan juridique, la Nouvelle-Calédonie l'est également sur le plan budgétaire. En effet, elle assure, à de rares exceptions près, la perception de l'ensemble des impôts du territoire y compris ceux destinés aux provinces, aux communes et aux établissements publics. Elle redistribue ensuite ces impôts aux organismes affectataires selon deux dispositifs (la répartition et le reversement) qui sont présentés dans le rapport.

Elle gère ainsi des flux fiscaux, de recettes et de dépenses, qui sont comptabilisées budgétairement mais qui ne concernent pas son fonctionnement propre. Jusqu'en 2012, ses opérations propres et les opérations fiscales tierces étaient gérées dans le même budget. Les comptes donnaient une image inexacte de la situation réelle et l'ensemble du fonctionnement budgétaire et comptable présentait des problèmes de fiabilité.

Dans ce contexte, la première partie du rapport est consacrée à l'ensemble des questions de fiabilité. Celle-ci a sensiblement progressé à compter de 2012 mais elle doit encore être améliorée.

La seconde partie du rapport traite des résultats et de la situation propre de la collectivité en termes budgétaires et de trésorerie.

La chambre prend bonne note des efforts de maîtrise des dépenses réalisés depuis deux à trois ans tout en soulignant que la poursuite de l'assainissement financier demeure un enjeu central.

La collectivité relève qu'une partie des recommandations de la chambre figure dans le plan de réforme de la gestion des finances publiques voté par le congrès le 28 décembre 2016.

La chambre en convient tout au long du présent rapport mais souligne la nécessité d'effectivement mettre en œuvre ce plan de réforme plus d'un an après son vote.

La fiabilité

Les missions fiscales de la collectivité ont longtemps affecté la fiabilité de ses comptes sans qu'elle en soit consciente. La chambre l'avait alertée sur ce point dans son précédent rapport.

Depuis 2012, le processus d'adaptation de l'organisation budgétaire est en cours mais doit encore progresser alors que d'autres questions de fiabilité se posent toujours.

L'organisation budgétaire

Etablir des comptes fiables c'est-à-dire, décrivant fidèlement les dépenses et les recettes des différentes missions exercées par la collectivité, demande de créer des budgets annexes dédiés. Deux l'ont été. Le premier, en 2012, est consacré à la perception et au reversement des

recettes affectées. Le second, consacré aux opérations de répartition fiscale, a été créé en 2016. Il reste à mettre en place le budget de la régie des tabacs qui devrait retracer les opérations commerciales d'achats et de reventes de tabacs découlant du monopole d'importation de la collectivité.

L'exercice de ses missions fiscales impose à la collectivité des coûts importants. Le rapport présente en détail les différents mécanismes impactant la trésorerie et la situation budgétaire. La chambre recommande que ces charges induites soit identifiées, chiffrées et actées.

La gestion du cadre budgétaire

La gestion du cadre budgétaire est par ailleurs perfectible. Le contenu et le vote de la maquette budgétaire présentent plusieurs irrégularités de forme que la chambre demande à la collectivité de régulariser. La chambre suggère par ailleurs d'optimiser le vote du budget : ainsi de remplacer la maquette utilisée par une maquette votée par nature et d'assouplir les délais de vote afin de permettre une préparation et un vote du budget primitif appuyés sur des prévisions plus précises parce que plus proches de l'année budgétaire.

Les dépenses budgétaires sont gérées par les services dans un cadre analytique introduit en 2009. Ce dernier comprend 5 niveaux (mission, programme, action, action fille et action petite-fille) et doit être simplifié. La préparation budgétaire est faite par les directions au niveau des actions. L'exécution budgétaire s'effectue au niveau des actions filles et des actions petites-filles. La chambre encourage la collectivité à modifier le cadre analytique afin que la préparation et l'exécution budgétaire s'effectuent au même niveau.

La collectivité s'est inspirée du dispositif de suivi de la performance mis en place par l'Etat, avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹, en instaurant en 2009² des indicateurs de performance dans le dialogue budgétaire entre l'exécutif, les directions et les élus. Ces indicateurs ont été progressivement délaissés et devraient être relancés.

Les procédures comptables

Les procédures comptables se modernisent avec la mise en place d'une gestion centralisée des factures et la perspective d'une dématérialisation des pièces comptables que la chambre recommande de faire aboutir.

Elles doivent cependant encore progresser en régularité. En dépit d'améliorations récentes, la comptabilité d'engagement peut encore gagner en fiabilité notamment s'agissant des restes à réaliser.

La chambre souligne également le caractère obligatoire des provisions destinées à assurer la sincérité du budget. Leur montant apparaît actuellement insuffisant au regard des

¹ Les directions de l'Etat s'engagent sur des indicateurs de performance dans des projets annuels de performance (PAP) annexés à la loi de finances et font le bilan des résultats dans les rapports annuels de performance annexés à la loi de règlement.

² Elle avait dénommé cette démarche « plan de performance des politiques publiques » ou « 4P ».

risques identifiés : tutelles d'établissements publics, avances de trésorerie non remboursées, appel en garantie d'emprunt.

La gestion patrimoniale doit être améliorée dans l'ensemble de ses volets. L'inventaire physique et comptable du patrimoine doit être effectué, ce qui englobe le basculement en immobilisations définitives de près de 90 Mds F CFP d'immobilisations classées en comptes provisoires. Les immobilisations que la collectivité réalise pour elle-même, en particulier les développements informatiques de la direction des services informatiques, doivent être décomptées comme travaux en régie ce qui valoriserait cette production, fiabiliserait le patrimoine et allègerait les charges de fonctionnement du budget propre.

Les dotations pluriannuelles

Les dotations pluriannuelles sont les autorisations de programme (AP) et les autorisations d'engagement (AE). La collectivité recourt massivement à cet outil puisque 95% des dépenses d'investissement procèdent d'une AP. Néanmoins, ces dotations pluriannuelles ne sont pas gérées de manière fiable.

La chambre recommande que leur contenu soit plus précis tant s'agissant du programme global de dépenses autorisé que du calendrier des dépenses budgétaires prévisionnelles. Ce dernier doit être évalué avec une précision suffisante dès le vote de la dotation. A ces deux conditions, les dotations pourraient être le support de l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI). La collectivité a en effet lancé une démarche de PPI que la chambre recommande de poursuivre jusqu'à son terme.

Pour les dépenses relevant d'une dotation pluriannuelle, les actes juridiques (bons de commande, marchés, contrats) doivent être comptablement engagés sur les crédits pluriannuels uniquement. Les crédits budgétaires ne doivent être utilisés que pour mandater les pièces présentées en paiement. Or la collectivité engage les actes juridiques sur crédits pluriannuels puis sur crédits budgétaires, ce qui ne devrait pas se produire s'agissant de dépenses relevant d'une AP ou d'une AE.

Enfin, l'information fournie aux élus pour le vote et le suivi des dotations pluriannuelles n'est pas suffisante contrairement aux dispositions légales. La chambre recommande que les dotations soient votées par les élus dans une délibération distincte du budget. Cela a été mis en œuvre pour le vote du budget primitif 2018. Elle recommande d'accompagner cette délibération d'un rapport dédié et d'une annexe récapitulative expliquant la nature des crédits pluriannuels et retraçant leur mise en œuvre pour chaque dotation.

La situation financière

L'analyse financière distingue la situation consolidée et la situation du budget propre.

La situation consolidée

La situation budgétaire

L'analyse des comptes budgétaires montre des faiblesses de certains taux d'exécution. La chambre recommande de les redresser d'une part, par une meilleure utilisation des dotations pluriannuelles, d'autre part, par l'amélioration des capacités de prévisions.

La situation budgétaire consolidée est excédentaire mais non significative en raison de la nature comptable de l'excédent. L'excédent budgétaire consolidé atteint près de 15 Mds F CFP fin 2016 alors que la trésorerie est dix fois inférieure. Cela illustre le caractère purement comptable de ce résultat, composé avant tout de recettes non recouvrées.

C'est pourquoi l'analyse de la chambre porte essentiellement sur la situation de trésorerie qui est « consolidée » en permanence car commune aux trois budgets.

La situation de trésorerie

La situation de trésorerie est fortement dégradée en raison du déficit réel, longtemps masqué par le flou des comptes budgétaires.

Cette insuffisance de la trésorerie impose de différer le paiement des mandats transmis au payeur. Ce dernier paye les mandats au fur et à mesure des entrées de trésorerie.

La chambre souligne la nécessité pour la Nouvelle-Calédonie de reconstituer sa trésorerie ce qui suppose la mise en œuvre d'une pluralité d'outils et d'actions.

Au-delà de ce constat quantitatif, la collectivité doit parer aux risques qui pèsent actuellement sur sa trésorerie.

Celle-ci est en partie gérée par deux comptables publics à statut particulier, le receveur des services fiscaux et le chef du service de la publicité foncière, qui sont agents de la collectivité tout en possédant la qualité de comptable du Trésor. La situation de ces agents présente des irrégularités au regard de leur cadre statutaire. Leur régime de responsabilité personnelle et pécuniaire n'est pas organisé. Leur situation statutaire doit donc être régularisée.

Le fonctionnement de la taxe générale à la consommation (TGC) constitue également un risque. A ce stade, il est prévu de rembourser les crédits de TGC par mandat budgétaire, selon un circuit dit long car il implique un délai de plusieurs mois pour les entreprises avant d'être remboursées. La chambre recommande le remboursement en circuit court – comme en métropole - ce qui supposerait que les demandes de remboursement soient instruites et les crédits remboursés au mois le mois par le receveur des services fiscaux. Cette évolution nécessiterait d'adapter le statut de ce dernier en lui permettant, notamment, d'effectuer directement ce type de dépenses.

Enfin, la chambre recommande de finaliser le pilotage informatisé prospectif de la trésorerie dans l'applicatif de gestion acquis en 2017. Dans cette perspective, elle recommande de centraliser la gestion des restes à recouvrer par le receveur des services fiscaux en lui transférant les impôts qu'il ne recouvre pas encore (notamment l'impôt sur le revenu et la

patente qui sont actuellement recouverts par le payeur). Sur ce point une adaptation statutaire des missions du receveur des services fiscaux serait également souhaitable.

Le budget propre

La situation globale du budget propre

Les résultats propres, reconstitués jusqu'en 2015 sont passés d'une situation excédentaire de 8,4 Mds F CFP en 2012 à -4,7 Mds F CFP en 2015. La situation s'est améliorée en 2016. Le fonds de roulement qui était négatif début 2016, est redevenu positif fin 2016 avec un résultat cumulé global de 6,1 Mds F CFP. En intégrant les restes à réaliser, le résultat global de clôture apparaît cependant ténu, à 1,9 Md F CFP.

La dette est passée de 11,2 Mds F CFP en 2012 (ou 14,7 Mds F CFP selon la méthode de décompte adoptée) à 32,5 Mds F CFP fin 2016. Au cours de cet exercice, le montant des nouveaux emprunts souscrits s'est élevé à 6,9 Mds F CFP contre 8,1 Mds F CFP en 2015. L'annuité de la dette a progressé de 81 % entre 2012 et 2016 (de 1,2 à 2,1 Mds F CFP) soit une croissance annuelle moyenne de 16%.

Au 31 décembre 2016, le montant nominal des emprunts de tiers bénéficiant d'une garantie de la collectivité s'élève à 61,3 Mds F CFP pour un capital restant dû évalué par la collectivité à 54,8 Mds F CFP.

Le niveau d'endettement propre de la collectivité (encours de la dette propre ramenée aux recettes réelles de fonctionnement) s'établit à 73% au 31 décembre 2016. Le poids des annuités ramenées aux recettes réelles de fonctionnement a presque doublé passant de 2,8% à 4,7% des recettes. Le ratio d'équilibre financier global s'établit à 0,9 proche du seuil d'alerte qui est de 1,0.

En revanche le ratio d'endettement global intégrant la dette garantie en sus de la dette propre, qui est le ratio prudentiel suivi par le principal organisme prêteur de la collectivité, est passé de 42% à 113% (hors dette garantie des opérateurs de logements sociaux) et se situe en zone d'alerte.

La section de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement ont progressé de 13% entre 2012 et 2016. Elles sont passées de 45 Mds F CFP à 51 Mds F CFP. Cependant, le montant des recettes de fonctionnement en 2016 intègre de l'ordre de 6 Mds F CFP de recettes exceptionnelles. Hors recettes exceptionnelles, les recettes 2016 au niveau de 2012.

Le niveau de recettes de la collectivité est fortement dépendant des recettes fiscales réparties. A fiscalité constante, la chambre n'identifie aucune marge de progression des recettes de la collectivité. Au budget supplémentaire 2017, la fiscalité répartie de la Nouvelle-Calédonie s'établirait à 29,1 Mds F CFP au lieu de 31,0 Mds F CFP initialement prévus et 33,9 Mds F CFP réalisés en 2016.

Les dépenses de fonctionnement sont passées de 40,6 Mds F CFP en 2012 à 48,5 Mds F CFP en 2014, soit une progression de 19%, puis à 39,6 Mds F CFP en 2016 soit une diminution de 18% entre 2014 et 2016. Des mesures ont été prises sur les deux dernières années pour maîtriser certains postes de dépenses publiques notamment les participations et subventions, achats et charges externes et charges de personnel.

La réduction de 9 Mds F CFP observée entre 2014 et 2016 est due pour moitié à la restriction des participations et subventions qui ont reculé de 4 Mds F CFP (-22% entre 2014 et 2016). Les achats et charges externes ont été réduits d'un peu moins de 1 Md F CFP (- 18%).

Les prévisions budgétaires de dépenses pour 2017 affichent une hausse de 6,8% par rapport au réalisé 2016. A la suite des efforts consentis en 2015 et 2016, il est plus difficile de contenir les dépenses de fonctionnement.

La capacité d'autofinancement de la collectivité a atteint son niveau le plus bas en 2014. La situation a été rétablie à partir de 2015 avec une capacité d'autofinancement nette de 2,1 Mds F CFP portée à 5,8 Mds en 2016.

En l'état actuel, les perspectives sur les recettes et surtout les dépenses de fonctionnement demeurent floues, ce qui appelle à la plus grande prudence en matière budgétaire.

La collectivité indique vouloir consolider la tendance à la baisse de ses dépenses de fonctionnement par la mise en œuvre de réformes structurelles.

La section d'investissement

Depuis 2007, la Nouvelle-Calédonie s'est engagée dans une politique volontariste d'investissement. Sur la période 2012-2016, 46,5 Mds F CFP de dépenses d'investissement directes et indirectes ont été réalisées (soit 9,3 Mds F CFP par an en moyenne) si on exclut les chantiers hospitaliers portés par la collectivité.

Pour 2017, la collectivité annonce un programme d'investissement de l'ordre de 14,9 Mds F CFP dont 12,2 Mds F CFP de dépenses d'équipement et 2,7 Mds F CFP de subventions versées. Elle indique par ailleurs vouloir continuer à investir à un niveau soutenu au cours des exercices futurs.

La question est de savoir si les recettes d'investissement le permettront.

La collectivité est financée par les subventions d'investissement qui ont atteint 9 Mds F CFP sur la période soit 1,8 Md F CFP par an en moyenne. Ces subventions ont couvert seulement 20% des dépenses.

La dette souscrite cumulée s'est élevée à 26,8 Mds F CFP. Elle a couvert 58% des dépenses d'équipement directes et indirectes réalisées sur la période.

L'autofinancement formé par l'amortissement (13,3 Mds F CFP) et le transfert des excédents de fonctionnement au budget d'investissement (16,7 Mds F CFP) a couvert le reste des dépenses.

Il a manqué 1 Md F CFP de recettes pour équilibrer la section ce qui explique la diminution du résultat global cumulé qui est passé de 7,1 Mds F CFP début 2012 à 6,1 Mds F CFP fin 2016.

Le déficit de trésorerie constaté fin 2016 a montré que le résultat propre cumulé (6,1 Mds F CFP) n'est pas disponible pour financer la section d'investissement.

Pour l'avenir, les deux variables de financement de la politique d'investissement de la collectivité sont donc l'excédent courant de fonctionnement et l'endettement.

Le redressement de l'excédent courant observé en 2016 doit être considéré avec prudence dans la mesure où il résulte de recettes exceptionnelles et d'un effort rigoureux de maîtrise des dépenses.

Les engagements pris par la collectivité au début 2017 la placent en position délicate en matière d'endettement. Si on considère un montant prévisionnel de recettes réelles de fonctionnement au titre de 2017 de 41,5 Mds F CFP, il en ressort un ratio d'endettement de 88%, à la limite du ratio d'alerte de 90% surveillé notamment par l'AFD, principal prêteur.

Ce mode de financement constitue ainsi une solution de plus en plus fermée.

La collectivité doit donc envisager comme paramètre l'ajustement de son programme d'investissement en fonction de ses moyens. Dans cette optique, un programme pluriannuel d'investissement détaillé et priorisé est recommandé par la chambre.

La collectivité se situe dans cette perspective et a précisé en réponse qu'elle avait réduit son programme d'investissement 2018 afin d'éviter un recours excessif à l'emprunt.

RECOMMANDATIONS

- Recommandation n°1 : la chambre recommande à nouveau à la Nouvelle-Calédonie de créer un budget annexe de la régie des tabacs.** Dans sa réponse, le président du gouvernement estime que la création d'un budget annexe représenterait un surcroît de complexité sans valeur ajoutée supplémentaire. Il mentionne que les charges de nature patrimoniale qui ne sont pas rattachées actuellement au service pourraient l'être. En application des principes de transparence et de fidélité comptable, la chambre réitère sa préconisation de mettre en place un budget annexe pour les activités commerciales découlant du monopole de l'importation du tabac. 25
- Recommandation n°2 : la chambre recommande que le règlement budgétaire et financier de la Nouvelle-Calédonie prévoie également le calcul des ratios prudentiels et d'équilibre pour le budget propre.** En réponse, le président du gouvernement indique que la Nouvelle-Calédonie modifiera en ce sens son règlement budgétaire et financier, actuellement en cours de révision..... 26
- Recommandation n°3 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de procéder au reversement des centimes additionnels sur la base du montant recouvré, comme elle le fait pour les autres impôts.** En réponse, le président du gouvernement a indiqué qu'un avant-projet de loi du pays sur ce sujet était « en cours d'examen ». 28
- Recommandation n°4 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de chiffrer l'ensemble des coûts (avances mensuelles de la répartition, coût de gestion administrative) liés aux mécanismes de reversement et de répartition.** En réponse, la collectivité indique vouloir évaluer le coût du portage de trésorerie dans les meilleurs délais et envisager de chiffrer les frais de gestion de la fiscalité répartie. 32
- Recommandation n°5 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'engager les démarches en vue de supprimer la règle des douzièmes provisoires et l'obligation de dépôt du projet de budget sur le bureau du congrès avant le 15 novembre.** En réponse, le président du gouvernement indique d'une part qu'une demande de modification de la loi organique a été formulée auprès de l'Etat par la collectivité afin que la disposition imposant le dépôt du projet de budget sur le bureau du congrès avant le 15 novembre soit supprimée et d'autre part qu'il a engagé une réflexion sur la pertinence de la règle des douzièmes provisoires. 36
- Recommandation n°6 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'adopter les maquettes budgétaires par nature pour le vote du budget et du compte administratif.** En réponse, le président du gouvernement a confirmé l'intérêt d'adopter un vote par nature du budget tout en précisant que ce chantier ne pourrait être mis en œuvre immédiatement..... 37
- Recommandation n°7 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie la mise en œuvre de la refonte du cadre analytique de ses dépenses.** En réponse, le président du gouvernement a indiqué que la réforme du cadre analytique serait achevée en 2019

ou bien postérieurement si cette réforme devait être couplée avec celle du vote du budget par nature. 39

Recommandation n°8 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de relancer le suivi des indicateurs de performance budgétaires instaurés en 2009. En réponse, le président du gouvernement indique que cette relance sera réalisée après la restructuration du cadre comptable et analytique. La chambre en prend note mais considère qu'elle pourrait être menée indépendamment de la réforme du cadre analytique et non postérieurement à celle-ci. 39

Recommandation n°9 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de formaliser l'organigramme du réseau de l'exécution budgétaire et comptable. En réponse le président du gouvernement indique que l'organigramme du réseau de l'exécution budgétaire et comptable sera formalisé dans le cadre de la dématérialisation de la chaîne comptable actuellement mise en œuvre. 41

Recommandation n°10 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie, d'examiner la mise en œuvre de la dématérialisation des pièces justificatives actuellement expérimentée par les services de la DFIP. 42

Recommandation n°11 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de mettre en œuvre une démarche permanente et structurée de contrôle interne. En réponse, le président du gouvernement indique que cette démarche fait partie des objectifs de la collectivité mais nécessite des procédures et des services dédiés dont la mise en place s'effectue progressivement en fonction des moyens disponibles. 47

Recommandation n°12 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'organiser plus précisément les missions des services en charge du patrimoine. En réponse, le président du gouvernement indique qu'à terme la gestion du patrimoine sera centralisée par la direction des achats, du patrimoine et des moyens (DAPM) hormis la gestion comptable qui continuera d'être assurée par la DBAF. 49

Recommandation n°13 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'appliquer la procédure des travaux en régie notamment pour les productions informatiques réalisées par ses services. En réponse, le président du gouvernement informe que trois développements d'application informatique ont été identifiés pour lesquels une comptabilisation va être mise en place. 51

Recommandation n°14 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'utiliser la procédure de reprise des subventions d'équipement au compte de résultat. En réponse, le président du gouvernement indique que la collectivité prévoit d'appliquer cette procédure. 52

Recommandation n°15 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de définir précisément le contenu et le phasage budgétaire des dotations pluriannuelles d'autorisation de programme et d'autorisation d'engagement. En réponse, le président du gouvernement indique que la collectivité est en train de supprimer les dotations pluriannuelles insuffisamment précises – dites politiques – et de mettre en place une procédure de définition et de phasage budgétaire des dotations

pluriannuelles qu'elle inscrira dans le règlement budgétaire et financier en cours d'actualisation.	54
Recommandation n°16 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de finaliser son plan pluriannuel d'investissement.	55
Recommandation n°17 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de renforcer sa capacité de suivi des dépenses relevant des dotations pluriannuelles, d'actualiser le montant de ces dotations et leur calendrier budgétaire prévisionnel et de supprimer les crédits reportés en restes à réaliser. En réponse, le président du gouvernement confirme que la réflexion concernant la mise en œuvre de cette recommandation est en cours de finalisation dans le cadre de la mise en place du plan pluriannuel d'investissement.	57
Recommandation n°18 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'améliorer ses taux d'exécution budgétaire en renforçant la qualité de ses prévisions et de son pilotage budgétaires. En réponse, le président du gouvernement informe que la réorganisation en cours de la direction du budget et des affaires financières vise à renforcer le pilotage et le taux d'exécution des crédits budgétaires.	62
Recommandation n°19 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'optimiser le réseau de la trésorerie et la centralisation de cette dernière sur le compte du payeur. En réponse, le président du gouvernement et le directeur des finances publiques ont approuvé cette recommandation. La chambre en prend bonne note et invite la collectivité à la mettre en œuvre en lien avec la direction des finances publiques.	67
Recommandation n°20 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de régulariser, en lien avec l'Etat, le statut du receveur des services fiscaux et du chef du service de la publicité foncière. En réponse, le président du gouvernement et le directeur des finances publiques de la Nouvelle-Calédonie expriment leur accord sur cette recommandation. Le président du gouvernement fait savoir que la direction des services fiscaux et la direction des finances publiques travaillent conjointement sur le sujet et que la Nouvelle-Calédonie a sollicité auprès de l'Etat une évolution en ce sens des textes.	70
Recommandation n°21 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de mettre en place un circuit court de déclaration et de remboursement de la taxe générale à la consommation. En réponse, le président du gouvernement indique qu'une réflexion conjointe est menée entre la direction des services fiscaux et la direction des finances publiques sur le sujet.	71
Recommandation n°22 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de se rapprocher de l'Etat afin que le receveur des services fiscaux soit autorisé, dans le cadre de ses compétences de recouvrement, à effectuer des opérations relevant de l'ordonnateur. En réponse, le président du gouvernement fait savoir que la direction des services fiscaux et la direction des finances publiques travaillent en effet conjointement sur ce sujet.	72
Recommandation n°23 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'étudier la faisabilité du transfert au receveur des services fiscaux du recouvrement des impôts actuellement suivis par le payeur de la Nouvelle-Calédonie. En réponse, le président du gouvernement indique que la collectivité étudie	

actuellement la faisabilité d'un tel transfert en lien avec la direction des finances publiques. 74

Recommandation n°24 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de continuer à renforcer le pilotage prospectif de sa trésorerie en paramétrant l'outil informatique de suivi. En réponse, le président du gouvernement confirme que le paramétrage de cet outil progresse mais que le flux des recouvrements en provenance du comptable public est difficile à intégrer ce qui ralentit l'avancement de ce chantier. ... 75

Recommandation n°25 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de poursuivre l'effort de rigueur initié depuis 2015 portant sur les dépenses de fonctionnement propres de la collectivité. En réponse, le président du gouvernement précise que la collectivité poursuit ses efforts en ciblant les secteurs d'activité les plus dépensiers et en procédant à des réformes structurelles améliorant l'efficacité de son organisation interne. 88

Recommandation n°26 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'ajuster son programme d'investissement aux possibilités de financement. En réponse, le président du gouvernement confirme une diminution du recours à l'emprunt en 2018 et une réduction du programme d'investissement, priorité étant donnée au financement des opérations en cours. 93

RAPPELS D'OBLIGATION JURIDIQUE

- Rappel d'obligation n°1 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie l'obligation fixée par l'article 84-2 de la loi organique que le débat d'orientations budgétaires soit tenu dans un délai de deux mois précédant l'examen du projet de budget.** En réponse, le président du gouvernement indique que la collectivité s'engage à respecter les dispositions de l'article 84-2 de la loi organique. 33
- Rappel d'obligation n°2 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie l'obligation fixée par l'article 83-1 de la loi organique de présenter un rapport sur les orientations retenues en matière de développement durable lors du débat précédent le vote du budget.** En réponse, le président du gouvernement confirme que ce rapport n'a jamais été présenté et indique qu'une réflexion est en cours sur ce sujet. 33
- Rappel d'obligation n°3 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie l'obligation de respecter le cadre fixé par l'instruction M. 52 et le modèle de la maquette budgétaire.** En réponse, le président du gouvernement indique qu'il respectera à l'avenir le cadre légal de la maquette budgétaire. 35
- Rappel d'obligation n°4 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie la nécessité de poursuivre la régularisation des restes à réaliser, des rattachements et des reports.** 44
- Rappel d'obligation n°5 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie l'obligation de constituer une provision dès lors qu'un risque est avéré et de reprendre les provisions devenues sans objet.** Dans sa réponse, le président du gouvernement confirme vouloir constituer les provisions découlant des risques encourus par la collectivité tout en précisant que leur mise en place sera étalée dans le temps. La chambre souligne le caractère obligatoire des provisions destinées à assurer la sincérité du budget. 48
- Rappel d'obligation n°6 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie l'obligation de basculer des comptes 23 aux comptes 21 de la nomenclature comptable les immobilisations achevées.** En réponse, le président du gouvernement indique que la bascule des comptes 23 aux comptes 21 est en cours de réalisation et sera enregistrée dans le compte de gestion de l'exercice 2017. 50
- Rappel d'obligation n°7 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie l'obligation de tenir un inventaire physique à jour de son patrimoine rapproché de l'état de l'actif produit par le comptable.** En réponse, le président du gouvernement indique que l'inventaire a été confié à la direction des achats, du patrimoine et des moyens (DAPM) créée en 2016 mais que cette mission n'a pas encore été mise en œuvre compte tenu de la création récente de ce service. 50
- Rappel d'obligation n°8 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie l'obligation de respecter les règles de liquidation et d'inscription budgétaire de la procédure d'amortissement des immobilisations.** 52
- Rappel d'obligation n°9 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie que l'engagement juridico-comptable d'un acte conclu dans le cadre d'une AP ou d'une AE doit être effectué exclusivement sur les crédits de la dotation**

pluriannuelle et ne pas être doublé d'un engagement juridico-comptable sur les crédits budgétaires annuels. 56

Rappel d'obligation n°10 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie l'obligation d'informer les élus sur la gestion et la situation des dotations pluriannuelles et celle de définir les modalités d'information dans son règlement budgétaire et financier. En réponse, le président du gouvernement indique la volonté de la collectivité de mettre en œuvre cette obligation dans le cadre du budget 2018. La chambre constate cependant que le gouvernement n'a pas déposé de rapport spécifique sur les dotations pluriannuelles lors du vote du budget primitif 2018. Elle l'invite à le faire dès que possible. 59

Rappel d'obligation n°11 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie l'obligation de respecter les règles d'encadrement de l'octroi d'avances et de transformer en prêts les avances rémanentes. En réponse, le président du gouvernement confirme que la collectivité poursuit la régularisation des avances déjà en place en fonction des possibilités financières et qu'elle limitera à l'avenir cette pratique. 67

INTRODUCTION

Le présent rapport porte sur la situation financière de la Nouvelle-Calédonie à compter de 2012. Il a été effectué en application de l'article L.O. 262-2 du code des juridictions financières et des arrêtés du président de la chambre territoriale des comptes (CTC) n° 2016-01 du 18 janvier 2016 et n° 2016-08 du 7 décembre 2016 relatifs aux programmes des travaux de contrôle 2016 et 2017 de la CTC.

Ce rapport thématique complète ceux publiés en 2017 sur la situation financière de chacune des trois provinces du territoire. Il s'inscrit par ailleurs dans la continuité du précédent rapport de la chambre sur la Nouvelle-Calédonie qui portait également sur sa situation financière et sur le régime de la publicité foncière (ROD 2012/3 notifié le 22 juin 2012).

La lettre notifiant l'ouverture du contrôle a été transmise aux ordonnateurs concernés le 5 décembre 2016, soit, pour la période à compter de 2012, l'actuel président du gouvernement, M. Philippe Germain, Mme Cynthia Ligeard (présidente du gouvernement du 5 juin 2014 au 1er avril 2015) et M. Harold Martin (président du gouvernement du 3 mars 2011 au 5 juin 2014).

M. Philippe Germain et Mme Cynthia Ligeard ont accusé réception de l'ouverture du contrôle le 7 décembre 2016, M. Harold Martin le 8 décembre 2016.

La chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie (CTC) a arrêté le 28 septembre 2017 les observations provisoires faisant suite à l'examen de la gestion de la Nouvelle-Calédonie pour les exercices 2012 et suivants.

Ce dernier a été notifié le 9 octobre 2017 à Monsieur Philippe Germain, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, qui en a accusé réception le 10 octobre 2017 ainsi qu'à Madame Cynthia Ligeard et Monsieur Harold Martin, précédents ordonnateurs de la collectivité, qui en ont accusé réception respectivement les 10 et 12 octobre 2017.

Un extrait du rapport a été notifié le même jour à Monsieur Pascal Coevoet, directeur des finances publiques de la Nouvelle-Calédonie qui en accusé réception le 10 octobre 2017.

Le directeur des finances publiques et le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ont transmis leur réponse à la chambre les 30 novembre et 13 décembre 2017. Mme Cynthia Ligeard et Monsieur Harold Martin n'ont pas produit de réponse.

1 LA FIABILITE DES COMPTES

L'organisation budgétaire (1.1) et le respect des procédures comptables (1.2) affectent ou peuvent affecter la fiabilité des comptes.

La fiabilité des dotations pluriannuelles et celle du plan pluriannuel d'investissement font également l'objet de plusieurs observations (1.3).

1.1 L'organisation budgétaire

L'organisation budgétaire désigne l'adaptation du budget de la Nouvelle-Calédonie à ses missions fiscales. Ces missions nécessitent des budgets annexes qu'il a fallu créer (1.1.1). Elles génèrent des coûts pour la Nouvelle-Calédonie qu'il conviendrait de mesurer (1.1.2).

La thématique de l'organisation budgétaire concerne également les instruments de pilotage de la performance inspiré de la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances de l'Etat) que la collectivité a introduit en 2009 dans sa procédure budgétaire et qui devraient être aujourd'hui relancés (1.1.3).

1.1.1 La création de budgets annexes au budget principal

Différents textes, en premier lieu desquels la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie (dénommée « loi organique » dans le présent rapport), chargent cette collectivité d'opérations fiscales spécifiques de perception, de répartition et de reversement des impôts.

La fiabilité des comptes de la collectivité a longtemps été affectée par une organisation budgétaire qui n'était pas adaptée à ses missions fiscales. Etaient fusionnés dans le même et unique budget les recettes et les dépenses fiscales et celles découlant des compétences propres à la Nouvelle-Calédonie.

Depuis 2012, des progrès significatifs ont été accomplis par la création de deux budgets annexes, mais ce travail d'adaptation non achevé doit être finalisé.

1.1.1.1 La création du budget annexe de reversement

En application du 1° de l'article 22 de la loi organique, des recettes fiscales sont affectées aux communes et aux provinces, à des établissements publics ou à des fonds de concours chargés d'une mission de service public.

La liste de ces recettes affectées figure dans le tableau n°1 avec les prévisions pour 2017.

Tableau n° 1 : Liste des recettes affectées 2017

Source	Libellé des taxes et impôts	BP 2017 (F CFP)
PAIERIE	Patente - C.A. Provinciaux	1 508 413 815
PAIERIE	Patente - C.A. Communaux	3 017 676 527
PAIERIE	Patente - C.A. Chambre des Métiers	503 912 845
PAIERIE	Patente - C. A.Chambre de Commerce et d'Industrie	554 302 968
PAIERIE	Contribution foncière - C.A. Provinciaux	395 000 000
PAIERIE	Contribution foncière - C.A. Communaux	790 000 000
PAIERIE	Contribution téléphonique - C.A. Provinciaux	20 000 000
PAIERIE	TATSSS (Agence Sanitaire et Sociale)	215 000 000
PAIERIE	Droits de licences - C.A. Provinciaux	74 000 000
PAIERIE	Droits de licences - C.A. Communaux	89 000 000
PAIERIE	Taxes sur les jeux - C.A.Provinciaux	2 400 000 000
PAIERIE	Taxe sur les jeux PMU	50 000 000
PAIERIE	Amendes forfaitaires 60%	225 000 000
PAIERIE	Cotisation 0,25% sur salaires (Chambre des Métiers)	150 000 000
PAIERIE	Cotisation 0,25% sur salaires (Chambre de Commerce et d'Industrie)	150 000 000
PAIERIE	Cotisation 0,25% sur salaires (E.T.F.P.A.)	200 000 000
PAIERIE	CCS sur TSPJ-PMU	250 000 000
PAIERIE	DNS	0
	Sous-total Paierie	10 592 306 155
DSF	Contribution Sociale Additionnelles à l'IS-ASSNC	5 100 000 000
DSF	Impôt sur le Revenu des Valeurs Mobilières - C.A. Provinciaux	900 000 000
DSF	Impôt sur le Revenu des Valeurs Mobilières - C.A. Communaux	1 100 000 000
DSF	Taxe provinciale sur les communications téléphoniques	1 700 000 000
DSF	TATSSS (Agence Sanitaire et Sociale)	6 960 000 000
DSF	Droits d'enregistrement - C.A. Provinciaux	1 700 000 000
DSF	Droits d'enregistrement - C.A. Communaux	2 800 000 000
DSF	Taxe sur les nuitées	160 000 000
DSF	Taxe de Solidarité sur les Services	20 001 500 000
DSF	Taxe sur les conventions d'assurance	1 200 000 000
DSF	Timbre-amende 60% LC 129	150 000 000
DSF	CCS sur IRVM	1 200 000 000
DSF	CCS sur IRCDC	180 000 000
DSF	CCS sur Revenus fonciers	210 000 000
DOU	Taxe générale sur la consommation perçue par la DSF	1 200 000 000
	Sous-total DSF	44 561 500 000
DOU	TATSSS (Agence Sanitaire et Sociale)	272 700 000
DOU	Taxe soutien aux productions agricoles et agro-alimentaires (CANC) 30%	495 000 000
DOU	Taxe soutien aux productions agricoles et agro-alimentaires (ERPA) 70%	1 155 000 000
DOU	Taxe fret aérien	2 050 000 000
DOU	Taxe de magasinage-Port	93 000 000
DOU	Droit de quai Nouméa	83 000 000
DOU	Droit de port et séjour à quai Nouméa	90 000 000
DOU	Taxe de péage (PANC)	900 000 000
DOU	Taxe de péage (ADANC)	459 000 000
DOU	TAP- SMTU	
DOU	TAP- SMTI	1 980 000 000
DOU	Taxe générale sur la consommation perçue par les Douanes	800 000 000
	Sous-total Douanes	8 377 700 000
Régie DITTT	Redevance d'immatriculation	255 000 000
IME	TSI - Contribution pour déprédation de voies	43 300 000
	Sous-total Directions	298 300 000
DAVAR	FDEB - Autres participations	100 000 000
DAVAR	FDEOCC - Autres participations	18 000 000
DOU	Taxe anti pollution	187 000 000
IME	Redevances superficielles	242 000 000
IME	Taxe sur l'électricité (FER)	715 000 000
IME	FER - CD15 - Recette part Etat	0
IME	FER - CD15 - Recettes province Nord	0
IME	FER - HCT - Recettes communes	245 000 000
IME	FCME - CD15 - Recettes part ADEME	0
DOU	Taxe parafiscale pour les énergies renouvelables	53 000 000
IME	FCME - HCT - Recettes part NC	0
IME	FCME - CD15 - Recettes part NC	0
IME	Reversement par les pétroliers	140 000 000
	Sous-total Fonds de concours	1 700 000 000
	TOTAL BUDGET DE REVERSEMENT	65 529 806 155

PCRE (état mensuel des encaissements du receveur des services fiscaux) ; PRT 246 (état mensuel des liquidations douanières) ; P 503 relevé des encaissements sur le compte du Trésor Public ; ESD : état des sommes dues ; IME : Dimenc

Source : CTC

Entre 2012 et 2016, le montant des recettes affectées est passé de 49 Mds F CFP à 65 Mds F CFP. En moyenne, il a atteint 53 Mds F CFP.

Lorsqu'une recette est affectée, elle est titrée par la Nouvelle-Calédonie puis reversée à l'organisme destinataire dès qu'elle est recouvrée. Lorsque le recouvrement n'est pas immédiat – ce qui est toujours le cas à l'exception des recettes titrées après recouvrement – la recette est enregistrée comptablement mais pas en trésorerie. La Nouvelle-Calédonie ne reverse pas en ce cas la recette.

En effet, elle reverserait alors à des tiers des fonds dont elle ne disposerait pas, ce qui réduirait sa propre trésorerie. Le fait générateur du reversement d'une recette est donc son encaissement. La seule exception concerne certains centimes additionnels qui sont reversés qu'ils aient ou non été recouverts, exception que la chambre recommande de faire cesser (cf. infra).

Lors du contrôle de la Nouvelle-Calédonie effectué en 2011/2012, la chambre avait observé que ces opérations de reversement étaient mélangées dans le même budget avec les autres opérations de la collectivité ce qui affectait la fiabilité des comptes.

La chambre avait recommandé la création d'un budget annexe de reversement afin d'isoler ces opérations.

Ce budget annexe de reversement (budget 02) a été créé à compter de l'exercice budgétaire 2012 (délibération n° 159 du 10 décembre 2011). La ventilation du résultat de clôture du budget unique fin 2011 entre le budget principal (associant jusqu'en 2015 opérations propres et de répartition) et le budget de reversement a été faite pour l'exercice 2012 conformément au tableau n°2 selon une méthodologie détaillée en annexe qui n'appelle pas d'observation.

Le résultat de départ de l'exercice 2012 du budget principal a été estimé à 24,1 Mds F CFP et celui du budget annexe de reversement à 4,7 Mds F CFP.

Tableau n° 2 : Ventilation du résultat de clôture 2011

en MdF CFP	2011	2011 retraité
Résultats de clôture		
Budget propre	28,85	24,12
Budget annexe de reversement		4,73

Source : CTC

La chambre prend bonne note de cette première réorganisation du cadre budgétaire intervenue dès 2012. Ceci a permis d'isoler budgétairement les flux des recettes reversées améliorant ainsi la fiabilité des comptes budgétaires produits.

1.1.1.2 La création du budget propre de répartition

- Les opérations de répartition

En application des articles 49, 49-1, 52 et 181 de la loi organique, les principaux impôts, - c'est-à-dire ceux dont l'assiette est le chiffre d'affaires, le revenu ou la valeur en douane - sont obligatoirement fixés et perçus par la Nouvelle-Calédonie puis répartis entre cette collectivité,

les trois provinces et les trente-trois communes. Le tableau n°3 donne un exemple de répartition d'une recette de 200 000 F CFP.

Tableau n° 3 : Répartition des recettes perçues par la Nouvelle-Calédonie

Collectivités	Répartition par catégorie de collectivités	Part de chaque collectivité	Répartition de 200 000 F CFP
	Dotation de fonctionnement		
	Art 181 - I de la loi organique		
Province des Iles	51,50%	18,00%	18 540
Province Nord		32,00%	32 960
Province Sud		50,00%	51 500
Total		100,00%	103 000
	Dotation d'équipement		
	Art 181 - II de la loi organique		
Province des Iles	4,00%	20,00%	1 600
Province Nord		40,00%	3 200
Province Sud		40,00%	3 200
Total		100,00%	8 000
	Fonds intercommunal de péréquation pour le fonctionnement des communes (FIP fonctionnement)		
	Art 49 de la loi organique		
Farino	16,00%	0,32%	102
Sarraméa		0,39%	125
Belep		0,56%	179
Moindou		0,76%	243
Boulouparis		1,10%	352
Ile des Pins		1,11%	355
Kouaoua		1,11%	355
Poum		1,33%	426
Touho		1,33%	426
Pouembout		1,34%	429
Pouébo		1,37%	438
Yaté		1,44%	461
Kaala-Gomen		1,65%	528
Koumac		1,73%	554
Thio		1,83%	586
Ponérihouen		1,93%	618
Ouégoa		1,95%	624
Canala		1,99%	637
La Foa		2,03%	650
Poya		2,10%	672
Voh		2,16%	691
Ouvéa		2,22%	710
Hienghène		2,36%	755
Poindimié		2,58%	826
Koné		2,72%	870
Bourail		2,80%	896
Houaïlou		3,01%	963
Païta		3,93%	1 258
Maré		4,45%	1 424
Dumbéa		5,04%	1 613
Lifou		6,72%	2 150
Mont-Dore		7,18%	2 298
Nouméa	27,67%	8 854	
Total		100,00%	32 000
	Fonds intercommunal de péréquation pour l'équipement des communes (FIP équipement)	Versement au fonds de gestion pour le financement de subventions aux communes	
	Art 49-1 de la loi organique		
Toutes les communes	0,75%	1 500	
	100% moins parts provinciales et communales		Recette de fonctionnement
Nouvelle-Calédonie	27,75%	ns	55 500

Source : CTC

Les clés de répartition entre collectivités sont fixes pour les provinces. Elles évoluent chaque année pour les communes en fonction de différents critères (population, voirie, effectifs scolaires notamment).

La répartition est effectuée par des avances mensuelles afin que les communes et les provinces soient financées en trésorerie dès le début de l'année. Ces avances mensuelles sont fixées en fonction des prévisions de recettes. En fin d'exercice, le calcul du montant effectif est effectué sur la base des montants recouverts des impôts. Les recettes titrées mais non encaissées ne sont pas prises en compte. Elles figurent en excédent comptable sans trésorerie.

En moyenne, entre 2012 et 2016, le montant réparti chaque année selon ce dispositif a été de 135 Mds F CFP.

Lors de son précédent contrôle en 2012, la chambre avait observé que, comme les opérations de reversement, les flux de la répartition étaient mélangés dans le même budget avec les opérations propres et les opérations de reversement. Ceci affectait la fiabilité des comptes produits. Les recettes non recouvrées et donc non réparties formaient un résultat de clôture purement comptable mais qui donnait l'illusion d'une situation bien meilleure qu'elle ne l'était.

La chambre avait recommandé la création d'un budget annexe de répartition pour isoler dans le budget principal les seules recettes et dépenses propres de la Nouvelle-Calédonie.

- La création du budget annexe de répartition

Ce budget annexe de répartition dénommé (budget 03) a été mis en place à compter de l'exercice budgétaire 2016 (délibération n° 79 du 29 octobre 2015).

Cette deuxième réorganisation du cadre budgétaire de la collectivité qui est, certes, intervenue plus tardivement au cours de la période contrôlée, permet, depuis 2016, de visualiser le budget principal (budget 01) devenu également le budget propre, le budget annexe de reversement (budget 02) et le budget annexe de répartition (budget 03).

Toutes opérations confondues, le total des titres et mandats émis chaque année s'est élevé en moyenne à 235 Mds F CFP entre 2012 et 2016. La ventilation de ces flux entre les trois budgets à compter de 2016 représente un progrès significatif vers la fiabilité des comptes dont la chambre prend bonne note.

Tableau n° 4 : Masses financières globales des budgets de la collectivité

	<i>Exécuté 2012</i>	<i>Exécuté 2013</i>	<i>Exécuté 2014</i>	<i>Exécuté 2015</i>	<i>Exécuté 2016</i>
en MdF CFP					
Flux nets de titres	220,40	248,65	242,09	240,14	223,21
Flux nets de mandats	210,82	250,64	234,11	239,96	236,14
source : CTC					

La paierie tient désormais trois comptes de gestion distincts, numérotés 105 (budget propre), 106 (budget de reversement) et 107 (budget de répartition).

Dans cette organisation, la trésorerie est commune aux trois budgets. Des comptes de rattachement³ des budgets annexes permettent de centraliser les entrées de trésorerie sur ce compte unique.

- La méthodologie de la séparation entre le budget propre et le budget annexe de répartition

Fin 2015, le résultat de clôture du budget principal (regroupant jusqu'alors les opérations propres et les opérations de répartition) a été ventilé pour 2016 entre le budget principal de la Nouvelle-Calédonie, devenu son budget propre, et le nouveau budget annexe de répartition conformément au tableau n°5. La méthodologie et les écritures de séparation entre le budget propre et le budget de répartition fin 2015 sont détaillées en annexe. Elles appellent les observations suivantes.

Tableau n° 5 : Ventilation du résultat de clôture 2015 du budget principal

en MdF CFP	2011	2011 retraité	2012	2013	2014	2015	2015 retraité	2016
Résultats de clôture								
Budget propre	28,85	24,12	32,71	19,94	19,11	17,69	-4,74	6,05
Budget annexe de reversement		4,73	5,71	7,28	8,57	10,17	10,17	5,84
Budget annexe de répartition							22,43	3,05

Source : CTC

Le solde fin 2015 était de 17,7 Mds F CFP. Il a été ventilé entre un déficit propre de 4,7 Mds F CFP (solde d'entrée du budget principal 2016) et un excédent de la répartition de 22,4 Mds F CFP (solde d'entrée du budget annexe de répartition 2016).

La méthodologie utilisée a cependant eu pour conséquence le maintien au sein du budget propre de 3,6 Mds CFP de recettes fiscales perçues en 2015 devant être redistribuées aux communes et aux provinces en 2016. En intégrant ce transfert, le déficit du budget propre serait ressorti à 8,3 Mds F CFP et l'excédent du budget de répartition à 25,0 Mds F CFP.

Cette ventilation erronée n'a eu cependant aucune incidence pour les provinces et les communes. Celles-ci ont bénéficié du versement complémentaire de 3,6 Mds F CFP auquel elles avaient droit. Les sommes ont été mandatées en 2016 par le budget de répartition.

Ce dernier n'a toutefois pas été financé par le budget propre qui a conservé cette somme.

Cette opération étant singulière, elle n'est régie par aucune disposition réglementaire spécifique qui soulèverait un enjeu de régularité.

Par ailleurs, la trésorerie étant commune aux trois budgets, l'opération en cause n'a pas eu d'incidence sur la trésorerie.

Opérer le transfert se traduirait par une dépense budgétaire de 3,6 Mds F CFP sur le budget propre et par une recette équivalente au budget de répartition. Cependant, le budget de répartition n'a pas besoin de financement complémentaire alors que l'équilibre du budget propre est plus fragile.

³ Il s'agit des comptes 4511 (compte de rattachement entre le budget propre et le budget annexe de reversement) et 4512 (compte de rattachement entre le budget propre et le budget de répartition).

Dans ces conditions, il n'apparaît pas indispensable de modifier la ventilation opérée fin 2015.

1.1.1.3 La création du budget annexe de la régie des tabacs

En application du décret du 17 octobre 1916 du président Raymond Poincaré ayant rendu applicable la délibération des séances des 31 juillet, 2 et 3 août 1915 du conseil général de la Nouvelle-Calédonie et dépendances relative à l'organisation du monopole des tabacs, la Nouvelle-Calédonie achète les tabacs à l'extérieur du territoire et les revend aux réseaux de distribution. Ceci représente des flux non négligeables retracés dans le tableau n°6.

Tableau n° 6 : Flux financiers de la régie des tabacs de Nouvelle-Calédonie

Régie des tabacs de la Nouvelle-Calédonie	2014	2015	2016
Recettes	8 863 146 058	8 932 579 172	8 234 373 351
Charges	1 485 383 726	1 577 876 574	1 418 706 381
Achats	1 485 383 726	1 577 876 574	1 366 625 692
Services extérieurs			850 669
Honoraires & autres services ext			3 670 597
Personnel			47 559 423
<i>Résultat</i>	<i>7 377 762 332</i>	<i>7 354 702 598</i>	<i>6 815 666 970</i>

Source : CTC

Ces opérations sont suivies analytiquement de manière satisfaisante, mais elles n'apparaissent pas dans les comptes de la collectivité, car elles sont intégrées aux recettes et aux dépenses du budget de répartition.

Or, les opérations d'achats et de reventes de la régie des tabacs, de même que ses modalités de fonctionnement, sont de nature exclusivement commerciale et devraient faire l'objet d'un suivi distinct.

Le bénéfice des opérations sur les tabacs est reversé au budget de répartition car il fait partie de l'assiette des recettes à répartir. Mais ceci n'implique pas que les opérations commerciales de la régie des tabacs soient fusionnées avec les flux fiscaux de ce budget comme c'est actuellement le cas.

Le fait que la régie perçoive le produit des taxes assises sur les tabacs (TATSSS) n'est pas non plus un obstacle à un suivi budgétaire distinct. En effet, les titres de recettes de la TATSSS sont documentés par la régie mais émis directement par la direction du budget et des affaires financière (DBAF) sur le budget annexe de reversement. Ils ne transitent donc pas dans la comptabilité budgétaire de la régie des tabacs. Les services de la régie encaissent la taxe sur des comptes d'attente, transmettent les états de la TATSSS à la DBAF qui les titre et les comptabilise sur le budget de reversement.

La situation de la régie pour la TATSSS est analogue à celle d'une entreprise dont les ventes sont le support de la perception d'une taxe qu'elle reverse ensuite à l'administration. Les ventes commerciales de la régie sont le support de la perception de recettes fiscales mais elles ne se confondent pas avec celles-ci et doivent être suivies à part.

Les flux commerciaux de la régie - dont l'organisation interne retracée en annexe n'appelle pas d'observation - devraient donc être comptabilisés hors du budget de répartition.

Par ailleurs, un suivi budgétaire distinct de la régie des tabacs faciliterait l'imputation à celle-ci de toutes les charges de la régie et renforcerait aussi sur ce point la fiabilité des comptes. Si certaines charges du budget principal sont déjà imputées, il s'agit uniquement des dépenses courantes. Actuellement, les amortissements, les provisions, les achats et les autres charges relevant du patrimoine utilisé pour le fonctionnement de la régie (dock, matériel de stockage, matériel informatique) sont supportées par le budget propre de la Nouvelle-Calédonie. L'ensemble de ces charges devraient être imputées à la régie par leur facturation en coûts de fonctionnement du budget propre au budget annexe de la régie des tabacs.

La création d'un budget annexe est d'ailleurs prévue par la loi organique, dont le premier alinéa de l'article 209-8 précise que : « Peuvent faire l'objet de budgets annexes les opérations financières des services de la Nouvelle-Calédonie [...] non dotés de la personnalité morale et dont l'activité essentielle consiste à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement d'un prix. ».

L'adaptation du cadre budgétaire peut et doit donc encore progresser avec la création du budget annexe de la régie des tabacs.

En 2012, la chambre avait recommandé la création de ce budget et la collectivité avait alors indiqué en réponse qu'elle étudierait cette éventualité liée notamment à la mise en place de comptes de liaison. De tels comptes ayant depuis été créés sans difficulté au sein de la structure budgétaire de la collectivité pour la mise en place des autres budgets annexes, cette condition n'apparaît pas comme un obstacle insurmontable.

Recommandation n°1 : la chambre recommande à nouveau à la Nouvelle-Calédonie de créer un budget annexe de la régie des tabacs.

Dans sa réponse, le président du gouvernement estime que la création d'un budget annexe représenterait un surcroît de complexité sans valeur ajoutée supplémentaire. Il mentionne que les charges de nature patrimoniale qui ne sont pas rattachées actuellement au service pourraient l'être.

En application des principes de transparence et de fidélité comptable, la chambre réitère sa préconisation de mettre en place un budget annexe pour les activités commerciales découlant du monopole de l'importation du tabac.

1.1.1.4 Tenir compte des spécificités de la collectivité dans le suivi de son équilibre budgétaire

Les recettes et les dépenses des deux budgets annexes sont gérées par la Nouvelle-Calédonie pour le compte de l'ensemble des organismes tiers (communes, provinces et établissements publics), destinataires finaux des recettes reversées ou réparties. L'équilibre de ces budgets est indépendant de celui du budget propre. Leur excédent global provient de recettes non recouvrées ou des mécanismes de répartition et n'a pas de signification s'agissant du pilotage des recettes et des dépenses propres de la collectivité.

La consolidation des trois budgets n'est pas significative, notamment s'agissant des résultats de clôture et des ratios prudentiels exprimés en pourcentage des recettes consolidées de fonctionnement.

Ainsi, le compte administratif fin 2015 affichait un excédent de plus de 27 Mds F CFP en données consolidées contre un déficit de 4,7 Mds F CFP pour le seul budget propre. Ce déficit propre rapporté aux recettes de fonctionnement consolidées ne dépassait pas 2% et apparaissait donc conforme à la réglementation. En revanche, rapporté aux recettes de fonctionnement du seul budget propre (46,8 Mds F CFP), il représentait plus de 10% des recettes de fonctionnement.

Depuis 2016, les résultats du budget propre font l'objet d'une comptabilisation directe et d'une publication officielle.

Disposant désormais de ses résultats propres juridiquement arrêtés, la collectivité peut et doit surveiller son équilibre budgétaire en calculant les critères et les ratios d'équilibre pour son seul budget propre. Il conviendrait qu'un tel suivi soit prévu par le règlement budgétaire et financier de la collectivité.

Recommandation n°2 : la chambre recommande que le règlement budgétaire et financier de la Nouvelle-Calédonie prévoie également le calcul des ratios prudentiels et d'équilibre pour le budget propre.

En réponse, le président du gouvernement indique que la Nouvelle-Calédonie modifiera en ce sens son règlement budgétaire et financier, actuellement en cours de révision.

1.1.2 Le coût des opérations de répartition et de reversement pour la Nouvelle-Calédonie et pour certaines communes

Les impôts répartis ou reversés sont mandatés par les budgets annexes de répartition et de reversement aux collectivités tributaires qui les titrent sur leur budget propre.

Ce dispositif génère pour la Nouvelle-Calédonie des coûts que la chambre propose de mesurer.

1.1.2.1 Le coût du reversement des centimes additionnels au droit constaté

Les centimes additionnels⁴ sont reversés pour leur montant titré ou droit constaté et non pour leur montant recouvré. La Nouvelle-Calédonie prend ainsi en charge le coût en trésorerie (elle redistribue une trésorerie inexistante) temporairement si l'impôt est finalement recouvré voire définitivement si l'impôt reversé n'est finalement pas recouvré et doit être passé en perte (émission d'un mandat d'admission en non-valeur).

⁴ Il s'agit des centimes sur la contribution des patentes, la contribution foncière, le droit de licence, le droit d'enregistrement et la contribution téléphonique. Les centimes sur le revenu des valeurs mobilières et sur la taxe sur les jeux étant titrés après leur recouvrement, les montants titrés et encaissés sont identiques.

Les centimes additionnels

Les centimes additionnels aux impôts territoriaux ont été instaurés pour les communes par l'article 7-2° de la loi 69-5 du 3 janvier 1969 relative à la création et à l'organisation des communes de Nouvelle-Calédonie. Depuis cette fiscalité a été étendue aux provinces et aux chambres consulaires qui peuvent aussi voter des centimes additionnels.

Les centimes sont ainsi des impôts communaux, provinciaux ou consulaires (chambre des métiers, chambre d'agriculture ou chambre de commerce et d'industrie) dont l'assiette est le montant liquidé d'un impôt territorial et le taux, un pourcentage s'appliquant à celui-ci. Ce taux est voté chaque année par les organismes bénéficiaires, le montant qui en résulte est titré par la Nouvelle-Calédonie en même temps qu'est émis le titre de l'impôt principal, puis intervient le recouvrement et le reversement aux organismes bénéficiaires.

Par exemple pour la patente, un titre est émis pour la Nouvelle-Calédonie au budget de répartition (sur la base du rôle des patentés) et quatre titres sont émis au budget de reversement, un pour les centimes communaux, un pour les centimes provinciaux, un pour les centimes de la chambre des métiers et un pour les centimes de la chambre de commerce et d'industrie.

Par exemple pour un impôt non recouvré de 100, intégralement reversé par mandat à une collectivité puis passé en perte deux ans plus tard, il aura été effectué un premier mandat de reversement de 100 en N (coût de trésorerie), puis un second mandat d'admission en non-valeur de 100 en N+2 (coût budgétaire).

Chaque impôt reversé puis admis en non-valeur réduit ainsi d'abord la trésorerie de la collectivité puis creuse les charges budgétaires du budget de reversement. La trésorerie étant définitivement ponctionnée, chaque somme reversée et non recouvrée augmente de manière définitive le besoin de trésorerie de la collectivité. Ce besoin spécifique augmente chaque année.

Le reversement en fonction du montant encaissé éliminerait cet effet de trésorerie d'une part et d'autre part, les mandats d'admission en non-valeur des impôts non recouverts auraient un coût budgétaire nul, leur montant étant par construction égal à celui des recettes initialement titrées et finalement non recouvertes et non reversées.

La Nouvelle-Calédonie procède d'ailleurs de cette manière pour l'ensemble de la fiscalité reversée et répartie. Seuls les centimes additionnels bénéficient du reversement en fonction des montants titrés.

Ce choix résulte d'une pratique car aucune disposition ne fixe de règle. L'article 3 de la délibération n°183 du 9 juillet 1991 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux impôts territoriaux supportant des centimes additionnels indique que le « Territoire procède au reversement en une seule fois .../... par mandat émis le dernier jour du deuxième mois suivant la date limite de paiement mentionnée sur le rôle ». Ces dispositions n'indiquent pas qu'il faudrait reverser les montants titrés au lieu des montants recouverts.

En conclusion, les principes d'image fidèle et de sincérité des comptes impliquent que la fiscalité soit reversée sur la base des montants recouverts.

La chambre avait effectué ce constat lors de son précédent contrôle. Elle avait recommandé à la collectivité de cesser cette pratique.

La collectivité avait indiqué en réponse examiner la faisabilité technique de cette recommandation avec le comptable public mais n'a finalement pas fait évoluer le dispositif.

L'instruction du présent contrôle a montré que la difficulté technique évoquée provient du fait que le système informatique du comptable public ne permet pas le suivi des titres par type de centimes additionnels. Le suivi du recouvrement est effectué par contribuable et ne fait pas la distinction entre les recouvrements de l'impôt principal (qui relève du budget de répartition) et les recouvrements des centimes appliqués à cet impôt. Il n'est donc pas possible de déterminer en cas de recouvrement partiel quel titre a été recouvré.

La chambre observe cependant que, dans l'attente de la mise en place d'un suivi par titres qu'elle recommande par ailleurs, la Nouvelle-Calédonie peut estimer le montant recouvré par titres en appliquant à la somme recouvrée transmises par le comptable public pour un contribuable (principal et centimes) les clés de répartition des montants titrés.

Elle pourrait reverser les centimes sur cette base ce qui éliminerait globalement le décalage aujourd'hui existant entre ce qui est encaissé et ce qui est reversé. Les collectivités bénéficieraient, in fine, de l'intégralité du reversement une fois le titre totalement recouvré, sauf si une partie de celui-ci devait être passée en perte par une écriture d'admission en non-valeur.

Recommandation n°3 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de procéder au reversement des centimes additionnels sur la base du montant recouvré, comme elle le fait pour les autres impôts.

En réponse, le président du gouvernement a indiqué qu'un avant-projet de loi du pays sur ce sujet était « en cours d'examen ».

1.1.2.2 Le coût des opérations de répartition

- Le coût de trésorerie des versements mensuels anticipés pour la Nouvelle-Calédonie

La loi organique prévoit que les montants répartis et mandatés par le budget de répartition aux communes et aux provinces sont définis en pourcentage des « ressources inscrites au budget primitif de la Nouvelle-Calédonie » et qu'ils sont le cas échéant majorés en fonction de ces ressources « telles qu'elles sont encaissées et comptabilisées par le payeur à la clôture de l'exercice » pour atteindre le pourcentage initialement voté.

Par exemple :

- prévisions BP 2012 : 119 Mds F CFP ;
- versement des douzièmes au cours de l'exercice 2012 sur 119 Mds F CFP ;
- recettes recouvrées au CA 2012 : 131 Mds F CFP ;
- montant des dotations complémentaires aux provinces et aux communes inscrites au BS 2013 : 9,4 Mds F CFP.

Comme indiqué plus haut, la Nouvelle-Calédonie a mis en place des versements mensuels anticipés dès le mois de janvier afin que les collectivités puissent être financées en trésorerie dès le début de l'année.

Ces avances mensuelles étant versées dès le mois de janvier et les recouvrements d'impôts qui en sont l'assiette et le financement étant postérieurs, ceci crée un besoin temporaire de trésorerie.

C'est notamment le cas en début d'année, période au cours de laquelle les décaissements sont nettement supérieurs aux encaissements de recettes fiscales. Il conviendrait de chiffrer ce déficit de trésorerie qui pèse actuellement globalement sur la collectivité sans être identifié.

Tracer et mesurer cette charge de trésorerie permettrait également de définir le moyen de financement le plus adapté.

- Les trop-perçus des provinces et des communes sur les avances mensuelles

Pour l'exercice 2013, les versements anticipés se sont avérés supérieurs aux montants définitifs, car ils avaient été calculés par rapport à des prévisions de recettes qui ne se sont pas réalisées. Les recettes fiscales ont baissé et le calcul des dotations effectives au regard des recouvrements a montré que les provinces et les communes avaient bénéficié de trop-perçus pour un montant global de 663 MF CFP.

Tableau n° 7 : Trop-perçus des collectivités sur répartition en 2013

Collectivités	Montant	Remboursement
Communes	144 393 617	partiel
Provinces	518 924 562	total
Total	663 318 179	

Source : CTC

Le trop-perçu des collectivités diminue mécaniquement la part de la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci étant égale au solde du total à répartir moins le total de ce qui a été attribué aux communes et aux provinces, lorsque le pourcentage attribué à celles-ci dépasse le quota réglementaire, la part de la Nouvelle-Calédonie est réduite d'autant.

Or, aucune disposition ne prévoit un tel remboursement. En 2013, le remboursement a été obtenu par voie de convention avec certaines collectivités, d'autres ayant refusé. En 2009, le même phénomène s'était produit et la plupart des collectivités avaient refusé le remboursement.

L'absence de possibilité de demander le remboursement prive le dispositif d'un mécanisme correcteur qui garantirait la fiabilité et la sincérité des montants répartis.

- La modulation des avances mensuelles versées aux collectivités

Pour éviter de créer des trop-perçus, la Nouvelle-Calédonie module les mensualités versées aux communes en révisant en cours d'année les montants provisoires fixés en janvier.

Pour les provinces, elle n'a mandaté que 99% des montants fixés en début d'année en 2016 et, pour 2017, elle n'a mandaté que 95% des montants officiellement fixés. Ces modulations sont mises en œuvre en partenariat et en accord avec les provinces.

- Les coûts de l'effet cliquet communal

En application de l'article 49 de la loi organique relatif aux dotations du fonds intercommunal pour la péréquation du fonctionnement des communes (FIP), ni l'enveloppe globale des communes, ni le montant attribué à chaque commune ne peuvent diminuer d'un exercice sur l'autre sauf dans le cas particulier où une baisse des recettes fiscales intervient après un exercice au cours duquel ces dernières avaient augmenté de plus de 10%.

Il existe ainsi un double effet cliquet qui garantit le maintien en valeur absolue du total du FIP réparti aux communes et de leur dotation individuelle.

Ceci provoque des distorsions entre les communes et pour la Nouvelle-Calédonie.

- Le coût du cliquet pour les communes dynamiques

Entre les 33 communes, la part respective de chacune est revue tous les ans en fonction des critères suivants : population, effectifs scolaires et kilométrage de voirie plus trois autres petits critères (superficie, distance de Nouméa, montant des charges courantes).

En période de stagnation ou de baisse des recettes, l'enveloppe globale à répartir ne progresse pas. Dans cette enveloppe fermée, en raison de l'effet cliquet, les dotations des communes les moins dynamiques sont néanmoins maintenues et elles perçoivent donc une part plus importante que celle à laquelle elles auraient droit en application des critères du FIP.

Ceci ne permet pas de verser leur dotation réglementaire aux communes dont les critères ont progressé. Celles-ci sont donc par construction désavantagées en période de stabilité de l'enveloppe globale du FIP fonctionnement. Le tableau n°8 illustre arithmétiquement ce constat en montrant qu'à enveloppe stable, la part des communes dynamiques ne peut globalement progresser ce qui aboutit à leur attribuer un montant inférieur à celui résultant de l'application des critères du FIP.

Tableau n° 8 : Conséquence de l'effet cliquet communal en période de stagnation des recettes

	Enveloppe à répartir	Commune stable	Commune dynamique
	Exercice N		
<i>Part dans la répartition (critères)</i>		50%	50%
<i>Montant réparti</i>	2	1,0	1,0
	Exercice N+1		
<i>Part théorique dans la répartition (critères)</i>		40%	60%
<i>Montant théorique</i>	2	0,8	1,2
<i>Montant résultant de l'effet cliquet</i>	2	1,0	1,0
<i>Part dans la répartition</i>		50%	50%

Source : CTC

Ce coût induit a été identifié et acté par le comité de gestion du FIP fonctionnement, informé par le rapport de la direction du budget et des affaires financières du 27 juin 2016 au comité de gestion. Il conviendrait qu'une démarche analogue - diagnostic/décision - soit suivie pour les autres coûts du dispositif.

○ Le coût du cliquet pour la Nouvelle-Calédonie

La seconde conséquence est qu'en période de baisse des recettes fiscales, le maintien de l'enveloppe globale des communes fait diminuer mécaniquement la part de la Nouvelle-Calédonie.

En effet, la part des communes doit représenter 16% des recettes fiscales. Mais, si celles-ci diminuent, le maintien en valeur absolue de la part globale des communes fait alors progresser son poids dans les recettes totales. Par exemple, en 2016, l'enveloppe communale a représenté 16,95 % des recettes fiscales au lieu de 16% en raison de l'effet cliquet.

Les provinces ne sont pas impactées car elles bénéficient réglementairement de 55,5% des recettes fiscales.

En revanche, la part de la Nouvelle-Calédonie étant définie comme le total à répartir moins les montants versés aux communes et aux provinces, la progression de la part communale fait mécaniquement baisser sa part.

Par exemple, en 2016, le montant perçu par le budget propre de la Nouvelle-Calédonie a représenté 26,8% des ressources à répartir, soit 0,95% de moins que le pourcentage réglementaire (27,75%), environ 1 Md F CFP.

Ce coût n'apparaît qu'en période de baisse ou de stagnation des recettes fiscales ce qui est le cas actuellement. Depuis 2016, la séparation entre le budget propre et le budget principal permet de mieux l'appréhender.

Il conviendrait que ces coûts pour les communes et la Nouvelle-Calédonie soient actés et qu'il soit décidé si des correctifs doivent ou non être mis en œuvre.

1.1.2.3 Le coût de la gestion du dispositif pour la Nouvelle-Calédonie

Il n'y a pas de dispositif d'allocation aux provinces, communes et établissements publics financés par les budgets annexes, du coût de fonctionnement des charges que représente pour la Nouvelle-Calédonie l'exercice de ses missions fiscales.

Sans préjudice d'un décompte plus exhaustif, celles-ci correspondent à une partie des charges de la direction des services fiscaux et à une partie de celles de la direction du budget et des affaires financières. Les charges de la régie des tabacs sont déduites de son bénéfice et celles de la direction des douanes sont, a priori, financées par l'Etat.

Des frais de gestion sont établis pour certains impôts selon différents textes aux modalités imprécises. Pour la plupart des impôts, la Nouvelle-Calédonie ne bénéficie pas de frais de gestion. Un projet de loi du pays fixant des frais de gestion à hauteur de 2% pour l'ensemble de la fiscalité reversée est à l'étude. L'exposé des motifs évoque un coût de gestion de 1,5 Md F CFP sans autre précision.

Il n'est pas conforme au principe de fidélité comptable que les dépenses occasionnées pour la Nouvelle-Calédonie par son rôle dans la gestion, le reversement et la répartition des recettes fiscales ne soient pas mesurées et que leurs modalités de prise en charge ne soient pas arrêtées.

La chambre rappelle que si des frais de gestion étaient mis en œuvre, ils devraient être, conformément au principe d'universalité budgétaire, facturés par la Nouvelle-Calédonie aux provinces et aux communes et mandatés ensuite par celles-ci.

Il conviendrait d'éviter tout système de compensation entre ces frais et les versements dus à ces collectivités (les frais de gestion seraient déduits de la fiscalité reversée ou répartie) car ceci serait contraire au principe de non compensation découlant de celui d'universalité budgétaire.

Recommandation n°4 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de chiffrer l'ensemble des coûts (avances mensuelles de la répartition, coût de gestion administrative) liés aux mécanismes de reversement et de répartition.

En réponse, la collectivité indique vouloir évaluer le coût du portage de trésorerie dans les meilleurs délais et envisager de chiffrer les frais de gestion de la fiscalité répartie.

1.2 La gestion du cadre budgétaire

La gestion du cadre réglementaire apparaît encore perfectible (1.2.1). La collectivité a mis en place en 2009 un cadre de suivi de la performance qui doit être simplifié et relancé (1.2.2).

1.2.1 L'élaboration du budget est perfectible

Les observations qui suivent sont relatives aux débats préalables au vote, au respect de la maquette et à la date de dépôt et de vote du projet de budget. Elles portent également sur la pertinence de l'utilisation de la maquette budgétaire votée par fonction.

1.2.1.1 La tenue des débats préalables au vote du budget

Aux termes de l'article 84-2 de la loi organique, un débat d'orientation budgétaire doit avoir lieu dans un délai précédant l'examen du budget primitif. Une délibération du congrès acte de la tenue de ce débat. Jusqu'en 2012, le délai applicable était de 4 mois précédant d'examen du budget primitif. A compter de 2013, ce délai a été ramené à 2 mois.

Le contenu du rapport sur les orientations budgétaires présenté par la collectivité est complet et n'appelle aucun commentaire particulier au-delà du constat que, depuis 2012, sa teneur et la discussion sur les orientations budgétaires en résultant se sont étoffés.

En revanche, ce débat sur les orientations budgétaires ne s'est pas toujours tenu dans le délai réglementaire qui n'a pas été respecté pour le budget 2015 et le budget 2017.

Tableau n° 9 : Dates des débats d'orientations budgétaires et vote des budgets primitifs

	BP 2017	BP 2016	BP 2015	BP 2014	BP 2013
Date du débat d'orientations budgétaires	19/10/2016	29/10/2015	28/10/2014	01/10/2013	13/11/2012
Date de vote du budget primitif (BP)	28/12/2016	29-30/12/2015	17/12/2014	18/12/2013	21/12/2012

Source : CTC

L'article 83-1 de la loi organique fixe qu'avant l'examen du projet de budget, le président du gouvernement présente le rapport du gouvernement sur la situation de la Nouvelle-Calédonie en matière de développement durable et sur les orientations et programmes visant à améliorer cette situation.

La chambre relève que ce rapport n'a jamais été élaboré ni présenté à l'assemblée délibérante.

Rappel d'obligation n°1 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie l'obligation fixée par l'article 84-2 de la loi organique que le débat d'orientations budgétaires soit tenu dans un délai de deux mois précédant l'examen du projet de budget.

En réponse, le président du gouvernement indique que la collectivité s'engage à respecter les dispositions de l'article 84-2 de la loi organique.

Rappel d'obligation n°2 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie l'obligation fixée par l'article 83-1 de la loi organique de présenter un rapport sur les orientations retenues en matière de développement durable lors du débat précédent le vote du budget.

En réponse, le président du gouvernement confirme que ce rapport n'a jamais été présenté et indique qu'une réflexion est en cours sur ce sujet.

1.2.1.2 L'application de la maquette budgétaire

La maquette budgétaire dont le contenu a été fixé par les arrêtés du 22 avril et du 12 décembre 2011, n'est pas toujours respectée. Trois catégories d'observations peuvent être formulées à cet égard.

- Le vote des articles budgétaires spécialisés

L'état III de la maquette budgétaire dénommé « vote du budget »⁵ indique comme « articles spécialisés » les références qui sont des comptes de comptabilité générale : c/204 (subventions d'équipements versées), c/656 (participations), c/657 (subventions), c/674 (subventions exceptionnelles, sauf c/67481- remises gracieuses sur dettes fiscales).

La liste des articles spécialisés sur lesquels l'ordonnateur ne peut procéder à des virements d'article à article est la suivante:

204 - Subventions d'équipements versées

656 - Participations

657 - Subventions

674 - Subventions exceptionnelles (sauf 67481 - Remises gracieuses sur dettes fiscales et 67487 - Autres remises gracieuses)

⁵ Cet état figure dans la maquette du budget primitif, du budget supplémentaire et du compte administratif.

Ces comptes ne sont pas des articles de la maquette budgétaire M. 52 par fonction qu'utilise la collectivité. Dans cette maquette, les articles budgétaires sont les subdivisions des chapitres et sont numérotées de 0 à 8 : par exemple au sein du chapitre 932 enseignement⁶, l'article 932-2 regroupe les crédits de l'enseignement secondaire.

Les comptes du plan comptable ne peuvent et ne doivent donc pas être indiqués comme article budgétaire spécialisé à l'emplacement réservé à cet effet dans la maquette.

Dans sa réponse, la collectivité indique vouloir par cette pratique informer les élus qu'il n'y aura pas de modification de crédits en cours d'année sur ces comptes.

La chambre souligne cependant que ce choix de gestion peut être mentionné dans un article de la délibération d'adoption du budget comme le fait d'ailleurs la collectivité. En revanche, la maquette budgétaire ne peut être utilisée à cette fin.

- Le détail des chapitres de la fonction 0 « administration générale »

La présentation dans la maquette du détail des chapitres fonctionnels « 900 » et « 930 » qui retrace les crédits d'administration générale commence par un article 900-1 et un article 930-1. Or cet article n'est pas prévu dans la maquette officielle du budget définie par l'arrêté du 12 décembre 2011⁷. Il n'existe pas dans la nomenclature. Pour les deux chapitres ventilés de la fonction « 0 » « administration générale » 900 et 930, les articles commencent à la numérotation 2 (article 900-2 et article 930-2).

L'imputation 930-1 ou 900-1 est donc irrégulière. Ainsi, le budget supplémentaire 2016 présente l'inscription de 1,7 Md F CFP de produits divers de gestion courante⁸ en recettes à l'article 930-1 alors que cette somme aurait dû être inscrite au chapitre 943 consacré aux opérations financières.

- Les annexes

Plusieurs annexes de la maquette du budget primitif sont manquantes : l'annexe relative à l'état des immobilisations, celle relative aux établissements publics d'enseignement, celle établissant la liste des services individualisés dans un budget annexe (qui doit être indiquée comme non servie à l'heure actuelle en l'absence d'un tel service).

L'annexe du compte administratif relative aux établissements publics est incomplète. Elle ne mentionne pas les EPENC⁹. L'état des immobilisations est joint mais n'est pas conforme à l'arrêté du 10 avril 2013 fixant la maquette du compte administratif.

⁶ Les chapitres budgétaires fonctionnels sont numérotés de 901 à 909 en investissement, et de 930 à 939 en fonctionnement.

⁷ Elle a été prévue mais à tort, dans la maquette du compte administratif jointe à l'arrêté du 10 avril 2013.

⁸ Il s'agit de la refacturation par le budget propre au budget de reversement des admissions en non-valeur, dégrèvements et restitutions sur la période 2012 à 2015 supportés à tort par le premier.

⁹ Il est également à noter que l'ERPA (établissement de régulation des prix agricoles) y figure comme établissement public à caractère industriel et commercial.

L'annexe relative aux prêts et à l'état des provisions est jointe mais aucun renseignement n'y est porté sur les prêts accordés par la collectivité et les informations relatives aux provisions sont erronées. Les comptes indiqués en référence ne correspondent pas aux comptes de la balance générale auxquels sont enregistrés les provisions et des erreurs ont été relevées concernant certains montants reportés.

Les deux annexes relatives au budget et au compte administratif relatives aux emprunts garantis par la collectivité¹⁰ ne sont pas renseignées de manière cohérente. Selon les lignes, le montant de l'encours garanti est ou non pondéré du pourcentage de couverture, de telle sorte que le montant total ne correspond ni à la totalité de l'encours des emprunts faisant l'objet d'une garantie, ni au total garanti de ces derniers. Le calcul du ratio de risque figurant sur l'une de ces annexes prend en compte la totalité des annuités garanties sans application des exclusions réglementaires (les garanties aux organismes privés gérant des opérations d'aménagement).

L'état de la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes n'est pas renseigné dans la maquette du budget primitif 2017. L'état du personnel du compte administratif 2016 est incomplet car il ne tient pas compte du personnel du congrès.

S'agissant des annexes relatives aux autorisations de programmes (AP) et aux autorisations d'engagement (AE), l'état I bis prévu au début de la maquette budgétaire retraçant les modifications votées des montants globaux des AP et des AE a été produit, sauf pour le budget primitif 2017 où il n'a pas été joint.

En revanche, la collectivité ne remplit pas l'obligation prévue aux articles 209-5 et 209-12 de la loi organique à savoir l'information des élus sur la gestion des engagements pluriannuels au cours de l'année et sur leur situation en fin d'exercice. L'article 209-5 charge la collectivité de définir ces modalités d'information dans son règlement budgétaire et financier mais cela n'a pas été fait. Ce point fait l'objet d'un rappel d'obligation juridique dans la partie du rapport consacrée aux dotations pluriannuelles.

Rappel d'obligation n°3 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie l'obligation de respecter le cadre fixé par l'instruction M. 52 et le modèle de la maquette budgétaire.

En réponse, le président du gouvernement indique qu'il respectera à l'avenir le cadre légal de la maquette budgétaire.

1.2.1.3 La date de dépôt du projet de budget et de son vote

Le premier alinéa de l'article 84-1 de la loi organique prévoit que le gouvernement dépose le projet de budget sur le bureau du congrès au plus tard le 15 novembre. Ce projet doit ensuite être communiqué aux membres du congrès douze jours au moins avant l'ouverture de la première réunion consacrée à son examen.

La chambre observe que le délai de dépôt n'a pas été respecté pour la préparation des budgets primitifs 2016 et 2017¹¹.

¹⁰ L'annexe intitulée « engagements donnés » qui comporte un tableau détaillant les garanties d'emprunts accordées et l'annexe intitulée « liste des organismes dans lesquels la collectivité a pris un engagement financier »

¹¹ Les projets de budgets primitifs ont été déposés au congrès les 8 décembre 2015 et 6 décembre 2016.

S'agissant de la date de vote du budget, le troisième alinéa de l'article 84-1 de la loi organique fixe que la collectivité a jusqu'au 31 mars pour voter son budget. Toutefois, le budget doit dans la pratique être voté avant le 31 décembre en raison de la règle des douzièmes provisoires.

La loi organique est le dernier texte dans lequel subsiste cette rémanence de l'ancienne réglementation des collectivités locales qui impose, si le budget n'est pas voté après le 1^{er} janvier, de limiter les dépenses de fonctionnement de chaque mois au douzième de celles de l'année précédente (article 84-1 alinéa 2).

Compte tenu que le douzième de N-1 peut n'être pas suffisant pour effectuer toutes les dépenses de janvier de N, cette règle, ainsi que celle fixant la date de dépôt au 15 novembre, incitent à voter le budget avant le 31 décembre.

Le calendrier budgétaire est ainsi raccourci ce qui prive la collectivité d'une partie des informations qui lui permettrait de préparer un budget primitif tenant compte des dernières données actualisées qui sont un point sensible (cf. infra).

Supprimer la date de dépôt du projet de budget et la règle des douzièmes provisoires contribuerait à la fiabilité budgétaire en donnant plus de temps à la collectivité pour affiner ses prévisions budgétaires.

Les « douzièmes provisoires » ont été supprimés de longue date de la réglementation s'appliquant aux collectivités locales - en métropole et outre-mer - lesquelles sont désormais autorisées, si le budget n'est pas voté au 1^{er} janvier, à effectuer des dépenses de fonctionnement dans la limite du total des inscriptions budgétaires de N-1¹². La M. 52 rendue applicable à la collectivité par l'arrêté du 22 avril 2011 ne prévoit pas cette règle des douzièmes.

Recommandation n°5 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'engager les démarches en vue de supprimer la règle des douzièmes provisoires et l'obligation de dépôt du projet de budget sur le bureau du congrès avant le 15 novembre.

En réponse, le président du gouvernement indique d'une part qu'une demande de modification de la loi organique a été formulée auprès de l'Etat par la collectivité afin que la disposition imposant le dépôt du projet de budget sur le bureau du congrès avant le 15 novembre soit supprimée et d'autre part qu'il a engagé une réflexion sur la pertinence de la règle des douzièmes provisoires.

1.2.1.4 La substitution de la maquette du budget par nature à la maquette par fonction

Au cours de la discussion budgétaire préalable au vote des crédits, dans le rapport de présentation qui compte environ 400 pages, les crédits budgétaires sont présentés aux élus répartis en missions, programmes et actions.

Les élus votent ensuite les crédits budgétaires de la maquette par chapitres fonctionnels. Cependant, ces chapitres portent des intitulés de fonction qui sont proches et parfois identiques à ceux des missions du rapport de présentation alors qu'ils ne regroupent pas les mêmes crédits.

¹² Articles L. 1612-1, L.O. 6262-1 et L.O. 6471-4 du CGCT.

Par exemple, la mission 06 « Santé » dotée de 2,70 Mds F CFP de crédits dans le rapport de présentation recoupe les chapitres de la maquette, également dénommés « Santé », numérotés 934 pour le fonctionnement et 904 pour l'investissement, dont le total est égal à 2,94 Mds F CFP.

Cette superposition de deux cadres analytiques proches mais différents prive d'intérêt l'utilisation de la maquette par fonction et nuit même à sa compréhension par les élus.

Ces derniers votent la maquette et les chapitres réglementaires sans les discuter, à l'issue de la discussion budgétaire menée sur la base du rapport de présentation cité plus haut, organisé en missions, programmes et actions.

Une maquette de budget utilisant les chapitres budgétaires classiques par nature de dépense (charges courantes, personnels, dotations et subventions, etc...) serait plus adaptée à ces conditions de vote.

Adopter un budget par nature permettrait au surplus à la collectivité de créer des chapitres spécifiques d'investissement ce qui pourrait avoir un intérêt en termes de pilotage budgétaire.

Enfin, cette maquette serait également mieux adaptée aux opérations des budgets annexes de répartition et de reversement dont tous les chapitres analytiques sont vides.

Recommandation n°6 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'adopter les maquettes budgétaires par nature pour le vote du budget et du compte administratif.

En réponse, le président du gouvernement a confirmé l'intérêt d'adopter un vote par nature du budget tout en précisant que ce chantier ne pourrait être mis en œuvre immédiatement.

1.2.2 L'amélioration du cadre de suivi de la performance

Le cadre de suivi de la performance constitue un dernier enjeu de fiabilité. Le dispositif mis en place en 2009 doit être relancé par une simplification du cadre analytique, la substitution du vote par nature au vote par fonction et la réinstauration du suivi des indicateurs de performance.

1.2.2.1 La simplification du cadre analytique

- Les trois niveaux de l'action, l'action fille et l'action petite-fille

Les crédits budgétaires sont votés par chapitre conformément à l'instruction budgétaire et comptable M. 52.

La collectivité les répartit entre 320 « actions », niveau qui correspond à des grands projets ou à des sous-secteurs de politiques publiques. Il existe deux niveaux de regroupement avec 64 « programmes » lesquels sont groupés en 15 « missions » telles que la mission 05 « Coordination et développement des transports » ou la mission 11 « Enseignement ». Ce cadre est décrit en détail en annexe.

Dans ce cadre analytique, l'exécution des dépenses (engagement comptable puis mandatement) s'effectue le plus souvent au niveau des « actions filles » et des « actions petites-filles » qui sont des subdivisions de l'action. Le nombre d'actions filles et d'actions petites-filles est variable car elles sont créées par les services en fonction de leurs projets. Leur nombre et leur structure varient en permanence.

Cependant, si les engagements comptables puis les liquidations et les mandatements sont effectués par opération fille ou petite-fille, la consommation des crédits n'est visible qu'au niveau des lignes de crédits de l'action, lesquelles sont communes à l'ensemble des filles et des petites-filles de l'action. La consommation propre de crédits budgétaires d'une action fille ou d'une action petite-fille n'est donc pas directement visualisable.

Le système actuel mesure ainsi les coûts budgétaires au niveau « actions » mais ce niveau analytique n'est pas opérationnel. Les directions mettent en œuvre leurs dépenses aux niveaux « actions filles » ou « actions petites-filles ».

S'ils élaborent naturellement leur propre suivi physico-financier de ces opérations dites « filles » ou « petites-filles », les services ne peuvent effectuer de suivi budgétaire de celles-ci car leurs lignes de crédits ne permettent pas de les individualiser.

L'existence de cette pluralité de niveaux analytiques – l'action, l'action fille et l'action petite-fille – aboutit à un certain désordre. Il manque un niveau cohérent d'exécution au plan analytique.

- La restructuration de la ventilation analytique des crédits budgétaires

La collectivité expérimente une nouvelle ventilation analytique de ses dépenses par « code projet », qui deviendrait la sous-catégorie unique de l'action. Les actions filles et petites-filles cesseraient d'être utilisées. A l'instar des directions ayant expérimenté cette méthode en 2017, chaque direction regrouperait ses opérations par « codes projet ». Ces derniers seraient dotés de leurs propres lignes de crédits ce qui permettrait le suivi de leur coût budgétaire.

Cette réforme favoriserait l'utilisation d'outils informatiques de suivi physico-financier, tel que « Gesprojet ». Actuellement de tels outils de suivi des dépenses (dont la granularité est le projet) ne peuvent correspondre avec le cadre budgétaire (dont le niveau est l'action qui regroupe plusieurs projets) ce qui n'incite pas à leur utilisation. En créant un cadre budgétaire de même niveau que l'outil de suivi physico-financier des projets, cette évolution améliorerait les capacités de pilotage budgétaire et de projection des services.

La généralisation de la gestion budgétaire par code projet demanderait que la notion de « code-projet » corresponde à un ensemble cohérent. Il est donc important que la collectivité fixe une méthodologie avec les directions afin d'éviter que cette notion soit utilisée dans le désordre.

Si cette condition de rigueur méthodologique était satisfaite, l'organisation de l'action des services autour de la notion de « code projet » permettrait un meilleur pilotage de leur dépense. En outre, le « code projet » pourrait également être utilisé dans la définition du contenu dotations pluriannuelles d'AP/AE qui doit elle aussi progresser (cf. infra).

Recommandation n°7 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie la mise en œuvre de la refonte du cadre analytique de ses dépenses.

En réponse, le président du gouvernement a indiqué que la réforme du cadre analytique serait achevée en 2019 ou bien postérieurement si cette réforme devait être couplée avec celle du vote du budget par nature.

1.2.2.2 La relance des indicateurs de performance

Le suivi de la performance mis en place en 2009 reposait sur des indicateurs de performance à atteindre pour chaque action. A l'instar de ce qui a été mis en place par la LOLF pour le budget de l'Etat, ces indicateurs devaient être ciblés lors du vote du budget primitif, puis mesurés lors du vote du compte administratif.

Ces indicateurs de performance censés être suivis par les directions ont été progressivement et partiellement abandonnés.

La relance du cadre analytique avec la création d'un niveau de base homogène en « code-projet » pourrait s'accompagner, dans le dialogue budgétaire, de la relance des indicateurs de performance.

Recommandation n°8 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de relancer le suivi des indicateurs de performance budgétaires instaurés en 2009.

En réponse, le président du gouvernement indique que cette relance sera réalisée après la restructuration du cadre comptable et analytique.

La chambre en prend note mais considère qu'elle pourrait être menée indépendamment de la réforme du cadre analytique et non postérieurement à celle-ci.

1.3 Les procédures comptables

Les analyses du circuit des recettes et des dépenses (1.3.1), de la pratique de la comptabilité d'engagement (1.3.2), de l'appréhension financière des risques (1.3.3) et du suivi physico-financier du patrimoine (1.3.4) ont révélé plusieurs points affectant la fiabilité des comptes.

1.3.1 Le circuit des recettes et des dépenses

Ont été analysées la modernisation du réseau comptable administratif, la comptabilité d'engagement et la dématérialisation des pièces justificatives.

1.3.1.1 La modernisation du réseau comptable administratif

Les services en charge de l'exécution budgétaire constituent un réseau dont l'ossature est formée des ordonnateurs délégués et des services administratifs et financiers implantés au sein de chaque direction (les SAF). Au sein des services des directions, des bureaux administratifs et financiers relais (BAF) sont créés en tant que de besoin.

En recettes, plusieurs comptables publics et de nombreuses régies encaissent les versements des contribuables et des usagers des services publics de la collectivité soumis au paiement d'une redevance¹³. La description et le fonctionnement de ce réseau sont détaillés en annexe.

Les dépenses budgétaires sont gérées par la direction du budget et des affaires financières (DBAF) et les SAF via un applicatif de réseau dénommé Surfi, produit par la société GFI informatique. Ceci permet à la DBAF de superviser l'activité des SAF et de répondre à leurs demandes. Un service support métier (SSM) a été créé au sein de la DBAF pour assurer en permanence le fonctionnement de ce réseau et résoudre les problèmes opérationnels rencontrés par les SAF. Les demandes sont traitées via l'applicatif Jira qui permet de les comptabiliser. En 2016, le SSM a ainsi traité 2 266 demandes des utilisateurs de Surfi.

La toile ainsi formée par le réseau administratif et informatique Surfi de l'exécution budgétaire n'est pas cartographiée. Les ressources humaines, ses moyens et son coût budgétaire global ne sont pas mesurés. Une partie de l'activité du réseau étant consacrée à des tâches administratives non financières, il conviendrait de proratiser ce qui relève de l'activité financière des SAF et ce qui relève des autres activités administratives qui leur sont aussi confiées.

Afin de renforcer le circuit de la dépense, la Nouvelle-Calédonie a lancé en 2017 la gestion centralisée des factures. Il s'agit pour la collectivité à la fois de fiabiliser la date d'arrivée des factures, d'avoir une meilleure visibilité sur le volume de factures en attente et de mieux prévoir les décaissements à venir.

Une section dotée de 3 agents a été créée en 2017 au sein du service de l'exécution budgétaire de la DBAF. Cette section a vocation à être l'unique point d'entrée des factures et aussi l'unique point de leur enregistrement dans le logiciel Surfi. Après réception et enregistrement de la pièce présentée au paiement (facture, acompte, avance, etc.), celle-ci est adressée pour traitement à la direction opérationnelle concernée pour certification et liquidation de la dépense. Les factures intéressant le congrès et celles de la cellule du gouvernement ne sont pas englobées dans le périmètre de la centralisation. Sous cette réserve, cette centralisation contribuera à une gestion plus précise de la trésorerie, des rattachements de charge et des reports de crédits.

Dans sa réponse, le président du gouvernement a confirmé que cette cellule fonctionnait.

¹³ Les observations de la chambre sur les comptables publics exerçant au sein de ce réseau figurent plus loin dans ce rapport.

Recommandation n°9 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de formaliser l'organigramme du réseau de l'exécution budgétaire et comptable.

En réponse le président du gouvernement indique que l'organigramme du réseau de l'exécution budgétaire et comptable sera formalisé dans le cadre de la dématérialisation de la chaîne comptable actuellement mise en œuvre.

1.3.1.2 La dématérialisation de la chaîne comptable

La centralisation des factures devrait être suivie d'un projet plus ambitieux de dématérialisation des pièces justificatives permettant une dématérialisation de toute la chaîne comptable.

L'exécution budgétaire est réalisée au sein des services de l'ordonnateur par l'application Surfi, puis les mandats, les titres et leurs pièces justificatives sont émis et transmis au payeur sous format papier. Celui-ci traite les titres et mandats reçus sous son logiciel comptable à savoir Clara. Cette application a été abandonnée en métropole au profit d'Hélios¹⁴.

Des accès en consultation et des protocoles informatiques permettent par ailleurs l'échange d'informations entre les services de l'ordonnateur et ceux du payeur. Le payeur porte à la connaissance de l'ordonnateur la « comptabilité du payeur » c'est-à-dire les données enregistrées dans sa comptabilité notamment celles concernant les encaissements et les décaissements. Les protocoles INDIGO (Interface d'Echange d'Information de Gestion Ordonnateur-comptable, donc de la DBAF à la paierie) et OCRE (Ordonnateur Comptable Retour, donc de la paierie à la DBAF) permettent ces transmissions. Le payeur a, par ailleurs, un accès en consultation pour Surfi ainsi que pour Régie.net, le logiciel de gestion des régies.

La Nouvelle-Calédonie envisage de dématérialiser l'exécution budgétaire, y compris la transmission au payeur. La transmission dématérialisée c'est-à-dire entre les applications informatiques Surfi et Clara serait rendue possible par le nouveau protocole d'échange ordonnateur-comptable : le « PES V2 ».

Déployé progressivement à partir de 2008 en métropole, le Protocole d'Echange Standard Version 2 (PES V2) remplace, depuis le 1er janvier 2015, les divers protocoles de transmission "à plat" des titres et des mandats, nécessairement doublés d'une transmission papier lors de l'envoi à la trésorerie. Il permet la dématérialisation des titres de recette, des mandats de dépense et des bordereaux récapitulatifs dès lors que les flux sont signés électroniquement, ainsi que celle des pièces justificatives, soit une dématérialisation totale des échanges avec la DFiP.

Le projet de la Nouvelle-Calédonie se heurte cependant à l'ancienneté de l'équipement informatique de la DFiP. En effet, l'utilisation de ce nouveau protocole d'échange requiert que l'ordonnateur et le comptable soient tous deux équipés pour recevoir le PES V2.

Le logiciel de gestion Clara ne permet pas, en effet, de réceptionner le flux PES V2. Une solution étudiée consiste à recourir à Xemelios pour réceptionner le flux PESV2 pour

¹⁴ Hélios a progressivement remplacé les applications dont étaient dotés les comptables de la direction générale des Finances publiques (DGFIP). Elle est désormais en métropole l'unique application informatique de gestion comptable et financière dédiée aux collectivités locales et aux établissements publics locaux.

alimenter ensuite Clara. Cette solution n'a été pour l'instant testée que sur une collectivité beaucoup plus petite, la commune de La Foa. Le volume plus important de titres et mandats pour la Nouvelle-Calédonie de même que la structure plus complexe de l'information budgétaire ne feraient pas obstacle à la mise en œuvre de cette solution. La maintenance pour peu d'utilisateurs aujourd'hui¹⁵ de l'application informatique vieillissante Clara est toutefois également contraignante pour la DGFIP et la structure informatique qui date des années 80 sera un jour définitivement obsolète.

Cette solution serait donc une solution d'attente avant le remplacement de Clara par une version océanienne d'Hélios. Cette option avait été évoquée un temps avant d'être écartée en 2009 notamment en raison de son coût (adaptation de la nomenclature, de l'unité monétaire, etc.). Elle est de nouveau envisagée en utilisant à distance un serveur Hélios situé en métropole. Elle présenterait l'inconvénient d'interdire la création de nouveaux comptes dans la nomenclature budgétaire qui serait figée dans la version une fois mise en place.

Dans cette attente, la mise en œuvre de la solution d'adaptation de Clara actuellement expérimentée à La Foa au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie est souhaitable car elle fera bénéficier la collectivité des avantages de la dématérialisation. La traçabilité des opérations dans tous leurs critères et la possibilité de croiser ces derniers permettrait des analyses aujourd'hui inaccessibles avec les bases de données disponibles.

Recommandation n°10 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie, d'examiner la mise en œuvre de la dématérialisation des pièces justificatives actuellement expérimentée par les services de la DFIP.

1.3.2 La maîtrise de la comptabilité d'engagement

1.3.2.1 Les restes à réaliser

Jusqu'en 2015, la plupart des engagements de crédits budgétaires n'étaient pas juridico-comptables mais des réservations de crédits non rattachées à un acte juridique : bon de commande, contrat, marché, arrêté de subvention, etc. Ces réservations de crédits étaient basculées en fin d'exercice en restes à réaliser.

Le montant de ces restes à réaliser était considérable car les services avaient pris l'habitude d'engager/réserver l'ensemble de leurs crédits afin d'en obtenir le report. Comme le prévoit la M. 52, les crédits étaient réalloués aux services dès le mois de mars par des arrêtés de report¹⁶. Ils étaient inscrits au compte administratif en restes à réaliser et inscrits au budget supplémentaire voté au cours du second semestre.

En 2012, le montant des restes ainsi établis s'établissait à 24,7 Mds F CFP. Ces restes à réaliser n'avait aucune signification en terme d'engagement de dépense et ils étaient irréguliers.

¹⁵ Outre les collectivités françaises du Pacifique, Mayotte, Saint-Pierre & Miquelon, Saint Martin.

¹⁶ L'instruction M. 52 prévoit que les dépenses qui engagées avant le 31 décembre de l'année précédente (dans la limite des crédits inscrits au budget) n'ont pas donné lieu à mandatement avant la clôture de l'exercice peuvent être répertoriées dans un état établi par l'ordonnateur qui vaut ouverture de crédits provisoires.

Cette pratique contrevenait au principe de séparation des exercices comptables en créant une masse de crédits flottants reportés automatiquement d'un exercice sur l'autre et s'imposant au vote des élus en qualité de restes à réaliser lors du budget supplémentaire.

L'action de la DBAF depuis 2015 a consisté à mettre en place une véritable comptabilité des dépenses engagées en requérant des SAF de ne plus effectuer d'engagement/réservation de crédits mais de véritables engagements soit un engagement de crédits du montant d'un acte juridique. L'objectif était de réduire le montant des restes à réaliser en évitant les reports de crédits non juridiquement engagés.

Le respect de cette procédure est supervisé par la DBAF qui édite un état journalier des liquidations opérées sur engagements non juridiques¹⁷ et qui demande en fin d'exercice de ne solliciter de reports de crédits (restes à réaliser) que pour les engagements juridico-comptables ce qui est la norme réglementaire. Les crédits comptablement engagés mais sans engagement juridique sont donc censés être désormais soldés par les SAF en fin d'exercice avant la bascule des engagements.

Globalement, les restes à réaliser ont fortement diminué : 20,0 Mds F CFP en 2013, 15,9 Mds F CFP en 2014, 3,6 Mds F CFP en 2015 et 5,9 Mds F CFP en 2016¹⁸. La chambre observe cependant que 1,7 Md F CFP ont été inscrits au budget supplémentaire 2016 du budget de répartition en qualité de restes à réaliser alors qu'ils n'avaient pas été inscrits au compte administratif 2015.

Toutefois, la DBAF relève encore l'existence d'engagements purement comptables sans acte juridique. Si ces engagements comptables non juridiques subsistent en fin d'exercice et ne sont pas soldés par le service concerné, ils figurent en restes à réaliser. Le grand nombre de dossiers ne permet pas en effet un contrôle exhaustif.

Afin de fiabiliser le dispositif, il conviendrait de donner l'instruction aux services d'utiliser la procédure dite de « réservation » du logiciel Surfi pour bloquer les crédits sans engagement juridique et d'utiliser la procédure d'engagement comptable du logiciel uniquement lorsqu'il y a un acte juridique à engager. Ceci renforcerait la comptabilité des dépenses engagées que la DBAF a entrepris de mettre en place depuis 2015.

De cette manière, les engagements comptables non soldés en fin d'exercice budgétaire correspondraient, par construction, uniquement à des engagements juridico-comptables non soldés répondant ainsi à la définition réglementaire des restes à réaliser.

1.3.2.2 Les rattachements de crédits.

La procédure de rattachement des charges de fonctionnement a été améliorée. Le seuil apprécié par facture est passé de 2 MF CFP (2012 à 2014) à 300 000 F CFP en 2015 et 2016. Ce seuil serait de nouveau abaissé en 2017 dans une recherche de plus grande fiabilité.

Les actes juridiques relatifs aux dépenses rattachées sont réintégrés dans Surfi pour le nouvel exercice (bascule de l'encours juridique) dès le mois de janvier. Les crédits budgétaires rattachés sont « extournés » quelques semaines plus tard.

¹⁷ C'est à-dire les engagements effectués à titre uniquement comptable sans référence à un engagement juridique.

¹⁸ Les montants indiqués dans cette partie ne tiennent pas compte des restes à réaliser du budget annexe de reversement.

La collectivité devrait s'efforcer de basculer dans Surfi à temps plus rapprochés et idéalement au même moment les actes juridiques et les crédits budgétaires engagés.

Rappel d'obligation n°4 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie la nécessité de poursuivre la régularisation des restes à réaliser, des rattachements et des reports.

1.3.3 L'appréhension des risques encourus

Le contrôle interne vise à la maîtrise des risques. Il concourt à une gestion efficace et sans rupture.

La connaissance et la couverture de ses risques par la Nouvelle-Calédonie apparaissent insuffisantes. Le contrôle interne doit être renforcé.

1.3.3.1 Une mesure encore insuffisante des risques

- Les risques sur avances de trésorerie

La Nouvelle-Calédonie consent plusieurs avances de trésorerie dont certaines ont été reconduites sur plusieurs exercices.

Au 1^{er} août 2017, quatre avances de trésorerie sont en cours :

- une avance de 1 050 MF CFP à la CAFAT ; par courrier du 20 janvier 2016, la CAFAT a informé le président du gouvernement de l'impossibilité actée par son conseil d'administration de procéder au remboursement de l'avance de trésorerie et formulé la demande que cette avance soit transformée en subvention ;
- une avance de 1 418 MF CFP à Enercal ; cette avance de trésorerie pourrait être transformée en subvention ou faire l'objet d'un apport en capital ;
- une avance de 450 MF CFP au centre hospitalier territorial (CHT) qu'il est envisagé de transformer en prêt ;
- une avance de 50 MF CFP au Fonds interprofessionnel d'assurance formation de Nouvelle-Calédonie (FIAF-NC) ; par courrier du 30 juin 2017, le FIAF a informé la Nouvelle-Calédonie que sa trésorerie ne lui permettait pas de rembourser en une seule fois les fonds avancés et demandé à pouvoir bénéficier d'un remboursement échelonné.

La chambre observe qu'il n'a pas été comptabilisé de provision relative aux avances de trésorerie malgré les difficultés de remboursement exprimées par les bénéficiaires de ces avances.

- Les risques sur garanties d'emprunt

Le risque de contrepartie lié aux garanties sur emprunts accordées n'est pas non plus provisionné. Or ce risque s'est accru. L'encours garanti est passé de 6 Mds F CFP en 2004 à 48 Mds F CFP en 2011 et 55 Mds F CFP au 31 décembre 2016. Le niveau de risque augmente mécaniquement avec l'octroi de nouvelles garanties puisque la collectivité n'est plus appelée en garantie depuis 2010 pour le logement social c'est-à-dire les opérations dont le risque est réputé peu élevé. La seconde demande de garantie en faveur d'Air-Calédonie pour le renouvellement des 2 derniers ATR de sa nouvelle flotte et celle d'Aircalin sollicitée pour le renouvellement de sa flotte accentuent cette tendance en 2017.

Au plan réglementaire, pour l'octroi de toute nouvelle garantie à un emprunteur privé, la collectivité est soumise en théorie à trois ratios d'appréciation du risque :

- le montant des annuités déjà garanties majoré du montant de la première annuité entière de la nouvelle garantie accordée au titre de l'exercice et du montant de l'annuité de la dette propre de la collectivité, ne peut excéder 50% des recettes réelles de fonctionnement ;
- le montant des annuités garanties au profit d'un même débiteur, exigibles au titre d'un exercice, ne peut excéder 10% de la capacité totale à garantir de la collectivité (ratio de division du risque) ;
- la quotité maximale d'un même emprunt susceptible d'être garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales est fixée à 50% (ratio de partage du risque).

L'article 209-9 de la loi organique prévoit l'application de ces ratios et le décret n° 2010-1769 du 30 décembre 2010¹⁹ en fixe les taux²⁰.

Il est à noter que le dispositif n'est pas applicable aux garanties d'emprunts accordées pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements soit réalisées par les sociétés d'économie mixte, soit bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisées avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat.

La chambre observe que la collectivité se situe pour le premier ratio bien en deçà du seuil de 50% (entre 9% et 11% sur la période 2012-2016). Il est observé que le calcul de ce ratio par la collectivité, tel qu'il est renseigné dans la maquette budgétaire, inclut les annuités des opérations conduites par les bailleurs sociaux.

Le deuxième ratio a été respecté sur la période sous contrôle. Le montant maximum de l'annuité garantie pour un même débiteur s'établit selon les années entre 2,1 et 2,3 Mds F CFP tandis que le total des annuités hors logement social évolue de 0,4 à 0,8 Md F CFP.

Il en est de même du troisième ratio.

¹⁹ Modifiant le décret n°92-162 du 20 février 1992.

²⁰ Ce dispositif est calqué sur celui applicable aux départements métropolitains conformément aux articles L3231-4 et D.1511-30 du code général des collectivités territoriales issus de la loi Galland de 1988.

- Les risques des établissements et autres organismes liés à la collectivité

Aucune provision ne couvre l'engagement de la collectivité vis-à-vis de ses nombreux organismes liés : des établissements publics (environ 70 établissements publics), des filiales (6 sociétés anonymes classiques ou d'économie mixte), ainsi que plusieurs associations et syndicats dont la Nouvelle-Calédonie est membre. Il n'existe aucun panorama exhaustif de ces organismes dans lesquels la collectivité a un engagement. Or le risque plus ou moins avéré que la collectivité doive accroître son intervention financière à leur égard n'est aujourd'hui pas apprécié. Deux exemples peuvent être cités :

- la Nouvelle-Calédonie participe au financement du régime d'assurance maladie et maternité (RUAMM) en accordant des subventions à l'agence sanitaire et sociale (ASS-NC) qui les reverse à la CAFAT (4,9 Mds F CFP en 2012 ; 1,1 Md F FP en 2013, 2,8 Mds de F CFP en 2014)²¹. L'augmentation du taux de la TATSSS et la mise en place de la CCS ont permis d'apporter au RUAMM un financement alternatif. Toutefois, ce régime est en déficit structurel et sa situation financière reste préoccupante. Son déficit 2017 est annoncé à 4,5 Mds F CFP. Le risque lié au financement des régimes sociaux n'apparaît pas précisément évalué par la collectivité ;
- aux termes des statuts du syndicat mixte des transports interurbains (SMTI), la collectivité est engagée à financer le déficit du syndicat après prise en compte des contributions plafonnées des provinces Sud et Nord. Une participation de 350 MF CFP est inscrite en 2017. Le risque lié à cette intervention additionnelle de la collectivité n'avait pas été provisionné.

- Un niveau insuffisant de contrôle interne

D'une manière générale, le contrôle interne - la maîtrise par la collectivité des risques qu'elle encourt de son propre fait ou du fait de tiers auxquels elle est liée - apparaît insuffisant. L'identification des risques encourus n'a pas constitué jusqu'alors une priorité de la collectivité.

Les différentes sources de risques précédemment évoquées – garanties d'emprunt, tutelle des organismes liés, avance de trésorerie- relèvent de différents services au sein de la DBAF. Il n'y a cependant pas de centralisation de ces informations. Le risque social est laissé à l'appréciation de la DRHFPNC. Les risques juridiques et fiscaux de la collectivité ne sont pas non plus appréhendés par la DBAF. La connaissance de ces risques relève des directions opérationnelles qui jusqu'à alors n'ont pas été formellement interrogées sur ceux-ci dans la perspective de provisions.

Dans le même temps, les capacités budgétaires de la collectivité ont contraint sa marge de manœuvre en termes de couverture.

Une cartographie et un chiffrage exhaustif des risques devraient être établis et une procédure de suivi et de couverture de ces risques formalisée.

²¹ Le montant de subventions versées par la collectivité à l'ASS-NC est supérieur puisque la collectivité finance également d'autres interventions de cette agence (le dispositif d'aide au logement, le régime d'aide au handicap, etc.).

Recommandation n°11 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de mettre en œuvre une démarche permanente et structurée de contrôle interne.

En réponse, le président du gouvernement indique que cette démarche fait partie des objectifs de la collectivité mais nécessite des procédures et des services dédiés dont la mise en place s'effectue progressivement en fonction des moyens disponibles.

1.3.3.2 L'insuffisance des provisions

- L'état des provisions fin 2016

Les montants de provisions au 31 décembre 2016 étaient de 0,8 Md F CFP au budget propre, de 12,8 Mds F CFP au budget de répartition et de 2,8 Mds F CFP au budget de reversement.

Les provisions comptabilisées au 31 décembre 2016 et présentées dans le tableau n°10. Elles sont commentées exhaustivement en annexe.

Tableau n° 10 : Etat des provisions au 31/12/2016

	Année de constitution	Montant en MF CFP
Budget propre		
Provisions pour risques (c/151)		
<i>Provision pour litiges et contentieux salariaux</i>	2016	44
<i>Provision Sydonia (logiciel des douanes)</i>	2016	32
<i>Provision pour les générations futures</i>	2012	131
Autres provisions pour risques et charges (c/158)		
<i>Amélioration et maintenance de Sydonia</i>	2010	266
<i>Bâtiment administratif</i>	2012	PM
<i>Travaux dans les lycées</i>	2012	98
<i>Provision taxe aéroport</i>	2013	194
Budget de répartition		
Provision pour risques et charges (c/151)		
<i>Provision pour risques et charges de fonctionnement</i>	2016	7 144
Provision pour dépréciation des comptes de tiers (c/49)		
<i>Provision pour risque de non-recouvrement des créances fiscales</i>	2016	5 735
Budget de reversement		
Provision pour risques et charges (c/151)		
<i>Provision pour risques et charges de fonctionnement</i>	2016	362
Provision pour dépréciation des comptes de tiers (c/49)		
<i>Provision pour risque de non-recouvrement des créances fiscales</i>	2016	2 449

Source : CTC

La principale provision de la collectivité est la provision pour risque de non recouvrement fiscal (8,2 Mds F CFP au global à la clôture 2016). Sa détermination repose depuis 2015 sur une étude structurée (catégorisation des créances, application de pourcentages issus d'un historique de recouvrement).

La deuxième provision comptabilisée, par ordre d'importance de montants, est la provision pour risques et charges de fonctionnement (7,5 Mds F CFP) comptabilisée depuis 2016 également dénommée provision pour charge à venir. Il s'agit de provisionner un recouvrement à réallouer (répartition/reversement) ultérieurement.

La chambre observe que ces deux provisions améliorent la fiabilité des comptes. Le travail entrepris depuis deux ans pour fiabiliser les données doit être poursuivi.

La chambre relève que la provision dite pour taxe d'aéroport (193,4 MF CFP) et la provision pour travaux dans les lycées (98 MF CFP) sont en sommeil depuis leur dotation en 2012 et 2013. A défaut de justification, leur reprise devrait être étudiée par la collectivité.

Rappel d'obligation n°5 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie l'obligation de constituer une provision dès lors qu'un risque est avéré et de reprendre les provisions devenues sans objet.

Dans sa réponse, le président du gouvernement confirme vouloir constituer les provisions découlant des risques encourus par la collectivité tout en précisant que leur mise en place sera étalée dans le temps.

La chambre souligne le caractère obligatoire des provisions destinées à assurer la sincérité du budget.

1.3.4 Le suivi du patrimoine

1.3.4.1 L'inventaire et la gestion des immobilisations

Jusqu'en 2012, la gestion du patrimoine de la collectivité était effectuée dans le désordre par chaque direction opérationnelle dont les pratiques étaient disparates mais qui généralement n'attribuaient pas de numéro d'inventaire ni ne procédaient à un inventaire physique des biens.

- Les procédures de gestion

Les entrées d'actifs sont tracées sous Surfî par le biais des fiches d'inventaires remplies par les directions lors de l'engagement de leurs dépenses.

Les mises au rebut et cessions d'actifs ne sont en revanche pas déclarées sous Surfî.

Le service du domaine de la direction des services fiscaux qui est chargé de la gestion des domaines privé et public de la Nouvelle-Calédonie procède aux cessions des biens meubles (notamment par ventes aux enchères) tandis que la direction des achats, du patrimoine et des moyens (DAPM) est en charge des mises au rebut.

La DTSI gère directement la réforme de l'équipement informatique.

Ces directions adressent les procès-verbaux de réforme dûment justifiés et visés par une commission de réforme sous format papier à la DBAF pour une prise en compte comptable. Pour le matériel ancien se pose le problème de l'identification des références de la dépense budgétaire initiale.

La chambre observe une certaine confusion dans les attributions respectives des directions concernées par la gestion du patrimoine.

L'arrêté d'organisation de la DAPM prévoit que cette direction « assure la gestion et le suivi de l'ensemble du patrimoine mobilier de la Nouvelle-Calédonie ». Pourtant les cessions portant sur les matériels des services et directions sont réalisées par le service du domaine de la direction des services fiscaux²². L'arrêté d'organisation de la DBAF ne mentionne pas son rôle de supervision et de centralisation hormis par la mention du poste de référent patrimoine.

Enfin, la procédure appliquée, précédemment décrite, n'est pas formalisée.

Recommandation n°12 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'organiser plus précisément les missions des services en charge du patrimoine.

En réponse, le président du gouvernement indique qu'à terme la gestion du patrimoine sera centralisée par la direction des achats, du patrimoine et des moyens (DAPM) hormis la gestion comptable qui continuera d'être assurée par la DBAF.

- Le reclassement des frais d'étude et immobilisations en cours

Cet aspect de la gestion du patrimoine a été négligé ces dernières années. Le tableau n°11 montre le solde croissant des comptes 203 et 23 de comptabilisation des frais d'études et immobilisation en cours depuis 2012.

La comptabilisation en immobilisations définitives de dépenses enregistrées en immobilisations en cours ou en frais d'étude incombe au référent patrimoine de la DBAF. Celui-ci doit se renseigner auprès des directions opérationnelles. Celles-ci n'ont en effet pas accès à Immo.net, l'applicatif de gestion du patrimoine, et ne peuvent procéder de manière autonome à ces reclassements.

Trois personnes se sont succédé au poste de référent patrimoine en cinq ans.

²² L'article 18 de l'arrêté d'organisation de cette direction prévoit que le service du domaine « procède, après publicité, aux ventes aux enchères ou à l'amiable des matériels mobiliers, véhicules et matières réformées par les services et directions ».

Tableau n° 11 : Evolution des postes frais d'études et immobilisations en cours depuis 2012

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016
Frais d'études (c/203)	0,7	0,9	1,2	1,4	1,5
Immobilisations en cours (c/23)	26,9	43,0	61,2	80,9	89,0

Source : CTC

Rappel d'obligation n°6 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie l'obligation de basculer des comptes 23 aux comptes 21 de la nomenclature comptable les immobilisations achevées.

En réponse, le président du gouvernement indique que la bascule des comptes 23 aux comptes 21 est en cours de réalisation et sera enregistrée dans le compte de gestion de l'exercice 2017.

- La réalisation d'un inventaire

Pour remplir l'obligation de tenue d'un état de l'actif prévue par l'instruction M. 52, un poste de référent patrimoine a été créé au sein du service de l'exécution budgétaire de la DBAF avec pour mission de centraliser la gestion du patrimoine sous l'applicatif Immo.net.

Cet outil est alimenté par les fiches d'inventaire saisies sous Surfi lors de l'acquisition de biens. L'obligation sous Surfi d'établir une fiche d'inventaire préalablement à toute liquidation garantie une traçabilité fiable des entrées d'actifs. Comme indiqué ci-avant, le suivi de l'ensemble des actifs patrimoniaux soulève davantage de difficultés.

La collectivité ne dispose pas d'une identification physique systématique de ses biens.

Rappel d'obligation n°7 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie l'obligation de tenir un inventaire physique à jour de son patrimoine rapproché de l'état de l'actif produit par le comptable.

En réponse, le président du gouvernement indique que l'inventaire a été confié à la direction des achats, du patrimoine et des moyens (DAPM) créée en 2016 mais que cette mission n'a pas encore été mise en œuvre compte tenu de la création récente de ce service.

1.3.4.2 Les travaux en régie

La collectivité ne comptabilise pas de travaux en régie. Or, les services de la Nouvelle-Calédonie effectuent nombre de développements informatiques qui donneraient lieu à des dépenses d'investissement si ces travaux étaient commandés à des prestataires externes.

En 2016, le nombre de jours homme consacrés au développement d'applicatifs informatiques au sein de la DTSI a été de l'ordre de 5 600 soit environ 250 MF CFP. Ce chiffre ne prend pas en compte le développement du projet Pacifisc par une équipe dédiée au sein de la direction des services fiscaux.

D'après le rapport de présentation du BP 2017, il y a eu une progression linéaire de 220% du système d'information global de la Nouvelle-Calédonie sur les quatre dernières années (progression en volume).

L'engagement de l'actuel gouvernement en faveur du développement du numérique et l'élaboration prévue en 2017 d'un schéma directeur stratégique des systèmes d'information et du numérique (SDSSIN)²³ donnent à penser que cette activité va s'accroître.

Outre cet enjeu financier, il y a également un enjeu de fiabilité patrimoniale car les immobilisations ainsi réalisées ne sont ni répertoriées ni amorties. Il conviendrait donc que la collectivité comptabilise régulièrement ces productions pour elle-même dès lors qu'elles atteignent des montants significatifs.

Recommandation n°13 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'appliquer la procédure des travaux en régie notamment pour les productions informatiques réalisées par ses services.

En réponse, le président du gouvernement informe que trois développements d'application informatique ont été identifiés pour lesquels une comptabilisation va être mise en place.

1.3.4.3 L'amortissement

Depuis 2012, l'amortissement des éléments d'actifs est obligatoire. Par la délibération du congrès n° 176 du 28 décembre 2011, la collectivité a prévu les méthodes et durées d'amortissement des immobilisations. Conformément à la mesure de simplification prévue par l'instruction M. 52, la collectivité n'applique pas l'amortissement pour une acquisition en cours d'année, ce qui lui évite d'appliquer un prorata-temporis.

Les dotations aux amortissements sont calculées automatiquement sous l'application Immo.net paramétré selon les durées d'amortissement définies par la délibération précitée. Cet outil est interfacé avec l'application Surfî à partir duquel l'entrée de nouveaux actifs est appréhendée. La référente patrimoine de la DBAF établit les mandats correspondants.

Le manque de fiabilité de l'inventaire affecte la fiabilité du montant d'amortissement doté chaque année. L'attention de la collectivité a déjà été attirée sur ce point par le haut-commissaire dans une note d'observation du 10 mars 2016.

Par ailleurs, il est relevé que la dotation aux amortissements au titre de 2015 a été inscrite au budget supplémentaire (à hauteur de 2,3 Mds F CFP) et que la dotation inscrite au titre de 2016 (2,0 Mds F CFP) a fait l'objet d'un réajustement au budget supplémentaire (+0,15 Md F CFP). Cette régularisation au budget supplémentaire s'explique par le fait que la dotation prévue au budget primitif est déterminée en considérant l'actif de l'exercice N-2.

En tout état de cause, cette pratique contrevient à l'obligation d'inscription des dépenses obligatoires dès le budget primitif. Au budget primitif 2017, une dotation aux amortissements

²³ La DTSI réfléchirait précisément sur sa capacité à faire en interne.

de 2,3 Mds F CFP a été inscrite. Une dotation supplémentaire de 150 MF CFP devrait être proposée au vote du budget supplémentaire.

La procédure facultative²⁴ de reprise des subventions d'équipement au compte de résultat n'est pas mise en œuvre. Le compte c/777 réservé à cette opération n'est pas servi dans la maquette. L'application de ce régime allègerait substantiellement le poids des dépenses d'ordre (amortissement) de la section de fonctionnement.

Rappel d'obligation n°8 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie l'obligation de respecter les règles de liquidation et d'inscription budgétaire de la procédure d'amortissement des immobilisations.

Recommandation n°14 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'utiliser la procédure de reprise des subventions d'équipement au compte de résultat.

En réponse, le président du gouvernement indique que la collectivité prévoit d'appliquer cette procédure.

1.4 Les dotations pluriannuelles

Les dotations pluriannuelles sont des enveloppes dénommées autorisation de programme en investissement (AP) et autorisation d'engagement en fonctionnement (AE). Leur cadre réglementaire est rappelé en annexe.

La fiabilité de cet outil fait l'objet des observations suivantes relatives à l'imprécision des enveloppes votées (1.4.1), aux défaillances dans leurs modalités d'exécution (1.4.2) et à la qualité de l'information délivrée aux élus (1.4.3).

1.4.1 La fiabilité du contenu des enveloppes de dépenses pluriannuelles et du PPI

1.4.1.1 Des dotations pluriannuelles au contenu imprécis

Aux termes de l'article R 4312-3 du code général des collectivités locales rendu applicable par l'arrêté du 22 avril 2011, « les autorisations de programme correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées [...], ou à des subventions d'équipement versées à des tiers. »

Les crédits de ces dotations permettent de conclure les engagements juridico-comptables sans engager les crédits budgétaires. Par exemple, les marchés de voirie

²⁴ Les organismes relevant de l'instruction budgétaire et comptable M. 52 ont le choix d'appliquer ce dispositif sur le montant total ou un montant partiel de l'amortissement constaté.

d'une AP de programme routier seront engagés sur les crédits de cette AP. Les dépenses seront ensuite mandatées sur crédits budgétaires.

La Nouvelle-Calédonie recourt de plus en plus aux dotations pluriannuelles.

Le compte administratif 2015 décompte 143 AP en investissement pour un total de 141 Mds F CFP et 21,3 Mds F CFP de dépenses mandatées relevant de ces AP pour un total de 22,9 Mds F CFP de dépenses. En 2016, le compte administratif décompte 207 AP pour un montant de 154 Mds F CFP et 10,2 Mds F CFP de dépenses sur un total de 12,1 Mds F CFP.

Au cours de l'existence de ces dotations, leur volume global de dépense évolue souvent dans de grandes proportions. Leur durée totale varie aussi en étant prolongée année après année (certaines dotations ont plus de 10 ans d'âge). L'échéancier interne des dépenses budgétaires prévisionnelles (les CP) est modifié dans des proportions substantielles.

A noter également la démultiplication des AP sur la même thématique de dépense. Dans le compte administratif 2016 sont présentées sept AP de « programme routier ».

Tableau n° 12 : AP de voirie du compte administratif 2016

Libellé de l'AP*	Chapitre	Stocks AP votées disponible à l'affectation (exercices antérieur)	Stock d'AP affectés restant à financer (4)=(1)+(2)-(3)	CP mandatés au budget de l'année N (5)	AP affectées non couvertes par des CP mandatés au 31/12/N (6)=(4)-(5)
PROGRAMME ROUTIER 2012/2017	908	850 000 000	560 450 114	2 467 500	557 982 614
PROGRAMME ROUTIER 2013/2018	908	9 686 000 000	8 528 661 423	2 184 757 255	6 343 904 168
PROGRAMME ROUTIER ANTERIEUR	908	1 159 982 468	209 880 500		209 880 500
PROGRAMME ROUTIER 08/13	908	221 026 190	99 198 915		99 198 915
PROGRAMME ROUTIER 2009/2014	908	17 790 962	15 092 111		15 092 111
PROGRAMME ROUTIER 2010/2015	908	14 569 669 364	7 957 595 114	1 207 090 423	6 750 504 691
PROGRAMME ROUTIER 2011/2016	908	4 149 000 000	1 141 334 990	137 794 001	1 003 540 989

Source : *Compte administratif 2016*

Certaines AP ou AE ne sont pas mises en œuvre avant plusieurs années témoignant soit de l'impréparation du projet dont elles sont censées être l'enveloppe financière soit de l'impossibilité de la collectivité à financer leur mise en œuvre.

Contrairement à ce que fixe le règlement budgétaire et financier, les coûts d'exploitation associés et les plans de financement ne sont pas précisés.

Le montant total des CP pour l'exercice suivant est beaucoup plus élevé que ceux des années qui suivent, signe de la difficulté de la collectivité à se projeter au-delà d'un an.

L'outil permet de faire acter des priorités par les élus en esquissant une enveloppe globale. Il ne joue pas son rôle d'outil de projection à la fois opérationnelle et financière qui

suppose en amont un travail approfondi d'évaluation du coût global et de phasage annuel de la dépense par le service responsable de la dotation pluriannuelle.

Si les dotations pluriannuelles sont précisément définies et planifiées, les crédits budgétaires annuels à inscrire découlent des dotations ce qui facilite la préparation budgétaire et l'élaboration du plan pluriannuel d'investissement.

Ce n'est pas le cas actuellement, ce qui explique la difficulté de construire un plan pluriannuel d'investissement (PPI). Le PPI devrait a priori être facile à déterminer dans la mesure où 95 % des dépenses d'investissement sont gérées en autorisation de programme. Les difficultés du PPI renvoient aux défaillances dans la conception et le suivi des AP.

Il conviendrait que la collectivité se dote d'une méthode de définition de ses dotations pluriannuelles plus rigoureuse. Ceci renforcerait ses capacités de projection opérationnelle. Elle a déjà commencé à le faire dans son règlement budgétaire et financier en définissant les premiers éléments d'une méthode d'élaboration des dotations d'AP ou d'AE.

« L'ouverture d'une autorisation est conditionnée à la réalisation d'une étude préalable laquelle doit fournir les indications suivantes :

- le libellé de l'autorisation ;
- une présentation de l'opération ou des opérations financées ;
- le coût global de l'opération ;
- l'échéancier des crédits de paiement (CP) ;
- le cas échéant, le plan de financement (subventions de l'Etat, de l'Europe...).

S'agissant des opérations d'équipement, l'étude doit impérativement indiquer une estimation des coûts annuels de fonctionnement induits.

La révision de l'enveloppe globale et l'ajustement des CP sont possibles mais doivent être justifiés. ».

Cette esquisse de méthode devrait être développée en une procédure plus précise afin que le contenu des enveloppes et leur phasage budgétaire soient mieux définis dès le départ et plus stables dans le temps.

Les dotations pluriannuelles ne doivent être adoptées que lorsqu'elles correspondent à un contenu opérationnel cohérent, piloté ensuite tout au long de sa mise en œuvre par la direction ayant proposé la dotation à l'exécutif et au vote des élus. L'adoption d'une ventilation analytique des dépenses en codes-projet pourrait être le levier de cette évolution.

Recommandation n°15 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de définir précisément le contenu et le phasage budgétaire des dotations pluriannuelles d'autorisation de programme et d'autorisation d'engagement.

En réponse, le président du gouvernement indique que la collectivité est en train de supprimer les dotations pluriannuelles insuffisamment précises – dites politiques – et de mettre en place une procédure de définition et de phasage budgétaire des dotations pluriannuelles qu'elle inscrira dans le règlement budgétaire et financier en cours d'actualisation.

1.4.1.2 La nécessaire élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement

Un plan pluriannuel d'investissement est un document recensant les dépenses futures d'investissement et présentant la capacité prévisionnelle de financement. Il s'agit d'un outil de pilotage de la politique d'investissement (priorisation des projets, appréciation de leur soutenabilité financière, programmation des AP/CP, arbitrage des nouveaux projets d'équipement, etc.)

Le recours à cet outil est prévu dans le cadre budgétaire et comptable de la Nouvelle-Calédonie.

A cet égard, l'article 84-2 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie dispose que « dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget primitif, un débat d'orientations budgétaires a lieu au congrès sur les orientations budgétaires de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés ».

Le règlement budgétaire et financier précise « A compter de 2015, la gestion pluriannuelle des dépenses d'équipement pourra s'opérer sur la base d'un Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI). Celui-ci doit englober l'ensemble des dépenses d'équipement, en AP ou non. (...) Le PPI sera présenté annuellement dans le cadre du débat d'orientations budgétaires. Il sera révisé régulièrement, au moins à l'occasion de chaque étape budgétaire, pour tenir compte des modifications qui interviennent dans les opérations. »

Le PPI n'a toutefois pas encore été mis en place. Une étude cofinancée par l'AFD portant sur la structuration possible d'un tel plan a été confiée au cabinet Calia Conseil²⁵. L'objectif est d'inscrire les projets d'investissement de la collectivité dans un document à horizon de cinq ans, comportant un détail annuel et faisant état des dépenses et recettes d'investissement ainsi que des dépenses de fonctionnement liées. Pour ce faire des entretiens ont été réalisés avec neuf directions de la Nouvelle-Calédonie,

Un premier rapport a été remis en janvier 2017. Il en ressort notamment que la DBAF centralise les programmes et les dotations pluriannuelles d'investissement des directions opérationnelles sans disposer d'une méthode de priorisation. Ce rapport d'étape pointe également les insuffisances des AP/CP.

L'élaboration d'un PPI solide apparaît étroitement dépendante de la capacité de chaque direction à projeter ses dépenses à l'horizon de 5 ans et celle de la DBAF à hiérarchiser leurs projets et besoins.

La ventilation des dépenses par code-projet pourrait sans doute contribuer à fiabiliser les AP et les AE et à élaborer sur cette base un PPI.

Recommandation n°16 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de finaliser son plan pluriannuel d'investissement.

²⁵ Cabinet métropolitain spécialisé dans le conseil en matière d'action publique.

1.4.2 Les défaillances relevées dans les modalités d'exécution des enveloppes

1.4.2.1 Le double engagement juridico-comptable des dépenses

Pour les actes juridiques conclus par la collectivité dans le cadre d'une AP ou d'une AE (principalement des marchés de travaux), l'engagement juridico-comptable est effectué sur crédits d'AP. Cet engagement donne lieu à l'édition sous Surfî d'une fiche d'engagement d'AP²⁶.

Ensuite, la collectivité procède à un nouvel engagement juridico-comptable du même acte sur les crédits budgétaires de l'année.

Un acte juridique conclu dans le cadre d'une AP ou d'une AE sera donc engagé sous crédits pluriannuels avec un numéro d'engagement spécifique puis sous crédits budgétaires annuels avec un autre numéro d'engagement.

Cette méthode montre une incompréhension sur la nature des dotations pluriannuelles. Celles-ci mettent en place des crédits dédiés aux engagements juridico-comptables. Ceci exclut d'effectuer ensuite pour le même acte un engagement juridico-comptable de crédits budgétaires.

Les crédits budgétaires ne doivent être utilisés que pour la liquidation puis le mandatement des dépenses appelées en paiement par les fournisseurs. Ils ne doivent pas faire l'objet d'un nouvel engagement juridico-comptable, ce dernier ayant déjà été effectué sur crédits d'AP.

Dans sa réponse la collectivité indique que la réglementation n'interdit pas le double engagement comptable (sur crédits pluriannuels puis sur crédits budgétaires) des actes juridiques pris dans le cadre d'une dotation pluriannuelle. Elle précise néanmoins étudier les conditions et modalités techniques de mise en œuvre de la recommandation.

La chambre rappelle les termes de l'instruction budgétaire et comptable M. 52. L'engagement consiste, sur le fondement d'un acte juridique liant la collectivité à un tiers, à décompter l'utilisation d'une autorisation chiffrée (budgétaire ou pluriannuelle) votée par les élus. Le même acte juridique ne peut être engagée deux fois de suite. Pratiquer l'engagement sur les crédits pluriannuels implique de ne pas le répéter sur des crédits budgétaires. La M. 52 indique qu'en ce cas, les crédits budgétaires doivent être utilisés uniquement lors de la transmission des pièces à payer pour liquider et mandater les dépenses. Une fonctionnalité de Surfî permet d'utiliser ainsi les crédits budgétaires en cochant la case « utilisable sans engagement ».

Rappel d'obligation n°9 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie que l'engagement juridico-comptable d'un acte conclu dans le cadre d'une AP ou d'une AE doit être effectué exclusivement sur les crédits de la dotation pluriannuelle et ne pas être doublé d'un engagement juridico-comptable sur les crédits budgétaires annuels.

²⁶ La chambre relève que ces fiches sont dénommées engagement d'AP également pour les engagements de crédits d'AE. Il conviendrait que les engagements sur crédits d'AE soit dénommés fiche d'engagement d'AE pour éviter toute confusion par les services.

1.4.2.2 Le suivi des crédits budgétaires sous AP ou AE

L'instruction budgétaire et comptable M. 52 rappelle que la gestion en AP et AE a pour objet de n'inscrire au budget que les crédits nécessaires au mandatement des dépenses.

Les crédits budgétaires relevant de dépenses juridiquement engagées sous AP ou AE n'étant pas engagés, ils peuvent et doivent être annulés dès que la collectivité est assurée qu'aucun mandatement ne sera plus nécessaire. S'ils ont été comptablement réservés en vue d'une liquidation qui n'a finalement pas eu lieu, ils doivent être au préalable soldés. De cette façon par une décision modificative en fin d'exercice budgétaire, les crédits budgétaires peuvent être ajustés au montant des dépenses mandatées. Le taux d'exécution peut ainsi être porté à près de 100%.

A cette fin, il convient d'opérer une revue des AP/AE dans le dernier trimestre, d'en actualiser le montant ainsi que celui des crédits budgétaires exécutés (pour l'exercice écoulé) et prévisionnels (pour les exercices futurs) puis de prendre une délibération modificative du budget actant cet ajustement.

De cette manière, les crédits budgétaires ne sont utilisés que pour les mandatements de chaque exercice sans devoir être reportés à due concurrence des engagements non soldés. Ceci permet également d'éliminer les restes à réaliser et d'augmenter les taux de réalisation.

Or, la Nouvelle-Calédonie ne pratique pas cette actualisation, constate des restes à réaliser sur des crédits relevant d'opérations sous AP ou AE et présente des taux d'exécution en investissement de l'ordre de 50% alors que 95% des dépenses relèvent d'enveloppes pluriannuelles d'AP.

L'actualisation des dotations pluriannuelles et de leurs crédits budgétaires relève des directions en charge des dotations. Elles détiennent l'information sur le planning de leurs dépenses budgétaires, celles-ci dépendant de l'état d'avancement des projets et des dates indiquées par les prestataires et autres tiers de l'administration pour les futurs appels de fonds et/ou transmissions pour mandatement des factures, décomptes, mémoires et autres pièces justificatives.

La collectivité doit se doter d'un système de suivi et d'actualisation. Chaque direction gestionnaire d'AP ou d'AE doit être capable, avec son SAF, de proposer l'actualisation des dotations dont elle assure la gestion. Ceci devrait aller de pair avec la fiabilisation du contenu des dotations évoquées au début de cette section.

Recommandation n°17 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de renforcer sa capacité de suivi des dépenses relevant des dotations pluriannuelles, d'actualiser le montant de ces dotations et leur calendrier budgétaire prévisionnel et de supprimer les crédits reportés en restes à réaliser.

En réponse, le président du gouvernement confirme que la réflexion concernant la mise en œuvre de cette recommandation est en cours de finalisation dans le cadre de la mise en place du plan pluriannuel d'investissement.

1.4.3 L'information des élus sur les dotations pluriannuelles

Les modalités par lesquelles les élus votent, et sont informés sur, les dotations pluriannuelles ne sont pas satisfaisantes.

1.4.3.1 La procédure de vote des dotations pluriannuelles

L'article 209-5 de la loi organique indique que le congrès décide des dotations pluriannuelles qui comprennent des autorisations de programme ou d'engagement et des crédits de paiement. Par renvoi à l'article R. 4312-3 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), il fixe que les dotations et leur révision (c'est-à-dire les changements de montants, de calendrier ou d'intitulé) sont présentées par l'exécutif et votées par le congrès à l'occasion du vote du budget ou de toute décision modificative.

Ces dispositions « à l'occasion du vote du budget » indiquent que c'est lors des séances budgétaires que le vote sur les dotations pluriannuelles doit avoir lieu et qu'il doit fixer le montant et les crédits de paiement de chaque AP et AE.

Jusqu'en 2018, la délibération adoptant le budget contenait un article générique relatif aux dotations pluriannuelles.

« Les ordonnateurs du budget de la Nouvelle-Calédonie sont autorisés, chacun en ce qui le concerne, à lancer les opérations et à passer les marchés et à signer toutes pièces et documents relatifs aux dépenses pluriannuelles, conformément au tableau annexé à la présente délibération qui reprend les augmentations et les créations d'autorisations de programmes et autorisations d'engagements correspondantes (annexe ci-jointe). ».

L'absence de délibération spécifique ne répondait pas aux dispositions de l'article L.209-5 de la loi organique sur le vote des AP et des AE.

Cependant, lors du vote du budget primitif 2018 de la collectivité les dotations pluriannuelles ont fait l'objet d'une délibération propre. La chambre en prend bonne note.

1.4.3.2 La nature des crédits des dotations pluriannuelles

Les élus sont informés sur les AP et les AE par le rapport de présentation du budget, un document d'environ 500 pages qui détaille la destination des crédits par mission, programme et action. La nature des crédits pluriannuels, différente pourtant de celle des crédits budgétaires, n'est pas explicitée.

Certains tableaux récapitulatifs du rapport de présentation dénomment des crédits budgétaires comme AP ou AE confondant l'autorisation pluriannuelle et les crédits budgétaires la mettant en œuvre.

Le rapport indique souvent que tel projet sera « financé » par telle AP ou telle AE. L'élue a ainsi l'impression que l'AP ou l'AE est un réservoir financier alors qu'elle est une autorisation à financer budgétairement.

Les crédits annuels votés pour des dépenses sous AP ou sous AE ne doivent donc pas être présentés comme « financés AP ou AE » comme le dit le rapport de présentation. Ils doivent être votés en application des CP prévisionnels de la dotation concernée.

L'annexe en fin de budget relative aux dotations pluriannuelles varie chaque année, elle n'a pas été présentée en 2017 et sa lecture est incompréhensible²⁷.

L'annexe récapitulative en début de budget indique par un montant unique positif ou négatif la variation de la valeur des AP et des AE ce qui peut correspondre à une création, à une suppression ou à une modification. Le montant final de l'AP ou de l'AE résultant de la modification, non plus que son calendrier ne sont indiqués.

Ainsi, l'obligation d'informer les élus sur « la gestion des engagements pluriannuels » lors du vote du budget et sur leur situation lors du vote du compte administratif (article 209-5 de la loi organique) n'est pas remplie.

Rappel d'obligation n°10 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie l'obligation d'informer les élus sur la gestion et la situation des dotations pluriannuelles et celle de définir les modalités d'information dans son règlement budgétaire et financier.

En réponse, le président du gouvernement indique la volonté de la collectivité de mettre en œuvre cette obligation dans le cadre du budget 2018.

La chambre constate cependant que le gouvernement n'a pas déposé de rapport spécifique sur les dotations pluriannuelles lors du vote du budget primitif 2018. Elle l'invite à le faire dès que possible.

²⁷ En annexe du compte administratif, le suivi des AP-CP est renseigné automatiquement par Surfî dans un tableau présenté de la manière suivante dont la compréhension est difficile : montant des autorisations de programme (montant au 31/12), montant de l'exercice concerné, montant engagé, taux d'engagement, montant des CP (cumul des CP financés au 31/12) montant voté de l'exercice concerné, montant réalisé sur l'exercice concerné, montant du reste à financer.

2 LA SITUATION FINANCIERE

La situation financière recouvre la situation consolidée des trois budgets de la collectivité (2.1) et une analyse approfondie pour le seul budget propre (2.2).

2.1 La situation consolidée

La situation consolidée qui globalise les résultats des trois budgets comprend les données de l'exécution budgétaire (2.1.1) et la situation de trésorerie (2.1.2).

2.1.1 La situation budgétaire consolidée

2.1.1.1 Les taux d'exécution

Les taux d'exécution sont faibles. Le tableau n°13 retrace les taux atteints au cours de la période. Les restes à réaliser étant peu fiables, les taux incluant ces derniers n'ont pas été pris en compte dans l'analyse.

Tableau n° 13 : Evolution des taux d'exécution budgétaire depuis 2012

	2012		2013		2014		2015		2016	
	Hors RAR	Y compris RAR								
Budget propre										
Dépenses d'investissement	52%	97%	71%	91%	64%	82%	63%	68%	57%	66%
Recettes d'investissement	44%	143%	75%	84%	69%	83%	62%	62%	57%	57%
Dépenses de fonctionnement	87%	91%	92%	96%	93%	96%	95%	96%	78%	80%
Recettes de fonctionnement	94%	96%	88%	89%	95%	95%	95%	95%	100%	100%
Budget de reversement										
Dépenses de fonctionnement	90%	98%	88%	96%	87%	95%	90%	100%	90%	91%
Recettes de fonctionnement	91%	94%	91%	93%	89%	91%	92%	94%	85%	86%
Budget de répartition										
Dépenses de fonctionnement									97%	98%
Recettes de fonctionnement									84%	84%

Source : CTC

L'exécution en investissement a progressé entre 2012 et 2016 de 5 points. Le taux d'exécution moyen sur la période est de 61,4%. L'utilisation massive des AP devrait pourtant permettre des taux d'exécution plus élevés.

En fonctionnement, le taux d'exécution en dépenses n'appelle pas d'observation. En revanche, il a atteint seulement 84-85% des recettes en 2016 pour le budget de répartition et le budget de reversement.

Ce constat est surprenant dans la mesure où la collectivité indique avoir depuis 2015 une approche prudente dans ses prévisions de recettes pour éviter de subir des trop versés sur les avances mensuelles de la répartition.

2.1.1.2 Les prévisions

Les prévisions de recettes émanent de la confrontation de différentes tendances, la collectivité ne disposant pas d'outils permettant de faire des projections par imposition.

Les prévisions fiscales

Les prévisions budgétaires de recettes fiscales et douanières sont arrêtées à partir des travaux de la direction des services fiscaux (DSF) et de la DBAF et des projections obtenues par l'outil de modélisation économique « Amédée ».

La DSF arrête des prévisions sur les principaux impôts et taxes. Ce travail est effectué conjointement par le receveur des services fiscaux, qui assure le recouvrement de bon nombre d'entre eux (IS, CAIS, IRVM, IRCDC, TSS, DE) et la cellule des études fiscales et statistiques (CEFS) qui se charge plus particulièrement de la prévision concernant les impôts recouverts par la paierie (IRPP, patente, contribution foncière). Celle-ci collecte des données auprès des services d'assiette comme le service de la fiscalité des particuliers, ainsi que du service de la publicité foncière et de la régie locale des tabacs. La prévision est établie à partir du réalisé de l'année précédente, de la veille économique et des évolutions réglementaires fiscales.

La direction régionale des douanes établit les prévisions concernant les droits de douanes. Celles-ci sont fixées approximativement par rapprochement avec l'encaissé à la même période de l'année d'avant.

Les prévisions des directions recueillies par la DBAF sont ensuite modulées en fonction des résultats obtenus par l'outil de modélisation macro-économique « Amédée ». Cet outil a été développé par le cabinet DME à la demande du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Dans le cadre de séminaires (13 sur la période 2008-2016), des informations diverses sont collectées auprès de directeurs et responsables d'administration, de représentants de divers organismes (AFD, ISEE, IEOM, CAFAT, TNS), des chambres consulaires ainsi que des représentants du monde patronal pour alimenter l'outil Amédée dont les projections économiques se traduisent en prévisions de recettes fiscales pour l'année en cours et l'année suivante.

Par ailleurs, une réunion des directions financières est organisée mensuellement par le secrétaire général du gouvernement. La DSF, la direction générale des douanes, la DBAF, la paierie et le cabinet du membre en charge du budget y assistent. Les prévisions définitives sont arrêtées par le membre du gouvernement en charge du budget et le président.

Le cabinet DME réalise un suivi conjoncturel consistant à apprécier à intervalles réguliers, la probabilité de réaliser les recettes budgétaires inscrites au budget primitif au travers de deux indicateurs : l'indicateur d'écart trimestriel (écart entre la prévision budgétaire et les recettes cumulées entre le début de l'année et la fin d'un trimestre donné) et l'indicateur de tendance (le niveau de recettes attendues en fin d'année en tenant comptes des recettes encaissées depuis le début de l'année).

En interne, le receveur adresse à la DBAF et à la Paierie, à chaque clôture mensuelle, un état mensuel du titré et de l'encaissé par impôt auquel est joint depuis 2015 un tableau du reste à recouvrer.

La procédure de préparation budgétaire formalisée par la DBAF en 2016²⁸ n'explique pas les prévisions. La démarche reconstituée par l'encadré ci-dessus n'est pas identifiée formellement par la collectivité.

Les prévisions de recettes sont la base d'un pilotage budgétaire équilibré. Elles devraient être renforcées et suivies dans le temps afin d'identifier les pistes d'amélioration.

Depuis deux ans, la DBAF réalise une nouvelle prospective en discussion avec l'AFD. A partir du réalisé 2015 et 2016, des projections de dépenses et de recettes sont effectuées pour la période 2017-2019 en appliquant des taux d'évolution forfaitaires par nature de postes.

A partir de ces données, les ratios financiers de la collectivité sont calculés pour la période précitée et en premier lieu sa capacité d'autofinancement. La collectivité a ainsi amorcé un pilotage prospectif qu'il convient de poursuivre, de fiabiliser et de préciser.

Recommandation n°18 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'améliorer ses taux d'exécution budgétaire en renforçant la qualité de ses prévisions et de son pilotage budgétaire.

En réponse, le président du gouvernement informe que la réorganisation en cours de la direction du budget et des affaires financières vise à renforcer le pilotage et le taux d'exécution des crédits budgétaires.

2.1.1.3 Les résultats consolidés

Le tableau n°14 illustre l'évolution du résultat de clôture global des trois budgets qui représente l'épargne budgétaire cumulée, chiffrée en droits constatés, disponible en fin d'année.

Cette situation budgétaire consolidée présente tout au long de la période un résultat positif mais peu significatif.

Elle additionne en effet des flux et des résultats de nature différente. Le budget annexe de répartition est comptablement amélioré à proportion des restes à recouvrer qui s'élèvent globalement à 29,3 Mds F CFP. Cette somme correspond pour l'essentiel à des titres de recettes non recouverts et donc non redistribués. Ils figurent en recettes en fin d'exercice au compte administratif et génèrent un excédent purement comptable.

²⁸ Il s'agit de la procédure dénommée « préparation et gestion budgétaire » et référencée DBAF-BUD-PCS-003.

Tableau n° 14 : Résultats cumulés de la Nouvelle-Calédonie sur la période 2012-2016

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016
Résultat cumulé consolidé en début d'exercice	28,85	38,42	27,22	27,68	27,86
Résultat cumulé du budget principal en début d'exercice (a1)	24,12	32,71	19,94	19,11	-4,74
<i>Recettes de fonctionnement</i>	152,14	147,75	145,32	145,34	50,76
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	140,47	153,97	142,17	146,33	39,65
Résultat courant de fonctionnement (b1)	11,67	-6,21	3,15	-0,99	11,11
<i>Recettes d'investissement</i>	17,19	39,52	36,09	35,23	20,88
<i>Dépenses d'investissement</i>	20,27	46,09	40,07	35,66	21,20
Solde courant d'investissement sans l'affectation du résultat de fonctionnement (c1)	-3,07	-6,57	-3,98	-0,43	-0,31
Résultat cumulé du budget principal en fin d'exercice (a1+b1+c1)	32,71	19,94	19,11	17,69	6,05
Résultat cumulé du budget annexe de reversement en début d'exercice (a2)	4,73	5,71	7,28	8,57	10,17
<i>Recettes de fonctionnement</i>	51,09	52,66	53,56	59,66	63,57
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	50,12	51,09	52,27	58,06	67,90
Résultat courant (b2)	0,98	1,57	1,29	1,60	-4,33
Résultat cumulé du budget annexe de reversement en fin d'exercice (a2+b2)	5,71	7,28	8,57	10,17	5,84
Résultat cumulé du budget annexe de répartition en début d'exercice (a3)					22,43
<i>Recettes de fonctionnement</i>					123,71
<i>Dépenses de fonctionnement</i>					143,09
Résultat courant (b3)					-19,39
Résultat cumulé du budget annexe de répartition en début d'exercice (a3+b3)					3,05
Résultat cumulé consolidé en fin d'exercice	38,42	27,22	27,68	27,86	14,94
Provisions	5,88	2,53	2,53	2,53	16,22
Somme du résultat de clôture et des provisions	44,30	29,75	30,21	30,39	31,16
Restes à recouvrer	24,6	28,4	32,6	33,2	29,3
Trésorerie	17,33	7,31	10,91	6,80	1,48

Source : CTC

Sur la période 2012 à 2016, le résultat de clôture est resté excédentaire mais a reculé de 61%. Il est passé de 38,4 Mds F CFP en 2012 à 14,9 Mds F CFP en 2016.

Le recul de 61% est essentiellement imputable aux budget propre et de répartition. Leur résultat de clôture est passé de 32,7 Mds F CFP à 9,1 Mds F CFP (-72%).

L'examen des résultats reconstitués par budget sur la période 2012 à 2016 (cf. tableau n° 19 et annexe n° 9) montre que la diminution constatée provient principalement du budget de répartition dont l'excédent est passé de 24,3 Mds F CFP à 3,1 Mds F CFP. Cette chute résulte, notamment, d'une dépense de provision de 12,9 Mds F CFP, de la diminution des recettes fiscales à répartir - dont le montant est passé de 130,8 Mds F CFP à 115,5 Mds F CFP ce qui a résorbé l'excédent des recettes non réparties en fin d'année - et de la diminution des recettes restant à recouvrer par une politique plus active de recouvrement.

Le déficit du budget propre a contribué dans une moindre mesure à cette évolution, son résultat cumulé de clôture étant passé de 8,4 à 6,1 Mds F CFP.

Le résultat de clôture du budget annexe de reversement s'est globalement maintenu au même niveau entre ces deux dates (de l'ordre de 5,5 Mds F CFP).

La baisse du résultat budgétaire consolidé correspond donc à une gestion plus prudente et a permis de donner une image plus fidèle de l'excédent de clôture et de la situation financière de la collectivité.

2.1.2 La situation de trésorerie

En application de l'article 52-1 de la loi organique, à l'instar de l'ensemble des collectivités et organismes soumis aux règles de la comptabilité publique, la Nouvelle-Calédonie n'est pas autorisée à déposer de fonds sur un compte bancaire. Sa trésorerie est déposée sur le compte du comptable public, seul habilité à gérer les fonds publics.

Cette trésorerie apparaît détériorée, incertaine et juridiquement fragilisée.

2.1.2.1 Une situation détériorée

Le compte de trésorerie d'un organisme public ne peut fonctionner en situation débitrice. Le comptable public ne peut que bloquer les paiements lorsque les fonds sont insuffisants. La collectivité doit affronter de manière récurrente ces blocages depuis 2013 signe d'une détérioration marquée de sa situation.

- Des mandats en ordre de priorité depuis 2013

A compter de 2013, la collectivité a eu une trésorerie tendue. Fin 2016, la trésorerie immédiatement disponible ne représentait qu'une dizaine de jours de dépenses. Les fonds de son compte au Trésor n'étant pas suffisants pour payer l'ensemble des mandats transmis au payeur, elle a dû établir des priorités de paiement avec ce dernier (procédure dite des « ordres de priorité »).

Tableau n° 15 : Etat de la trésorerie sur la période 2012-2016

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016
Trésorerie (c/515)	17,3	7,3	10,9	6,8	1,5
<i>En jours de dépenses totales</i>	<i>103,9</i>	<i>29,2</i>	<i>45,0</i>	<i>29,8</i>	<i>8,9</i>

Source : CTC

Le stock de mandats en instance de paiement était de l'ordre de 20 Mds F CFP mi-2014, de 12 Mds F CFP mi-2015. Il a été réduit mi-2016 à 3 Mds F CFP. A la fin de l'instruction du présent rapport, la situation de trésorerie était la suivante :

Tableau n° 16 : Situation de trésorerie mi-2017

En Mds F CFP	27/07/2017	17/08/2017
Solde de trésorerie	4,8	4,3
Stock de mandats en instance de paiement	9,1	5,8
Insuffisance de trésorerie	-4,3	-1,5

Source : CTC

- La pratique des avances de trésorerie

La collectivité soutient divers tiers par des avances de trésorerie - versements financiers à titre temporaire n'ayant pas fait l'objet d'un mandat budgétaire- qui impactent sa trésorerie car elles ne sont pas remboursées et deviennent donc permanentes, tout comme une dépense budgétaire.

Le tableau n°17 retrace le montant des avances accordées par la collectivité sur la période. La seconde ligne présente la situation réelle qui est différente de celle figurant au compte de gestion.

En effet, certaines avances ne figurent pas au compte d'avance en fin d'année, car elles sont remboursées par un jeu d'écriture d'ordre en fin d'année puis comptabilisées à nouveau en avance au début de l'année suivante. Ces remboursements sont fictifs.

Tableau n° 17 : Etat de la trésorerie sur la période 2012-2016

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016
Avances de trésorerie à des tiers (compte de gestion c/551)	4,5	2,5	2,4	3,8	2,9
Avances de trésorerie à des tiers (situation réelle)	5,2	4,0	3,9	3,8	2,9

Source : CTC

Le tableau n°18 présente le détail des avances de trésorerie et des organismes bénéficiaires.

Tableau n° 18 : Montant des avances de trésorerie depuis 2012

En MF CFP	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016
ETFPA	192,6	165,6	111,6	84,6	
CHN	508,5	508,5	448,5	418,5	
CAFAT	1 050,0	1 050,0	1 050,0	1 050,0	1 050,0
ENERCAL	2 300,0	1 417,9	1 417,9	1 417,9	1 417,9
AIRCAL	319,1	319,1	319,1	319,1	
CHT	450,0	450,0	450,0	450,0	450,0
CHS	50,0	50,0	50,0		
ASEE			50,0	50,0	
Total	4 870,2	3 961,1	3 897,1	3 790,1	2 917,9

Source : CTC

La collectivité est autorisée à accorder des avances de trésorerie dans le respect des dispositions de l'article L511-5 du code monétaire et financier qui interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit d'effectuer des opérations de crédit à titre habituel, et des dispositions de l'article 52-1 de la loi organique qui pose la règle du dépôt des disponibilités au Trésor.

Aux termes de la jurisprudence applicable, les avances de trésorerie accordées à titre gratuit ne constituent pas des opérations de crédit visées par l'article L511-5 précité. Dès lors qu'elles sont prévues dans le budget de la collectivité qui les octroie, ces avances ne constituent pas non plus des disponibilités entrant dans le champ d'application de l'article 52-1 précité²⁹.

Dans ce cadre, les avances de trésorerie consenties par la Nouvelle-Calédonie sont attribuées par une convention pour une durée d'un an. Elles doivent donc être remboursées à cette échéance.

A cet égard, étant donné la situation de trésorerie de la collectivité, le renouvellement systématique des avances de trésorerie n'est pas de bonne pratique.

En 2016, quelques avances permanentes ont été transformées en prêt ou en participation. L'avance au profit de l'ETFPA (84,6 MF CFP au 31 décembre 2015) a été transformée en subvention de même que celle consentie à l'ASEE (50 MF CFP). L'avance accordée à Air Calédonie a été apportée au capital de cette société (319,1 MF CFP). L'avance au profit du CHN (418,5 MF CFP) a été transformée en prêt.

²⁹ CE 30 novembre 1994 n°145198, préfet de la Meuse ; CE 31 mai 2000 n° 170563 Ville de Dunkerque ; CAA Marseille 3 avril 2011 Préfet des Alpes de Haute-Provence. Une circulaire interministérielle du 2 avril 2002 (NOR INT/B/02/00089/C) reprend les apports de ces décisions.

Rappel d'obligation n°11 : la chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie l'obligation de respecter les règles d'encadrement de l'octroi d'avances et de transformer en prêts les avances rémanentes.

En réponse, le président du gouvernement confirme que la collectivité poursuit la régularisation des avances déjà en place en fonction des possibilités financières et qu'elle limitera à l'avenir cette pratique.

- La trésorerie non comptabilisée

Compte tenu de l'organisation du recouvrement, les recettes de la collectivité transitent par plusieurs comptes d'attente ouverts à l'OPT (receveur des services fiscaux, chef de la publicité foncière, régies diverses) avant de parvenir sur le compte du payeur. Ils sont transférés d'un compte à l'autre par dépôt de chèque. Or, ils ne sont enregistrés en comptabilité (au compte 515) qu'au moment de la réception du chèque par le payeur.

Même si les chèques sont remis régulièrement, compte tenu des montants recouverts sur les comptes concernés, notamment celui du receveur des services fiscaux, plusieurs milliards peuvent être collectés en quelques jours et figurer à un instant t sur le compte du receveur sans être constatés en trésorerie. Ils sont donc indisponibles et ce alors que la trésorerie sur le compte central est insuffisante.

Le suivi de la trésorerie effectué par la DBAF ne tient compte que de la trésorerie enregistrée au compte du Trésor. Il n'est pas tenu compte des disponibilités de la Nouvelle-Calédonie en amont de leur enregistrement comptable.

Au demeurant, les travaux d'instruction ont révélé que les acteurs de la gestion budgétaire et comptable de la collectivité n'avaient qu'une vision partielle de cette situation.

Il serait souhaitable que la collectivité dispose d'une cartographie de ce réseau de recouvrement et de trésorerie et que les procédures (circuit de transmission des états comptables, flux financiers, gestion des restitutions, dégrèvement, admission en non-valeur) soient formalisées et fluidifiées afin de réduire l'indisponibilité de la trésorerie.

Recommandation n°19 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'optimiser le réseau de la trésorerie et la centralisation de cette dernière sur le compte du payeur.

En réponse, le président du gouvernement et le directeur des finances publiques ont approuvé cette recommandation.

La chambre en prend bonne note et invite la collectivité à la mettre en œuvre en lien avec la direction des finances publiques.

- Voies et moyens d'une reconstitution de la trésorerie

La trésorerie évolue sous l'effet de multiples facteurs.

L'amélioration de la situation peut être obtenue par une diminution des dépenses budgétaire et une augmentation des recettes budgétaires réelles. La collectivité doit identifier les différents leviers à actionner pour y parvenir dans le cadre du pilotage de son budget propre.

Mais la trésorerie dépend également des flux non budgétaires. Les avances de trésorerie, les mandats en attente de paiement et les titres en attente de recouvrement impactent le niveau du compte au Trésor.

De nombreux paramètres entrent donc en ligne de compte. La collectivité doit jouer sur l'ensemble de ces paramètres pour reconstituer un niveau de trésorerie plus important.

La chambre souligne la nécessité pour la Nouvelle-Calédonie de reconstituer sa trésorerie.

2.1.2.2 La fragilité juridique du réseau de recouvrement

- Un réseau complexe

Les recettes de la Nouvelle-Calédonie sont centralisées par le payeur de la Nouvelle-Calédonie (comptable public appartenant au réseau de la direction des finances publiques). Une vingtaine de régies de recettes lui sont rattachées.

Le receveur des services fiscaux et le chef du service de la publicité foncière de la direction des services fiscaux³⁰ assurent, en qualité de comptable public, une partie du recouvrement et de l'encaissement des recettes sur des comptes bancaires ouverts en leur nom auprès de l'OPT.

Des développements plus détaillés figurent dans l'annexe au présent rapport relative au réseau comptable de la collectivité.

Le receveur des services fiscaux assure le recouvrement d'une part substantielle des recettes fiscales (80 Mds F CFP encaissés en 2016). Les principaux impôts recouverts sont l'impôt sur les sociétés, la contribution sociale additionnelle à l'impôt sur les sociétés (CSA), les droits d'enregistrement, la taxe de solidarité sur les services (TSS), l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (IRVM). Il est également chargé depuis 2017 du recouvrement de la taxe générale de consommation (TGC). Il perçoit d'autres produits plus accessoires tels que le loyer des baux consentis par la collectivité ou encore les produits de la vente de timbres amendes.

Le chef du service de la publicité foncière perçoit, à l'occasion de l'enregistrement des actes, la taxe hypothécaire et la contribution de sécurité immobilière (CSI). Les sommes recouvrées sont de moindre importance (de l'ordre de 0,7 Md F CFP en 2016).

Comme indiqué précédemment, les recettes recouvrées par ces deux agents sont ensuite centralisées sur le compte de trésorerie du payeur³¹. Tant que la trésorerie n'est pas parvenue

³⁰ Ce dernier a succédé à l'ancien conservateur des hypothèques au moment de la réforme de la publicité foncière en 2013

³¹ Il est tenu compte en comptabilité du recouvrement effectué par le receveur à la fin de chaque mois. Celui-ci transmet au payeur l'état de ses opérations (état des prises en charge et des recettes encaissées) qui procède au « désébergement » des titres correspondants. Il peut y avoir un léger décalage entre cette prise en compte et la réception effective des fonds. Ce décalage est normalement résorbé en fin d'exercice.

sur ce compte et qu'elle demeure sur les comptes de régie ou ceux de ces deux comptables, elle n'est pas utilisable.

- Un réseau juridiquement fragile

Les dispositions régissant l'organisation des missions du receveur des services fiscaux et du chef du service de la publicité foncière ont été fixées par la collectivité dans le cadre de son pouvoir d'organisation du service³².

Leur statut relève de l'Etat³³, qui l'a fixé par le décret n° 92-163 du 20 février 1992³⁴ :

« Les receveurs de l'enregistrement et le conservateur des hypothèques sont des comptables publics chargés de toutes les recettes, perceptions et contributions se rattachant aux services de l'enregistrement, du domaine et, éventuellement, des produits indirects, telles qu'elles sont fixées par les règlements du territoire.

Ils sont nommés par arrêté du haut-commissaire de la République, après avis conforme du trésorier-payeur général.

Ils font leurs versements à la caisse du comptable principal compétent. »

Contrairement à ces dispositions, les agents occupant les postes de receveur des services fiscaux et de chef du service de la publicité foncière ont été nommés par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

L'actuel receveur des services fiscaux a été nommé en 2010 avec avis favorable du trésorier-payeur général. En revanche, l'actuel chef de la publicité foncière a été nommé sans l'avis du trésorier-payeur-général, devenu le directeur des finances publiques.

La direction des finances publiques n'exerce aucun contrôle sur ces acteurs du recouvrement. Sur la base d'états comptables retraçant les opérations du receveur et du chef du service de la publicité foncière, le payeur prend acte des recouvrements effectués. Il réceptionne sur le compte du Trésor les fonds que ceux-ci lui transmettent selon les modalités fixées par la réglementation du service.

Le périmètre de compétence du receveur des services fiscaux en qualité de comptable public est circonscrit aux impôts indirects dans l'arrêté précité de 1992. Or, ce périmètre est dépassé puisqu'il a été chargé du recouvrement d'impôts directs (IRVM, IRCDC)³⁵. En outre, la loi du pays n°2009-05 du 30 janvier 2009 lui a transféré le recouvrement de l'impôt sur les sociétés précédemment assuré par le payeur.

³² Elles figurent dans l'arrêté modifié n° 2002-2581/GNC du 29 août 2002 fixant les attributions et portant organisation de la direction des services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie (articles 16 et 17)

³³ Article 21 (10°) de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999

³⁴ Décret n°92-163 du 20 février 1992 relatif à l'application de la loi n°90-1247 du 29 décembre 1990 portant suppression de la tutelle administrative et financière sur les communes de Nouvelle-Calédonie et dispositions diverses relatives à ce territoire et relatif au régime budgétaire et comptable applicable dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie. Article 6.

³⁵ Ces impositions ont été mises en place en 1924 et 1939 respectivement. Ce sont les deux premiers impôts directs sur le revenu.

En dernier lieu, la pratique a été prise de faire rembourser par le receveur des services fiscaux, hors mandatement, des trop-perçus sur versements d'avance avant liquidation de l'IS mines et de la cotisation sociale additionnelle³⁶. Ceci n'est pas prévu par le décret de 1992.

Le niveau de garantie exigée de ces agents en cas de mise en cause de leur responsabilité (cautionnement, assurance professionnelle) n'est pas encadré par un texte. Il en est de même de leur régime indemnitaire. L'assurance professionnelle du receveur le couvre à hauteur de 35 MF CFP. Or, les sommes qui transitent sur son compte s'élèvent à 80 Mds F CFP par an. L'indemnité mensuelle qu'il perçoit est fixée par l'arrêté n° 84-500/CG du 23 octobre 1984. Elle est de 30 000 F CFP par mois. Le chef du service de la publicité foncière ne bénéficie, lui, d'aucune indemnité.

Les modalités du contrôle du comptable public sur ces comptables de rang secondaire ne sont pas prévues. Qu'ils aient ou non prêté serment devant la chambre territoriale des comptes³⁷, leur régime de responsabilité n'est pas organisé dans la pratique.

Cette situation constitue un risque majeur que la collectivité devrait s'attacher à lever.

Une mise en conformité de la réglementation est nécessaire. Le statut juridique du receveur des services fiscaux et du chef du service de la publicité foncière devrait être clarifié sur les différents aspects précédemment cités.

Recommandation n°20 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de régulariser, en lien avec l'Etat, le statut du receveur des services fiscaux et du chef du service de la publicité foncière.

En réponse, le président du gouvernement et le directeur des finances publiques de la Nouvelle-Calédonie expriment leur accord sur cette recommandation. Le président du gouvernement fait savoir que la direction des services fiscaux et la direction des finances publiques travaillent conjointement sur le sujet et que la Nouvelle-Calédonie a sollicité auprès de l'Etat une évolution en ce sens des textes.

³⁶ Le receveur des services fiscaux est amené à rembourser les redevables de l'IS Mines et de la CSA du trop-versé sur acomptes. Il s'agit en effet d'imposition donnant lieu au versement d'acomptes avant liquidation et donc titrage. Il peut s'avérer au dépôt par le redevable du bordereau de liquidation que le montant total des acomptes versés précédemment est supérieur à l'impôt dû. Le produit de ces acomptes a préalablement été placé en compte d'attente. Ce circuit de traitement a été mis en place à la demande de l'ordonnateur. Pour le chef de la publicité foncière, il s'agit de restituer aux notaires des frais avancés au moment du dépôt de l'acte en cas de trop-versé.

³⁷ Le receveur des services fiscaux a prêté serment devant la chambre. Le chef de la publicité n'a pas prêté serment devant la chambre territoriale des comptes contrairement à ce que prévoit l'arrêté d'organisation de la direction des services fiscaux et l'article L 264-3 du code des juridictions financières.

2.1.2.3 Le risque de dysfonctionnement de la taxe générale à la consommation

- L'enjeu du rythme des remboursements de crédits de TGC aux assujettis

La période de marche à blanc de la taxe générale à la consommation (TGC) a révélé l'importance de la question du remboursement des entreprises assujetties.

L'un des principaux points conditionnant le bon fonctionnement de la TGC est, en effet sa neutralité économique. Celle-ci est assurée par le remboursement des assujettis de leurs crédits de TGC. En métropole, le comptable de l'Etat enregistre tous les mois les déclarations des assujettis et leurs crédits de TVA déductible. Si celle-ci est supérieur à la TVA collectée, il rembourse l'assujetti.

Le recouvrement de la TGC relève du territoire. La loi organique³⁸, englobe en effet dans le périmètre de la compétence fiscale, la « réglementation relatives aux modalités de recouvrement, au contrôle et aux sanctions ».

La réglementation actuelle de la TGC prévoit qu'elle est déclarée et reversée tous les mois à la DSF (ou au trimestre pour les petits opérateurs). Elle fixe que la demande de remboursement de crédit de TGC doit être déposée à l'issue d'un trimestre civil. Le circuit consiste à instruire cette demande et à procéder au remboursement par mandat.

Dans le cadre de la marche à blanc, ce dispositif s'avère peu praticable.

Il ne permet de rembourser un opérateur de son crédit de TGC de début de trimestre qu'à l'issue d'une période de 4 ou 5 mois durant laquelle il supporte le coût de trésorerie représentée par ses débours de TGC. Les assujettis ont commencé à réagir au dispositif dans le cadre de la marche à blanc. Ils souhaitent un délai de remboursement plus court.

De plus, mandater la TGC déductible impose de titrer le produit brut de la TGC. Ceci crée un flux de recettes partiellement temporaires dans le budget annexe de répartition pour la partie répartie de la TGC et dans le budget annexe de reversement pour sa partie reversée. Une partie des recettes de ce budget devrait être neutralisée avant de procéder à la répartition et au reversement. Ceci joint aux effets de trésorerie, compliquerait singulièrement le fonctionnement budgétaire et comptable.

C'est pourquoi la chambre recommande à la collectivité de mettre en place pour la TGC un circuit de recouvrement court. Le receveur des services fiscaux liquiderait la TGC déductible chaque mois et procéderait aux remboursements de TGC. Il émettrait ensuite l'état justificatif du titre à hauteur du produit net de la TGC du mois.

Recommandation n°21 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de mettre en place un circuit court de déclaration et de remboursement de la taxe générale à la consommation.

En réponse, le président du gouvernement indique qu'une réflexion conjointe est menée entre la direction des services fiscaux et la direction des finances publiques sur le sujet.

³⁸ Article 22 (1°) de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999.

- La nécessité de modifier le contenu des compétences du receveur des services fiscaux

La faculté pour le receveur des services fiscaux de procéder à des remboursements de crédits de TGC avant que celle-ci ne soit titrée dérogerait au principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable.

En effet, le décret de 1992 précité ne prévoit pas cette faculté. Le décret n° 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, dont le titre Ier est applicable à la Nouvelle-Calédonie, ne mentionne pas non plus une telle attribution

Il s'agit pour le comptable d'être autorisé à se substituer à l'ordonnateur pour le paiement et pour la liquidation des dépenses³⁹ de remboursement de TGC. Il conviendrait d'asseoir cette pratique sur une base légale solide⁴⁰.

Il conviendrait à cette fin d'appliquer aux comptables publics concernés une disposition analogue à celle prévue par l'article 78 du décret n° 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique pour les comptables publics de l'Etat.

« Par dérogation au premier alinéa de l'article 9, et pour le recouvrement d'impositions de toute nature, des autres produits mentionnés à l'article 23, ainsi que des pénalités fiscales et frais de poursuites et de justice y afférents, les comptables publics de l'Etat peuvent, dans les conditions prévues par décret, effectuer des opérations relevant de la compétence des ordonnateurs. ».

Si cette évolution n'était pas mise en œuvre pour la date d'entrée en vigueur de la TGC aux taux effectifs, le fonctionnement de la TGC pourrait être affecté.

Recommandation n°22 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de se rapprocher de l'Etat afin que le receveur des services fiscaux soit autorisé, dans le cadre de ses compétences de recouvrement, à effectuer des opérations relevant de l'ordonnateur.

En réponse, le président du gouvernement fait savoir que la direction des services fiscaux et la direction des finances publiques travaillent en effet conjointement sur ce sujet.

³⁹ En effet, l'article 18 (7°) mentionne que le comptable public est chargé « du paiement des dépenses, soit sur un ordre émanant des ordonnateurs, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative ». Ce dernier point concerne des dépenses dont la liquidation est certaine et qui sont payées avant mandatement puis régularisées par mandat sur information du comptable. Il s'agit des remboursements d'emprunt ou de certaines dépenses prélevées sur le compte du comptable (abonnement EEC ou loyers).

⁴⁰ En l'état actuel des textes, le receveur refuse de procéder aux remboursements. Il peut y être obligé par la voie de la réquisition. A défaut, le circuit long de remboursement sera appliqué avec pour conséquence de plus grand délais de traitement.

2.1.2.4 Les difficultés de suivi des restes à recouvrer

- La fragmentation du réseau de recouvrement

Il n'est pas possible de créer une imputation comptable spécifique par impôt restant à recouvrer pour différentes raisons techniques. Les restes à recouvrer sont globalisés dans trois comptes : le compte c/41211 « Débiteurs d'impôts recouverts par comptables du trésor », le compte c/41221 « Débiteurs d'impôts recouverts par comptables Impôts » et le compte c/413 « droits de douane ».

Le receveur et le payeur effectuent le suivi des restes par impôt selon des méthodes différentes.

En ce qui concerne le receveur des services fiscaux, le recouvrement et donc l'état des restes à recouvrer sont suivis par l'application informatique Pacifisc – la même que celle des services d'assiette- qui rapproche tout paiement effectué par un redevable du ou des titres fiscaux correspondants. Le recouvrement est ainsi suivi par redevable, par titre et par impôt avec une distinction entre impôt principal et centimes additionnels par organisme bénéficiaire (province, commune, chambre consulaire)⁴¹. Les restes à recouvrer sont établis précisément en temps réel.

En ce qui concerne le recouvrement assuré par le payeur, l'outil informatique utilisé – le logiciel Nautile- suit l'information par redevable. L'élaboration par impôt des états de développement des soldes du payeur sous l'outil informatique Clara (compte 41211) nécessite un retraitement manuel et approximatif⁴².

Les fichiers doivent être ensuite transmis à la DBAF qui doit les intégrer à son propre suivi des restes à recouvrer.

Cette situation fait obstacle à un fléchage rapide des encaissements et à l'utilisation des données du recouvrement pour paramétrer et alimenter l'outil de pilotage de trésorerie que la collectivité a acquis en 2017 et souhaite désormais paramétrer.

Il serait souhaitable que le recouvrement – compétence dont les règles sont définies par la Nouvelle-Calédonie – soit transféré dans son intégralité à la direction des services fiscaux. La faisabilité de ce transfert devrait être mise à l'étude.

Dans sa réponse, le directeur des finances publiques approuve le principe du transfert tout en soulignant qu'il s'agit d'un chantier complexe et suggère les modalités de mise en œuvre suivantes à l'intention de la collectivité.

« Une première étape pourrait concerner le transfert du recouvrement de tous les impôts professionnels, actuellement assurés, en grande partie par le receveur des impôts et dans une

⁴¹ Actuellement, la pratique en cas de paiement partiel d'un impôt principal et de ses centimes additionnels consiste à allouer le paiement au prorata des droits, les centimes étant considérés comme des droits. Il conviendrait que cette règle soit officiellement fixée.

⁴² Ainsi, pour un impôt principal sur lequel sont adossés des centimes additionnels, le recouvrement sera affecté en priorité aux centimes additionnels. Le solde sera considéré comme le règlement du titre correspondant à l'impôt principal. Pour l'impôt sur le revenu sur lequel est adossé la contribution calédonienne de solidarité (CCS), le recouvrement est réparti au prorata de la part respective des droits constatés dans le rôle. En pratique, le titre IRPP est « émarginé » -c'est-à-dire soldé- au fil de l'eau sous Clara, et, trois fois dans l'année, il est « désémarginé » pour proratiser le recouvrement selon la règle précédemment énoncée. Le titre CCS se trouve « émarginé » en conséquence.

moindre partie par le payeur, vers une structure dédiée. Le maintien de l'organisation actuelle, service assiette entreprise, receveur des impôts recouvrement, ne serait pas plus lisible pour les contribuables. La mise en place de synergies Assiette-Recouvrement ne me paraît efficiente qu'avec l'installation d'un service unique.

Le statut du responsable ainsi que celui de ses collaborateurs devra être précisé. Il conviendra également de définir les modalités de centralisation des écritures dans les comptes du Territoire tenus par le payeur et de prévoir une intégration quotidienne des flux financiers. Cette intégration permettra d'améliorer la trésorerie de la Nouvelle-Calédonie, en comptabilisant, au jour le jour, les encaissements effectués au titre des impôts indirects. Toutefois, elle devra être accompagnée d'une information de la Direction du Budget et des Affaires Financières (DBAF) pour anticiper les remboursements de crédits d'impôts qui pourraient être opérés directement par le responsable de la structure, sur le fondement des textes rénovés. Une étude préalable et un projet informatique permettant d'intégrer le recouvrement de la patente (impôt sur rôle) sans Pacifisc devrait également être réalisés avant ce transfert.

S'agissant des impositions des particuliers, recouvrées par le Payeur, un transfert du recouvrement vers un service dédié doit également être préparé. Cela nécessitera également une étude de faisabilité préalable et des investissements importants au plan informatique. Dans le cadre de cette réorganisation, un interlocuteur fiscal unique, pour les particuliers comme pour les entreprises, me paraît indispensable pour gommer les inconvénients de l'organisation actuelle. ».

Recommandation n°23 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'étudier la faisabilité du transfert au receveur des services fiscaux du recouvrement des impôts actuellement suivis par le payeur de la Nouvelle-Calédonie.

En réponse, le président du gouvernement indique que la collectivité étudie actuellement la faisabilité d'un tel transfert en lien avec la direction des finances publiques.

- Un pilotage informatisé de la trésorerie sous Webget restant à mettre en place

Le pilotage anticipé de la trésorerie a été secondaire tant que la trésorerie était abondante. Il est devenu une préoccupation durant la période sous-contrôle en raison de son insuffisance. L'anticipation des décaissements a alors été la priorité (versement des dotations aux établissements publics, visibilité du volume de factures en attente, etc.). Demeure le volet recettes, sur lequel les efforts de visibilité de la collectivité doivent maintenant se porter.

Début 2017, elle a acquis un logiciel de pilotage de trésorerie dénommé Webget. Cet outil opèrerait un rapprochement entre la comptabilité budgétaire de l'ordonnateur sous Surfi et les mouvements des comptes de classe 4 et 5 récupérés informatiquement. A partir des prévisions budgétaires renseignées en début d'année et de ce rapprochement effectué à un instant t, il fournirait une analyse prévisionnelle de trésorerie pour le reste de l'année.

L'enjeu est de paramétrer cet applicatif. Ceci suppose de cartographier le rythme de perception des différentes recettes. Les dispositifs légaux qui les régissent et le calendrier des procédures suivies pour leur perception doivent être identifiés. La dilution de la fonction recouvrement rend cet exercice laborieux. Le transfert de l'ensemble du recouvrement au comptable de la DSF le faciliterait.

Recommandation n°24 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de continuer à renforcer le pilotage prospectif de sa trésorerie en paramétrant l'outil informatique de suivi.

En réponse, le président du gouvernement confirme que le paramétrage de cet outil progresse mais que le flux des recouvrements en provenance du comptable public est difficile à intégrer ce qui ralentit l'avancement de ce chantier.

2.2 La situation du budget propre

Le budget propre a été fusionné avec le budget de reversement jusqu'en 2016. L'analyse rétrospective du seul budget propre sur la période 2012 s'appuie donc sur les chiffres reconstitués par la collectivité. La reconstitution opérée a consisté à disjoindre les flux du budget de reversement. Elle n'appelle pas de commentaire de la chambre.

La situation du budget propre est présentée tout d'abord globalement (2.2.1) puis par section (2.2.2).

2.2.1 Les résultats globaux de 2012 à 2016

2.2.1.1 Une dégradation continue jusqu'en 2015, un redressement en 2016

De 2012 à 2015, le déficit courant d'investissement et le déficit de fonctionnement des années 2014 et 2015 ont dégradé progressivement le résultat cumulé qui est passé d'un excédent 7,1 Mds F CFP fin 2011 à un déficit de 4,7 Mds F CFP fin 2015⁴³.

Le résultat courant de fonctionnement qui s'établissait à 4,4 Mds F CFP en 2012 est devenu déficitaire en 2014 (-5,7 Mds F CFP). Sur cette période, les dépenses de fonctionnement ont en effet progressé de 19% tandis que les recettes reculaient de 5%.

Sous l'effet de la dégradation de son résultat courant et d'un déficit d'investissement important, la collectivité a enregistré un déficit courant global en 2013, en 2014 puis en 2015. La dégradation a été enregistrée principalement en 2013 et en 2014. Globalement, le fonds de roulement est passé de 8,4 Mds F CFP fin 2012 à -4,7 Mds F CFP fin 2015.

La situation financière s'est sensiblement améliorée en 2016. Le résultat courant de fonctionnement s'est établi à 11,1 Mds F CFP, le déficit courant d'investissement étant contenu à -0,3 Md F CFP. L'excédent budgétaire courant dégagé sur ce seul exercice s'est donc élevé à 10,8 Mds F CFP. Ceci a permis de redresser le fonds de roulement qui était négatif en début d'exercice et est redevenu positif fin 2016 avec un résultat cumulé global de 6,1 Mds F CFP. En intégrant les restes à réaliser, le résultat global de clôture apparaît ténu, à 1,9 Md F CFP.

⁴³ Ce déficit a été minoré de 3,6 Mds F CFP lors de la scission des budgets propre et de répartition.

Tableau n° 19 : Les résultats de la Nouvelle-Calédonie de 2012 à 2016 (budget propre uniquement)

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016
Résultat global cumulé de N-1	7,1	8,4	6,1	-3,6	-4,7
<i>Recettes de fonctionnement</i>	45,0	49,3	42,8	47,1	50,8
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	40,6	45,2	48,5	47,7	39,6
Résultat courant de fonctionnement	4,4	4,1	-5,7	-0,7	11,1
<i>Recettes d'investissement</i>	17,2	39,5	36,1	35,2	20,9
<i>Dépenses d'investissement</i>	20,3	46,1	40,1	35,6	21,2
Solde courant d'investissement	-3,1	-6,6	-4,0	-0,4	-0,3
Résultat global courant	1,3	-2,5	-9,7	-1,1	10,8
Résultat global cumulé de N	8,4	6,1	-3,6	-4,7	6,1
Résultat des restes à réaliser	ns	ns	ns	-3,6	-4,1
Résultat global de clôture	ns	ns	ns	-8,3	1,9

Source : DBAF, CTC

2.2.1.2 Une augmentation rapide de l'endettement de 2012 à 2016

Sur la période 2012 à 2016, la dette propre de la collectivité ainsi que son endettement garanti ont rapidement augmenté. Elles pèsent sur les marges de manœuvre financières de la collectivité. Les ratios d'endettement réglementaires ont toutefois été respectés.

- L'endettement propre

Pour financer sa politique d'investissement, la collectivité a eu un recours croissant à l'emprunt.

Tableau n° 20 : Evolution de la dette propre de la collectivité depuis 2012

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016
Emprunts auprès des établissements de crédits (y compris les intérêts courus)	11,2	16,2	20,8	27,5	32,5
Emprunts et dettes financières diverses	34,6*	-	-	-	-
Total dette financière	11,2	16,3	20,8	27,5	32,5

Source : CTC

* La dette Nickel de 34,5 Mds F CFP a été abandonnée par l'Etat en 2013

Selon les données du tableau n°20, la dette aurait pratiquement triplé entre 2012 et 2016.

La progression a en réalité été moindre (121%) car le montant de la dette au titre de 2012 était en toute rigueur de 14,7 Mds F CFP. La Nouvelle-Calédonie disposait en effet déjà d'un droit de tirage théorique de 3,5 Mds F CFP dans le cadre d'un prêt du groupe bancaire BPCE assorti d'une option de tirage sur ligne de trésorerie (3,5 Mds F CFDP fin 2012). La collectivité disposait déjà cette année-là d'un droit de tirage théorique. Il est à noter que depuis

2013, la collectivité n'a pas, faute de trésorerie suffisante, reconstitué la ligne de trésorerie mobilisée ; la ligne de trésorerie fonctionne donc depuis lors comme un emprunt classique.

En 2016, le montant des nouveaux emprunts souscrits s'est élevé à 6,9 Mds F CFP contre 8,1 Mds F CFP en 2015.

Dans ce contexte, l'annuité de la dette a progressé de 81 % entre 2012 et 2016 soit une croissance annuelle moyenne de 16%.

Tableau n° 21 : Evolution des annuités sur la période 2012-2016

En Mds F CFP	2012*	2013	2014	2015	2016
Encours de la dette au 31/12/N	15,1	16,3	20,8	27,5	32,5
Remboursement du capital	0,90	1,11	1,09	1,30	1,62
Remboursement des intérêts	0,28	0,35	0,42	0,42	0,51
Annuité	1,18	1,46	1,51	1,72	2,13

Source : CTC

* Il n'est pas tenu compte de la dette Nickel de 34,5 Mds F CFP abandonnée par l'Etat en 2013

La structure de la dette au 31 décembre 2016 est présentée dans le tableau n°22.

Tableau n° 22 : La structure de la dette au 31 décembre 2016

Organismes prêteurs	Date de mobilisation	Nominal (en MF CFP)	Type de taux	Capital restant dû (en MF CFP)
BEI	15/12/1981	107,4	fixe	14,3
BEI	15/08/1987	45,3	fixe	17,4
BEI	01/03/1990	94,1	fixe	42,7
BEI	01/06/1991	33,4	fixe	16,3
BEI	01/01/1992	35,8	fixe	18
BEI	01/02/1992	143,2	fixe	76,9
BEI	01/01/1992	54,5	fixe	21,9
BEI	01/12/1992	95,5	fixe	48,1
CDC	10/10/2001	120,00	variable	10,4
BEI	01/06/2003	83,5	fixe	49
DEXIA-CLF	15/12/2009	2 028,6	fixe	1115,7
AFD	05/11/2010	2 000,0	fixe	1343,9
AFD	14/05/2011	1 579,9	fixe	1083,7
CDC	22/05/2012	2 243,4	variable	2124,1
CDC	26/10/2012	575,0	fixe	486,7
AFD	28/11/2012	2 800,0	fixe	2136,5
AFD	17/05/2013	779,9	fixe	609,1
AFD	12/11/2014	3 579,9	fixe	3244,8
CDC	12/12/2014	1 083,9	variable	1057,2
CDC	12/12/2014	911,4	variable	873,8
AFD	08/12/2015	3 579,9	fixe	3502,7
AFD	08/12/2015	2 147,9	fixe	2100,4

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

CDC	10/12/2015	797,5	variable	797,5
CDC	29/12/2015	1 548,1	variable	1548,1
AFD	08/12/2016	4 773,3	fixe	4 773,3
CDC	27/01/2017	952,5	variable	952,5
CDC	27/01/2017	463,6	variable	463,6
CDC	27/01/2017	509,5	variable	509,5
<i>Total emprunts en euros</i>		<i>33 167,0</i>		<i>29 038,1</i>
SGC	31/12/2010	750,0	variable	450,0
SGC	31/12/2010	1 040,0	variable	624,0
<i>Total emprunts en francs CFP</i>		<i>1 790,0</i>		<i>1 074,0</i>
Caisse d'Epargne	31/12/2008	5 300,0	variable	2 473,3
<i>Emprunt avec option de tirage sur ligne de trésorerie</i>		<i>5 300,0</i>		<i>2 473,3</i>
Total dette propre		40 257,0		32 585,4

Source : CTC

La Nouvelle-Calédonie emprunte principalement auprès de l'Agence française de développement (AFD) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ces établissements comptent respectivement pour 53 % et 23 % de l'emprunt total. Ces deux bailleurs de fonds n'interviennent pas selon les mêmes modalités : l'AFD consent des prêts budgétaires ; la CDC finance des projets d'équipement éligibles à certains critères.

Les autres prêteurs sont : la Caisse d'Epargne (13%), Dexia Crédit local de France (5%), la Société Générale Calédonienne (4%) et la Banque Européenne d'Investissement (2%).

Les deux emprunts à taux variable contractés au 31 décembre 2010 auprès de la Société Générale Calédonienne (SGC) font l'objet d'une couverture.

- L'endettement garanti

Au 31 décembre 2016, le montant nominal des emprunts de tiers bénéficiant d'une garantie de la collectivité s'élève à 66,1 Mds F CFP soit plus du double de l'encours de dette propre. Sur ce total (66,1 Mds F CFP), la couverture apportée par la collectivité au 31 décembre 2016 s'établit à 61,3 Mds F CFP pour un capital restant dû évalué par la collectivité à 54,8 Mds F CFP.

Ce montant d'emprunts garanti se compose de 65% d'emprunts contractés par des bailleurs sociaux et de 35% d'emprunts contractés par des organismes publics ou privés (établissements publics, collectivités, filiales).

En ce qui concerne ces derniers, la Nouvelle-Calédonie apporte une garantie qui ne porte que sur un montant total ou partiel de la dette contractée (80% ou 50%).

Tableau n° 23 : Dette garantie par organisme

Année de la garantie	Organismes bénéficiaires	Montant de l'emprunt (en MF CFP)	% garanti	Montant couvert (en MF CFP)
2011	Chambre d'agriculture NC	36,24	80	28,99
2009	Alliance Scolaire Evangélique	176,00	80	140,80
2007	Direction de l'Enseignement Catholique	440,10	80	352,08
2007	Direction de l'Enseignement Catholique	440,00	80	352,00
2005	ISEE	280,00	100	280,00
2006	Air Calédonie	632,50	50	316,25
2006	Air Calédonie	498,46	50	249,23
2007	Air Calédonie	498,61	50	249,30
2010	Direction de l'Enseignement Catholique	856,00	80	684,80
2011	Sté Calédonienne d'Energie	1 002,39	80	801,91
2014	CHT	125,00	50	62,50
2015	CHT	2 386,63	100	2 386,63
2015	CHT	850,00	50	425,00
2015	CHT	2 000,00	50	1 000,00
2014	CHT	250,00	50	125,00
2014	Direction de l'Enseignement Catholique	1 070,00	80	856,00
2014	Syndicat mixte de transport interurbain	1 200,00	100	1 200,00
2015	ASSNC	5 489,26	100	5 489,26
2015	ASSNC	1 700,48	100	1 700,48
2016	Air Calédonie	500,00	50	250,00
2016	Air Calédonie	2 720,00	50	1 360,00
2002-2010	Bailleurs sociaux	42 968,26	100	42 968,26
Total		66 119,93		61 278,50
Total hors bailleurs sociaux		23 151,67		18 310,24

Source : CTC

Depuis 2012, l'endettement de tiers garanti par la collectivité a progressé de manière significative ces dernières années (+29% et +17% de capital restant dû). L'annuité reste stable aux alentours de 2,7 Mds F CFP.

Tableau n° 24 : Montants de la dette garantie

En MF CFP	2012	2013	2014	2015	2016
Montant initial des emprunts faisant l'objet d'une garantie de la collectivité	51 386	50 892	52 961	63 049	66 120
dont opérations sociales défiscalisées	46 091	46 091	46 091	46 091	42 968
dont autres opérations	5 295	4 801	6 870	16 958	23 152
Capital restant dû au 31/12/N ⁽¹⁾	46 853	45 975	46 770	54 840	54 822
dont opérations sociales défiscalisées	43 119	42 259	41 365	41 365	37 367
dont autres opérations	3 734	3 716	5 405	13 475	17 455
Annuité garantie de l'exercice (intérêt+capital) ⁽²⁾	2 747	2 526	2 627	2 814	2 649
dont opérations sociales défiscalisées	1 903	2 079	2 089	2 163	1 846
dont autres opérations	844	447	538	651	803

Source : CTC

(1) Tel que déterminé par la collectivité- il n'est pas certain que le pourcentage de couverture soit toujours pris en compte- montant surestimé le cas échéant

(2) D'après la DBAF ce montant est circonscrit à la couverture effective accordée par la collectivité

La structure de cet endettement a été modifiée. Depuis 2010, la collectivité n'accorde plus de garantie d'emprunts dans le cadre d'opérations sociales, la part des organismes bénéficiaires autres que les bailleurs sociaux a donc été croissante.

- Les ratios d'endettement

La collectivité suit ses ratios d'endettement propre et d'endettement global. Il s'agit de ratios prudentiels –et non réglementaires– considérés à des fins d'analyse financière et dans les échanges que la Nouvelle-Calédonie a avec son principal bailleur de fonds, l'AFD.

Il n'existe pas de définition officielle de ces ratios ni des seuils d'alerte applicables. Selon le profil de la collectivité et plus précisément sa capacité à dégager une épargne, un seuil d'alerte compris entre 90% et 150 % peut être appliqué.

Le niveau d'endettement propre de la collectivité, c'est-à-dire l'encours de la dette propre ramenée aux recettes réelles de fonctionnement, s'établit à 73% au 31 décembre 2016.

Si le niveau d'endettement a plus que doublé depuis 2012, le taux de 73% est en deçà du seuil le plus prudent de 90% au-dessus duquel l'endettement pourrait être considéré à risque.

Tableau n° 25 : Le niveau d'endettement de la collectivité depuis 2012

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	2016 retraité
Encours de dette au 31/12	15,1	16,3	20,8	27,5	32,5	32,5
Recettes réelles de fonctionnement (hors exceptionnel)	42,4	45,3	42,2	43,6	46,1	44,3
Niveau d'endettement	36%	36%	49%	63%	71%	73%

Source : CTC

Le poids des annuités ramenées aux recettes réelles de fonctionnement est passé de 2,8% en 2012 à 4,7% en 2016 soit une progression de 68%.

Tableau n° 26 : Le poids des annuités dans le budget de fonctionnement depuis 2012

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	2016 retraité
Annuité de la dette propre	1,2	1,5	1,5	1,7	2,1	2,1
Recettes réelles de fonctionnement	42,4	45,3	42,2	43,6	46,1	44,3
Taux de charge de la dette	2,8%	3,3%	3,6%	3,9%	4,6%	4,7%

Source : CTC

La croissance de la dette couplée à la détérioration du résultat courant de la section de fonctionnement sur la période 2012-2015 a induit un effet ciseau qui a pesé sur la marge d'autofinancement courant (ou ratio d'équilibre financier global) et la capacité de désendettement de la collectivité.

Le ratio d'équilibre financier global a ainsi atteint, puis dépassé, le seuil d'alerte. Le résultat courant de fonctionnement réalisé en 2016 a permis un rétablissement du ratio juste en deçà du seuil d'alerte.

Tableau n° 27 : Evolution du ratio d'équilibre financier global de 2012 à 2016

En MF CFP	2012	2013	2014	2015	2016	2016 retraité
Charges de fonctionnement	40 625	45 217	48 461	47 723	39 649	39 649
Remboursement de dette	897	1 112	1 085	1 300	1 618	1 618
Produits de fonctionnement (1)	42 413	45 320	42 210	43 563	46 063	44 329
Ratio équilibre financier global (seuil d'alerte : = ou >1)	1,0	1,0	1,2	1,1	0,9	0,9

(1) hors recettes exceptionnelles et opérations d'ordre

Source : CTC

La capacité de désendettement de la collectivité qui était de 2-3 ans en 2012 et 2013 a bondi au-delà de 30 ans en 2014 avant de revenir à des niveaux plus acceptables (11 ans en 2015 et 5 ans en 2016).

Tableau n° 28 : Evolution de la capacité de désendettement de la collectivité depuis 2012

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	2016 retraité
Encours de dette au 31/12	15,1	16,3	20,8	27,5	32,5	32,5
Capacité d'autofinancement brute	6,8	6,6	0,7	2,5	9,1	7,4
Capacité de désendettement	2,2	2,8	30,9	10,9	3,6	4,4

Source : CTC

Le ratio d'endettement global (encours de dette propre majoré de l'encours de la dette garantie ramené aux recettes réelles de fonctionnement) est également suivi par la collectivité. Ce ratio est plus précisément examiné par son principal bailleur de fonds, l'AFD. En toute rigueur le seuil de 90% précité est applicable d'autant que l'historique de la collectivité ne permet de considérer sa capacité à dégager de l'épargne comme solide.

Au regard de ce ratio, la collectivité se situe depuis 2016 en zone d'alerte, même si on exclut les opérations sociales de construction.

Le tableau n°29 a été renseigné à partir du montant d'encours de dette garantie établi par la collectivité c'est-à-dire sous réserve des approximations liées à la non prise en compte des pourcentages couverts. Compte tenu de la position de la collectivité au regard de ce ratio, un suivi plus rigoureux de la dette garantie apparaît nécessaire.

Tableau n° 29 : Evolution du ratio prudentiel de mesure de l'endettement depuis 2012

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	2016 retraité
Encours de dette garantie au 31/12	46,8	45,9	46,7	54,8	54,8	54,8
dont logement social	43,1	42,2	41,3	41,4	37,4	37,4
dont autres dettes garanties	3,7	3,7	5,4	13,4	17,4	17,4
Encours de la dette propre au 31/12	15,1	16,3	20,8	27,5	32,5	32,5
Recettes réelles de fonctionnement	42,4	45,3	42,2	43,6	46,0	44,3
Ratio	146%	137%	160%	189%	190%	197%
Ratio hors logement social	42%	41%	61%	88%	108%	113%

Source : CTC

2.2.2 Analyse et perspectives par section

L'instruction M. 52 appliquée par la Nouvelle-Calédonie depuis le 1^{er} janvier 2012 impose classiquement un budget en deux sections.

La section de fonctionnement retrace les recettes et les dépenses courantes et doit, en bonne gestion, dégager une capacité d'autofinancement pour faire face au besoin de financement de la section d'investissement.

Les dépenses d'investissement sont financées par l'autofinancement, les subventions, les cessions et en dernier lieu par l'emprunt. Le recours à l'emprunt est le signe d'un financement insuffisant et il est réglementairement limité.

2.2.2.1 La section de fonctionnement : une capacité d'autofinancement redressée mais incertaine

- Les recettes de fonctionnement
 - Evolution

Les recettes de fonctionnement ont progressé de 13% entre 2012 et 2016. Elles sont passées de 45 Mds F CFP à 51 Mds F CFP.

Leur évolution n'a toutefois pas été linéaire sur la période (+10 % entre 2012 et 2013, - 13% entre 2013 et 2014, +10 % entre 2014 et 2015, +8% entre 2015 et 2016). Ceci est dû à la fluctuation de la part de la Nouvelle-Calédonie dans l'assiette de répartition et aux reprises de provisions opérés sur la période.

Tableau n° 30 : Evolution des recettes réelles de fonctionnement de 2012 à 2016

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016
Produits d'exploitation	1,7	1,8	1,9	2,0	2,2
Recettes fiscales	0,7	0,7	0,7	0,8	0,6
Dotations & participations	6,7	6,9	6,5	7,2	6,9
Autres recettes	0,2	0,1	0,2	0,2	1,9
Part NC de l'assiette de répartition	32,5	35,2	32,4	33,0	33,9
Produits financiers	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6
Produits exceptionnels	0,4	0,3	0,3	0,3	2,5
Reprises sur amortissements & provisions	2,2	3,7	0,3	3,2	2,2
Total recettes de fonctionnement	45,0	49,3	42,8	47,1	50,8
dont recettes réelles	45,0	49,3	42,8	46,8	50,7
dont recettes d'ordre	PM	PM	PM	0,3	0,1

Source : DBAF, CTC

La fluctuation de la part de la collectivité dans l'assiette de répartition sur la période découle de l'évolution des rentrées fiscales (cf. annexes n° 9 et n° 10 relative aux résultats des budgets annexes) couplée aux règles spécifiques de répartition exposées ci-avant. L'année 2014

a été marquée par une baisse brutale de la dotation de l'assiette de répartition (-2,7 Mds F CFP) alors que celle-ci avait été en forte en augmentation en 2013 par rapport à 2012 (+2,6 Mds F CFP).

La contraction de l'assiette de répartition conjuguée aux règles de détermination des dotations définitives a doublement pénalisé le budget propre de la collectivité.

Les reprises de provisions ont modifié l'évolution du total des recettes dans la mesure où en raison de leur objet fiscal (provision pour admission en non-valeur, provision pour non-recouvrement fiscal), elles ont porté sur des montants substantiels. Jusqu'en 2015, l'aspect recouvrement des recettes fiscales (y compris des taxes affectées) a été considéré comme relevant du budget propre. Ce n'est qu'à compter du budget supplémentaire 2016 que la situation entre les trois budgets a été régularisée à cet égard.

○ Structure

En 2012, les recettes réelles de fonctionnement ont été principalement constituées de la part de la Nouvelle-Calédonie dans l'assiette de répartition (76%) et des dotations et participations (16%) dont principalement la dotation globale de compensation versée par l'Etat. Les recettes d'exploitation et les recettes fiscales propres (participation des employeurs à la formation professionnelle, produit des amendes, produit des autorisations minières) ont compté respectivement pour 4% et 2%. Les produits financiers (dividendes reçus de la BCI, intérêts des traites douanières) ont compté pour 1% du total, de même que les produits exceptionnels (recouvrement sur créances admises en non-valeur, annulation de mandats, pénalités perçues).

Cette structure s'est maintenue jusqu'en 2015. En 2016, le poids dans les recettes de la part de la Nouvelle-Calédonie dans l'assiette de répartition et des dotations et participations a reculé (70% et 14% respectivement) en raison de l'enregistrement cette année-là de plusieurs produits exceptionnels :

- le prélèvement de 2 Mds F CFP opéré par la collectivité sur l'OPT ;
- le produit de 1,7 Md F CFP au titre de la refacturation par le budget propre au budget de reversement des dégrèvements et restitutions opérés sur la période 2012-2015 qui avaient été supportés à tort par le budget propre ;
- le produit de 2,2 Mds F CFP lié à la reprise de la provision pour risque de non recouvrement fiscal qui n'a désormais plus lieu de figurer au budget propre.

Les recettes de fonctionnement en 2016 ont intégré ainsi de l'ordre de 6 Mds F CFP de recettes exceptionnelles. Après retrait de ces éléments, les recettes 2016 ont été de l'ordre de 45 Mds F CFP soit le niveau de 2012.

○ Perspectives

Le niveau de recettes de la collectivité est fortement dépendant des entrées fiscales au budget de répartition dès lors que cette dernière dispose de peu de ressources propres. Dans ce cadre, la chambre n'identifie, à fiscalité constante, aucune marge de progression des recettes d'exploitation de la collectivité.

Au budget supplémentaire 2017, les recettes fiscales sont annoncées en baisse de 3,4 Mds F CFP par rapport à la prévision initiale de l'année. Les recettes du budget de

répartition sont ainsi prévues à 118,5 Mds F CFP contre 121,9 Mds F CFP initialement prévus et 123,7 Mds F CFP réalisé 2016. En conséquence, l'assiette de dotation nette est prévue à 111,9 Mds F CFP ce qui représente un recul de 3,7% par rapport au réalisé 2016. Mécaniquement, la part revenant à la Nouvelle-Calédonie s'établirait à 29,1 Mds F CFP au lieu de 31,0 Mds F CFP initialement prévus et 33,9 Mds F CFP réalisé en 2016.

Les prélèvements décidés sur l'OPT et le Port Autonome⁴⁴ permettront, certes, de comptabiliser une recette de 1,75 Mds F CFP. Il s'agit toutefois d'une recette exceptionnelle. Le rapatriement des résultats d'un établissement ne saurait, en effet, constituer une méthode pérenne de financement pour la collectivité. Le budget propre bénéficiera également d'une recette exceptionnelle de 324 MF CFP correspondant à la facturation du stock de tabacs au budget de répartition.

- Les dépenses de fonctionnement
 - Evolution

Les dépenses de fonctionnement ont reculé de 1 Mds F CFP entre 2012 et 2016. Elles sont passées de 40,6 Mds F CFP à 39,6 Mds F CFP, ce qui représente une diminution de 2%. Après une augmentation de 20% sur la période 2012-2014 qui a porté leur montant à 48,5 Mds F CFP, leur progression a été stoppée à partir de 2015 (-1%). Elles ont ensuite été réduites de 17% entre 2015 et 2016.

Tableau n° 31 : Evolution des dépenses de fonctionnement de 2012 à 2016

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses de personnel	13,2	13,6	14,7	14,7	14,9
Achats et charges externes	8,5	9,1	8,3	7,7	7,3
Participations & subventions	13,7	15,7	18,2	18,3	14,2
Charges financières	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5
Charges exceptionnelles	0,7	2,9	3,8	1,0	0,6
Amortissements & provisions	4,3	3,6	3,1	5,6	2,1
Total dépenses de fonctionnement	40,6	45,2	48,5	47,7	39,6
dont dépenses réelles	37,9	42,2	45,6	45,0	37,5
dont dépenses d'ordre	2,7	3,0	2,9	2,7	2,1

Source : DBAF, CTC

- Structure

La structure des dépenses de fonctionnement est restée globalement la même sur la période sous-contrôle.

⁴⁴ Délibérations du congrès n°205 et 206 du 28 décembre 2016 ; délibération n°72/2016 du 25 novembre 2016 du conseil d'administration de l'OPT

Les participations et subventions accordées par la collectivité (38%) et les dépenses de personnel (36% en 2012, 39% en 2016) sont les deux principaux postes. Les achats et autres charges externes constituent le troisième poste de dépenses (23% en 2012, 20% en 2016).

La progression observée entre 2012 et 2014 est imputable en premier lieu à l'augmentation des participations et subventions à hauteur de 4,4 Mds F CFP (+33%).

Au sein de ce poste, les contributions obligatoires⁴⁵ sont passées de 2 Mds F CFP à 5 Mds F CFP (+ 148 %) et les subventions de 9 Mds F CFP à 10 Mds F CFP (+11%). Les subventions accordées aux organismes publics ont progressé de 33% tandis que celles en faveur des organismes privés diminuaient de 14%.

L'enregistrement de charges exceptionnelles en 2013 et 2014 liées à l'octroi de subventions exceptionnelles aux établissements publics, principalement l'agence sanitaire et sociale, a conforté la tendance haussière.

Tableau n° 32 : Participations et subventions

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016
Participations & subventions	13,7	15,7	18,2	18,3	14,2
<u>dont :</u>					
Contributions obligatoires	2,1	2,8	5,1	5,2	4,0
Participations	0,3	0,9	0,7	0,5	0,7
Subventions	8,9	9,2	10,0	10,3	7,6
<i>Org. privés</i>	4,0	3,5	3,4	3,4	2,7
<i>Org. publics</i>	4,9	5,6	6,5	6,9	4,9
Aides à la personnes	1,5	1,9	1,4	1,4	1,3
Autres charges	0,9	0,9	-1,0	0,9	0,6

Source : DBAF, CTC

La hausse des dépenses de fonctionnement a résulté dans une moindre mesure de celle de dépenses de personnel (+12%).

Un effort d'économie a été entamé entre 2014 et 2016 même s'il a été en partie masqué cette année-là par la constatation d'une provision pour risque de non recouvrement fiscal de 2,6 Mds F CFP⁴⁶. Les dépenses de fonctionnement ont diminué de 8 Mds F CFP en 2016 par comparaison à 2014.

Cette réduction est due pour moitié à la restriction des participations et subventions qui ont reculé de 4 Mds F CFP en 2016 (-22% par rapport à 2014). Elles s'établissent à 14,2 Mds F CFP soit seulement 4% de plus qu'en 2012. Au sein de ce poste, les contributions obligatoires ont diminué d'environ 1 Md F CFP et les subventions de 2,3 Mds F CFP. La

⁴⁵ Dotations de fonctionnement aux établissements scolaires, contributions obligatoires aux fonds de concours, etc. Des contributions obligatoires au profit de fonds ne sont comptabilisées que depuis 2014.

⁴⁶ 2015 est la première année où la provision pour risque de non recouvrement est déterminée à partir d'une analyse minutieuse des restes-à-recouvrer.

réduction des subventions versées a concerné les organismes publics comme les organismes privés. Les aides directes et indirectes à la personne ont reculé dans la même proportion.

Les achats et charges externes ont été réduits dans le même temps d'un peu moins de 1 Md F CFP (- 18%). L'effort ici s'est concentré sur les frais de formations et de colloques qui ont reculé de 40%.

Enfin, la baisse des charges exceptionnelles de 3,2 Mds F CFP et l'absence de dotation aux provisions en 2016 ont mécaniquement pesé à la baisse sur les dépenses de fonctionnement.

Sur cette même période, la progression des dépenses de personnel a été contenue dans la limite de 2% sur la même période. La création des postes budgétaires s'est ralentie à une dizaine par an. Le taux d'occupation des postes s'est stabilisé à 90%. En 2016, la masse salariale représente 39% des dépenses totales de fonctionnement et consomme 29% des recettes réelles de fonctionnement.

Dans ce contexte de maîtrise des charges, la progression de 84 % des charges financières (constituées principalement du versement des intérêts sur emprunt) représente une hausse de 0,3 Md F CFP à 0,5 Md F CFP. Leur poids dans le total des charges réelles demeure toutefois de 1%.

La réduction des subventions accordée aux établissements et organismes publics

Les subventions aux établissements et autres organismes publics sont passées de 4,9 Mds F CFP en 2012 à 6,9 Mds F CFP en 2015 (+41%) et de nouveau à 4,9 Mds F CFP en 2016.

La subvention versée à l'ASSNC pour la compensation des régimes sociaux a pesé sur cette évolution : 0 F CFP en 2012, 1,9 Md F CFP en 2013, 2,3 Mds F CFP en 2014 ; 2,2 Mds F CFP en 2015 et 1,2 Md F CFP en 2016⁴⁷. Les subventions d'équilibre versées à l'ERPA et à la CANC sont passées de 1,5 Md F CFP à 0,8 Md F CFP et de 0,3 Md F CFP à 0,1 Md F CFP entre 2015 et 2016, soit une réduction globale de 0,9 Md F CFP.

Ceci étant, la baisse des subventions aux organismes publics entre 2015 et 2016 a été plus que compensée par l'augmentation de la fiscalité affectée (+ 4,1 Mds F CFP) et notamment de la TAT3S (+ 2,6 Mds F CFP), la TSPA (+ 0,7 Md F CFP) et la TPP (+0,7 Md F CFP)⁴⁸.

La chambre observe que, malgré les montants en jeu, la DBAF ne dispose pas d'un outil de pilotage global du financement aux organismes publics.

Un tableau bord détaillant les financements bénéficiant à ces organismes (subventions, taxe affectée, achat de prestations de service) a été construit. Toutefois, certaines incohérences ont été relevées dans les renseignements qui y sont portés.

Il pourrait être envisagé d'élargir le périmètre de suivi à l'ensemble des organismes liés à la Nouvelle-Calédonie y compris les organismes de droit privé dont elle est membre.

⁴⁷ Les subventions versées en 2013 et 2014 correspondent à des subventions exceptionnelles destinées à financer le déficit du RUAMM, celles versées en 2015 et 2016 correspondent à des subventions exceptionnelles pour le financement du régime handicap et perte d'autonomie (RHPA) et du dispositif d'aide au logement.

⁴⁸ En revanche, le produit de la contribution calédonienne de solidarité (CCS) a seulement permis de compenser la baisse du rendement de la contribution sociale additionnelle (CSA) et la taxe de solidarité sur les services (TSS).

Enfin, la visibilité d'ensemble serait améliorée si les principaux indicateurs financiers des organismes bénéficiaires étaient mis en regard des financements apportés. Ces indicateurs sont aujourd'hui suivis organisme par organisme sans centralisation des données et tous les organismes ne sont pas inclus dans le périmètre de cet exercice.

○ Perspectives

En perspectives sur 2017, les prévisions budgétaires de dépenses affichent une hausse de 1,3% par rapport aux prévisions 2016 et une hausse de 6,8% par rapport au réalisé 2016.

Tableau n° 33 : Prévisions budgétaires 2017

En Mds F CFP	Budget 2016	CA 2016	Budget 2017
Dépenses réelles de fonctionnement (1)	39,0	37,0	39,5
<i>dont :</i>			
Achats et charges externes	8,7	7,3	9,1
Charges de personnel	14,9	14,9	15,5
Participations & subventions	14,8	14,2	14,2

(1) Hors charges exceptionnelles, provisions et opérations mixtes

Source : DBAF, CTC

Malgré une prévision initiale en baisse au budget primitif 2017 (-6,4% par rapport au budget 2016⁴⁹), le poste participations et subventions ne devrait finalement reculer que de 4% après prise en compte des inscriptions additionnelles au budget supplémentaire 2017.

La collectivité a dû prévoir des dépenses supplémentaires sur certains organismes publics (le SMTI⁵⁰, le conservatoire de musique de Nouvelle-Calédonie⁵¹, l'Institut de formation aux professions sanitaires et sociales IFPSS⁵², etc.).

Des aides complémentaires ont également été prévues en matière d'enseignement : une subvention de 110,5 MF CFP a été inscrite au bénéfice de diverses structures associatives dans le cadre de la politique de soutien aux actions d'enseignement scolaire ; une subvention de 104 MF CFP a été accordée aux directions de l'enseignement privé.

Des secteurs économiques comme l'agriculture et la production et diffusion audiovisuelle ont bénéficié d'une revalorisation de leurs aides⁵³.

Les charges de personnel ont été prévues en hausse de 4 % par rapport aux prévisions 2016. La création de postes budgétaires est de nouveau à la hausse (une quarantaine de postes budgétaires contre un peu moins d'une vingtaine en 2016) à taux d'occupation constant induit

⁴⁹ Total du budget 2016.

⁵⁰ En application des statuts de cet établissement public, la collectivité doit intervenir en financement du déficit. 253 MF CFP de subventions sont inscrites au budget supplémentaire 2017 en complément d'une aide de 100 m F CFP déjà apportée et financée par virement de crédits.

⁵¹ Cet établissement doit notamment faire face au recul du financement provenant des provinces. Une subvention complémentaire de 35 MF CFP a été inscrite au budget supplémentaire 2017.

⁵² Subvention de 20 MF CFP inscrite au budget supplémentaire 2017.

⁵³ L'agriculture a bénéficié d'aides à l'énergie destinées à financer partiellement les dépenses en carburant des exploitants agricoles. Une centaine de millions de francs ont ainsi été prévus pour chacun de ces deux secteurs.

une augmentation de la masse salariale majorée en outre par l'augmentation de la valeur du point.

- La capacité d'autofinancement

Conséquence de l'évolution précédemment décrite du résultat courant de fonctionnement, la capacité d'autofinancement de la collectivité a atteint son niveau le plus bas en 2014. Elle ne permettait pas de financer l'annuité de remboursement du capital des emprunts qui a augmenté de 22 % depuis 2012.

La situation a été rétablie dès 2015 avec une capacité d'autofinancement nette de 2,1 Mds F CFP portée à 5,8 Mds F CFP en 2016 malgré une progression de l'annuité de remboursement de 45% entre 2014 et 2016.

En l'état actuel, les perspectives sur les recettes et surtout les dépenses de fonctionnement demeurent floues, ce qui appelle à la plus grande prudence en matière budgétaire.

Tableau n° 34 : Evolution de la capacité d'autofinancement entre 2012 et 2016

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016	2016 <i>retraité</i>
Recettes réelles de fonctionnement (hors produits exceptionnels*)	42,4	45,3	42,2	43,5	46,1	44,3
Dépenses réelles de fonctionnement	35,6	38,7	41,5	41,0	36,9	36,9
Capacité d'autofinancement brute	6,8	6,6	0,7	2,5	9,1	7,4
Taux d'épargne brut	16%	15%	2%	6%	20%	17%
Remboursement du capital des emprunts	0,9	1,1	1,1	1,3	1,6	1,6
Capacité d'autofinancement nette	5,9	5,5	-	1,2	7,5	5,8
Taux d'épargne net	14%	12%	-	3%	16%	13%

Source : CTC

Recommandation n°25 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de poursuivre l'effort de rigueur initié depuis 2015 portant sur les dépenses de fonctionnement propres de la collectivité.

En réponse, le président du gouvernement précise que la collectivité poursuit ses efforts en ciblant les secteurs d'activité les plus dépensiers et en procédant à des réformes structurelles améliorant l'efficacité de son organisation interne.

2.2.2.2 Un programme d'investissement ambitieux et insuffisamment financé par des ressources propres

Depuis 2007, la Nouvelle-Calédonie s'est engagée dans une politique volontariste d'investissement. Sur la période 2012-2016, 46,5 Mds F CFP de dépenses d'investissement

directes et indirectes ont été réalisées (soit 9,3 Mds CFP par an en moyenne) si on exclut les chantiers hospitaliers portés par la collectivité. Or la collectivité dispose de peu de recettes propres (9 Mds F CFP sur la période soit 1,8 Md F CFP par an en moyenne)⁵⁴. Cela explique le déficit structurel de la section d'investissement que le fonds de roulement de la collectivité n'a pas pu durablement absorber.

- Les dépenses d'investissement
 - Evolution

Le remboursement de la dette a été croissant sur la période, avec une augmentation notable en 2013 et de 45% entre 2014 et 2016. Le poids du remboursement de la dette dans le total des dépenses d'investissement est de 7,6% en 2016.

Les dépenses d'équipement ont reculé de 1,8 Md F CFP entre 2012 et 2016. La finalisation des deux grands projets hospitaliers – le Médipôle de Koutio et de l'hôpital de Koné- en fin de période explique cette baisse alors même que les projets d'équipement propres à la collectivité ont, eux, progressé de 23 % sur la période soit 5,3% par an en moyenne.

Le versement d'aides a atteint son point haut en 2013 avec 4,6 Mds F CFP, a chuté à 1,8 Md F CFP en 2014 et puis a augmenté de 10% par an depuis. Cette dépense s'établit à 2,2 Mds F CFP en 2016.

Tableau n° 35 : Les dépenses d'investissement entre 2012 et 2016

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses d'équipement	11,7	18,1	20,9	20,9	9,9
<i>dont Médipole de Koutio</i>	<i>6,1</i>	<i>11,8</i>	<i>12,3</i>	<i>12,9</i>	<i>1,0</i>
<i>dont Hôpital de Koné</i>	<i>-</i>	<i>0,1</i>	<i>0,4</i>	<i>2,2</i>	<i>2,1</i>
<i>dont autres dépenses d'équipement</i>	<i>5,6</i>	<i>6,2</i>	<i>8,2</i>	<i>5,8</i>	<i>6,8</i>
Immobilisations financières	-	0,1	0,1	-	0,7
Subventions d'équipement	3,3	4,6	1,8	2,0	2,2
Opérations pour compte de tiers	0,3	0,4	-	-	-
Quote-part de subvention	-	0,1	-	0,3	0,1
Remboursement de la dette en capital	0,9	1,1	1,1	1,3	1,6
Opérations d'ordre	3,9	3,9	-	-	-
Opérations patrimoniales	0,2	17,8	16,2	11,1	6,6
Total dépenses d'investissement	20,3	46,1	40,1	35,6	21,2

Source : DBAF, CTC

- Structure

Sur la période 2012-2016, 95,4 Mds F CFP de dépenses d'investissement directes et indirectes ont été réalisées (soit en moyenne 19 Mds F CFP par an en moyenne).

⁵⁴ Hors recettes afférentes aux projets hospitaliers.

Les 95,4 Mds F CFP de dépenses d'investissement réalisées sur la période 2012-2016 se composent de 81,5 Mds F CFP de dépenses d'équipement (85%) et 13,9 Mds F CFP de subventions versées (15%).

L'évolution des dépenses d'équipement sur la période 2012-2016 a été marquée par les grands chantiers du Médipôle de Koutio et de l'hôpital de Koné. La collectivité a été maître d'ouvrage de ces deux projets réalisés en partenariat avec l'ASS-NC, le CHT et l'Etat pour le Médipôle, et l'ASS-NC, le CHS, le CHN et la province Nord en ce qui concerne le complexe hospitalier de Koné. Les dépenses d'investissement y afférant sont constituées par les appels de fonds du maître d'œuvre.

Sur les 81,5 Mds F CFP de dépenses d'équipement, 44,1 Mds F CFP correspondent à la construction du Médipôle de Koutio (54%), 4,8 Mds F CFP pour la construction de l'hôpital de Koné (6%) et 32,6 Mds F CFP (40%) à divers projets d'équipement de la collectivité (réseau routier, travaux liés aux lycées, infrastructures aéroportuaires, économie numérique etc.). En 2016, ces dépenses propres d'équipement ont représenté 69% de la dépense d'équipement.

Le deuxième poste d'investissement de la collectivité est les subventions d'équipement à hauteur de 2,8 Mds F CFP par an en moyenne. Il représente 10% de la dépense d'investissement total (contre 16% en 2012).

Le remboursement de la dette s'est élevé à 6 Mds F CFP sur la période, soit 4% des dépenses totales d'investissement. Le poids du remboursement de la dette a pratiquement doublé entre 2012 et 2016 (7,6% en 2016 contre 4% en 2012).

- Perspectives

Pour 2017, la collectivité annonce un programme d'investissement de l'ordre de 14,9 Mds F CFP dont 12,2 Mds F CFP de dépenses d'équipement et 2,7 Mds F CFP de subventions versées. Elle indique par ailleurs vouloir continuer à investir à un niveau soutenu. La question est de savoir si les recettes d'investissement le permettront.

- Les recettes d'investissement

- Evolution

Les recettes d'investissement sont passées de 17,2 Mds F CFP en 2012 à 48,6 Mds F CFP en 2013 puis ont décliné jusqu'à s'établir à 20,9 Mds F CFP. Elles ont fluctué fortement à l'image des ressources propres d'investissement qui correspondent quasi-intégralement aux participations des partenaires de la Nouvelle-Calédonie dans les projets hospitaliers⁵⁵ et des opérations patrimoniales de la collectivité. Elles ont également été substantiellement majorées en 2013 et 2014 par un transfert de la section de fonctionnement.

Le flux brut de dette a progressé de 60% sur la période, de 4,2 Mds F CFP en 2012 à 6,7 Mds F CFP en 2016.

⁵⁵ Les recettes d'investissement afférant aux chantiers hospitaliers du Médipôle et de l'hôpital de Koné correspondent aux participations des partenaires de la Nouvelle-Calédonie audits projets.

Tableau n° 36 : Les recettes d'investissement de 2012 à 2016

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes propres d'investissement	10,0	16,4	11,4	13,3	5,5
<i>dont recettes affectées au Médipôle de Koutio</i>	<i>6,0</i>	<i>11,5</i>	<i>11,1</i>	<i>11,7</i>	<i>2,3</i>
<i>dont recettes affectées à l'hôpital de Koné</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>0,3</i>	<i>1,6</i>	<i>3,0</i>
<i>dont autres recettes</i>	<i>4,0</i>	<i>4,9</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>0,2</i>
Emprunts à long-terme	4,2	2,2	5,6	8,1	6,7
Opérations pour le compte de tiers	0,1	0,1	-	-	-
Amortissements	2,7	3,0	2,8	2,7	2,1
Opérations patrimoniales	0,2	17,8	16,2	11,1	6,6
Excédent capitalisé	-	9,2	7,5	-	-
Total recettes d'investissement	17,2	48,7	43,6	35,2	20,9

Source : DBAF, CTC

○ Structure

Les ressources propres de la collectivité sont très réduites. Elles consistent en des subventions d'équipement. Hors projets hospitaliers, leur montant cumulé sur la période s'élève à 9,1 Mds F CFP à rapprocher des 46,5 Mds F CFP de dépenses d'équipement directes et indirectes. Elles ont couvert seulement 20% de ces dépenses.

La dette souscrite cumulée s'est élevée à 26,8 Mds F CFP. Elle a couvert 58% des dépenses d'équipement directes et indirectes réalisées sur la période. La dette représente 55% des recettes réelles en 2016.

La politique d'investissement de la Nouvelle-Calédonie se trouve structurellement conditionnée par l'excédent de la section de fonctionnement et/ou l'endettement.

La détérioration du résultat de la section de fonctionnement ne permettant pas de poursuivre les transferts opérés en 2013 et 2014 vers la section d'investissement, le maintien du niveau d'investissement s'est accompagné de la progression de l'endettement sur ces dernières années (+60%).

○ Perspectives

Le problème qui se pose désormais à la collectivité est de parvenir à concilier les trois paramètres qui gouvernent son équilibre : son niveau d'investissement, sa capacité d'autofinancement qui est déterminée par son format de dépenses, et son endettement.

En ce qui concerne le niveau d'investissement, la collectivité exprime sa volonté de le maintenir durablement à un niveau supérieur à 10 Mds F CFP.

En ce qui concerne la capacité d'autofinancement, il a été précédemment exposé que le redressement observé en 2016 doit être considéré avec prudence dans la mesure où la collectivité n'est pas en position de s'engager durablement sur le format de dépenses qui l'a permise.

Enfin, sur l'endettement, les engagements pris par la collectivité au début de l'année 2017, avec pourtant une décélération de son endettement propre la placent en position délicate.

Le montant prévisionnel de nouveaux emprunts serait de l'ordre de 5,5 Mds F CFP en 2017. Sur ce total 4,7 Mds F CFP auraient d'ores et déjà été accordés par l'AFD. L'encours de dette propre serait alors porté en 2017 à 36,4 Mds F CFP selon la prospective de la collectivité.

Par ailleurs, de nouvelles garanties d'emprunts ont été accordées en 2017 pour 1,4 Md F CFP⁵⁶. En tenant compte de ces nouveaux engagements et d'une annuité de remboursement du capital du même ordre que l'année précédente, l'encours de dette garantie début 2017 peut être estimé à 61 Mds F CFP et de 23,6 Mds F CFP hors opérations sociales.

Pour un montant prévisionnel de recettes réelles de fonctionnement au titre de 2017 de 41,5 Mds F CFP, il en ressort les ratios d'endettement suivants :

Tableau n° 37 : Ratios d'endettement 2017 prévisionnels

Encours de dette garantie au 31/12/2017	61,0
dont dettes garanties pour des opérations de logement social	37,4
dont autres dettes garanties	23,6
Encours de la dette propre au 31/12/2017	36,4
Recettes réelles de fonctionnement (hors exceptionnel)	41,5
Ratio d'endettement propre	88%
Ratio d'endettement global	235%
Ratio d'endettement global (hors logement social)	145%

Source : CTC

La chambre constate sous réserve de la vérification des hypothèses précitées que le ratio d'endettement propre serait alors très proche du seuil d'alerte de 90 % faisant obstacle pour les années ultérieures à tout nouvel endettement de la collectivité. Le taux d'endettement global, atteignant la fourchette 145% - 235% (selon prise en compte ou non des opérations sociales), rendrait difficile l'obtention de financements supplémentaires de la part de bailleurs de fonds.

⁵⁶ Garantie des emprunts AirCalin à hauteur de 5 Mds F CFP, Air Calédonie à hauteur de 1,4 Md F CFP.

L'endettement encore possible en 2017 constitue ainsi une solution qui apparaît de plus en plus fermée.

En conséquence, dès 2018, la collectivité devrait se trouver face à une alternative pour le financement de sa politique d'investissement : soit la financer par la capacité d'autofinancement ce qui n'est pas du tout assuré dans les conditions précédemment décrites ; soit la financer par accroissement de la dette ce qui pose le problème du caractère soutenable de celle-ci.

Elle serait alors contrainte d'ajuster le dernier paramètre à savoir sa politique d'investissement. Dans cette optique, la mise en place d'un programme pluriannuel d'investissement priorisé et effectif apparaît indispensable.

Recommandation n°26 : la chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'ajuster son programme d'investissement aux possibilités de financement.

En réponse, le président du gouvernement confirme une diminution du recours à l'emprunt en 2018 et une réduction du programme d'investissement, priorité étant donnée au financement des opérations en cours.

3 REPONSE.

République Française



Le Président

N° CS18-3120-145



Nouméa, le 27 MAR. 2018

Monsieur le Président,

En application de l'article L.O.262-2 du code des juridictions financières, vous avez rendu votre rapport définitif de l'examen, pour l'exercice 2012 à 2016, de la gestion de la Nouvelle-Calédonie.

Au préalable, j'observe que la chambre territoriale des comptes (CTC) a relevé les efforts de maîtrise des dépenses réalisées depuis trois ans par la Nouvelle-Calédonie qui ont comme objectif principal l'assainissement financier.

Je tiens à souligner qu'une partie des recommandations et rappels d'obligations juridiques avaient déjà été identifiés par la Nouvelle-Calédonie et que des actions d'améliorations ont été votées par le congrès dans le cadre du plan de réforme de la gestion des finances publiques adopté en décembre 2016.

J'insiste sur le fait que, malgré les difficultés rencontrées, les actions mentionnées dans le plan de réforme seront réalisées par la collectivité.

En effet, ces améliorations portent sur :

- la maîtrise des dépenses publiques,
- le pilotage plus fin des indicateurs budgétaires,
- une meilleure lisibilité de la situation financière de la collectivité avec une communication plus transparente destinée aux élus,
- un renforcement des outils de pilotage et de prospective.

.../...

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Je note que la chambre a établi vingt-six recommandations (R) et onze rappels d'ordre juridique (ROJ). La Nouvelle-Calédonie partage l'ensemble de ces recommandations et rappels d'ordre juridique et s'engage à les mettre en œuvre dans les meilleurs délais.

Vous trouverez en pièces annexes mes observations pour certaines recommandations et rappels d'ordre juridique.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma parfaite considération.

Le Président
Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Philippe GERMAIN

The seal is circular with a blue border. The outer ring contains the text "REPUBLIQUE FRANÇAISE" at the top and "GOVERNEMENT DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE" at the bottom. The inner circle features a central emblem depicting a figure holding a staff, surrounded by a wreath. Below the emblem, the text "PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE" is visible.

Monsieur Jean-Yves MARQUET
Président de la chambre territoriale des comptes
13 boulevard Vauban
BP 2392
98846 NOUMEA CEDEX

ANNEXES AU COURRIER DE REPOSE DES OBSERVATIONS DÉFINITIVES SUR
LA GESTION DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE DE 2012 A 2016.



Recommandation n°1 : Création un budget annexe de la régie des tabacs

La collectivité estime 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.

Recommandation n°2 : Le règlement budgétaire et financier (RBF) doit prévoir le calcul des ratios prudentiels et d'équilibre pour le budget propre

La collectivité précise que le calcul des ratios prudentiels et d'équilibre sur le budget propre est déjà réalisé analytiquement avant la séparation du budget propre et du budget de répartition (2015) et en réel depuis la scission (2016).

L'actualisation du RBF est en cours et ces éléments de calculs y figureront, bien évidemment.

Recommandation n°3 : le reversement des centimes additionnels doit se faire sur la base du montant recouvré, comme elle le fait pour les autres impôts.

La Nouvelle-Calédonie est tout à fait en phase avec la chambre territoriale des comptes sur ce point. Un avant-projet de loi de pays est en cours d'examen pour harmoniser les règles de reversement des taxes et centimes additionnels sur le montant recouvré. Il s'agit de l'avant-projet de loi de pays instituant des frais d'assiette et de recouvrement sur les impositions perçues au profit des collectivités locales, des établissements publics et divers organismes.

Recommandation n°4 : la Nouvelle-Calédonie doit chiffrer l'ensemble des coûts (avances mensuelles de la répartition, effet cliquet communal, coût de gestion administrative) liés aux mécanismes de reversement et de répartition.

La Nouvelle-Calédonie prend bonne note de cette recommandation.

Elle a déjà effectué une estimation des frais de gestion administrative concernant le budget de reversement dans le cadre de l'avant-projet de loi de pays sur l'instauration de frais de gestion et d'assiette. Ce chiffrage pourrait donc être élargi au budget de répartition.

Le coût du cliquet est déjà chiffré et communiqué dans les rapports budgétaires. De plus, l'avant-projet de loi de pays est en cours d'examen pour harmoniser les règles de reversement des taxes et centimes additionnels sur le montant recouvré répondant à la problématique des avances mensuelles de trésorerie.

Rappel d'ordre juridique n°1: obligation fixée par l'article n°84-2 de la LO que le DOB soit tenu dans le délai de 2 mois précédant l'examen du projet de budget

La collectivité convient 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. Ainsi, la Nouvelle-Calédonie demandera 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).

Rappel d'ordre juridique n°2: obligation fixée par l'article n°83-1 de la LO de présenter un rapport sur les orientations retenues en matière de développement durable lors du débat précédent le vote du budget.

La collectivité reconnaît que le rapport n'a jamais été présenté. Toutefois, une réflexion est en cours.

Rappel d'ordre juridique n°3: obligation de respecter le cadre fixé par l'instruction M52 et le modèle de la maquette budgétaire

La collectivité indique que la délibération budgétaire ainsi que la maquette seront modifiées pour l'adoption du prochain exercice, afin que le cadre légal soit respecté.

Par contre, la Nouvelle-Calédonie confirme qu'aucun article n'a été spécialisé. Dans la délibération budgétaire, il était juste indiqué une règle de gestion concernant les virements de crédits qui sont contraints pour certaines natures de dépenses. Il ne s'agit donc pas d'articles spécialisés au sens de la nomenclature M52. D'ailleurs, cette mention n'est pas utilisée. La rédaction est la suivante: "*Le gouvernement est habilité à répartir et attribuer les autres charges exceptionnelles ainsi que les participations et les subventions diverses non affectées (annexe ci-jointe) conformément aux critères et conditions d'octroi des aides financières définis par la délibération modifiée du congrès n° 112 du 16 décembre 2010, dans la limite des crédits votés par chapitre sur les subdivisions des comptes suivants :*

- 204 Subventions d'équipements versées
- 656 Participations
- 657 Subventions
- 674 Subventions exceptionnelles (sauf 67481-Remises gracieuses sur dettes fiscales et 67487-Autres remises gracieuses)"

Recommandation n°5 : la collectivité doit engager les démarches en vue de supprimer la règle des douzièmes provisoires et l'obligation de dépôt du projet de budget sur le bureau du congrès avant le 15 novembre.

S'agissant de la règle des douzièmes provisoires, une réflexion a été engagée. S'agissant de l'obligation de dépôt, une demande de modification de la loi organique a déjà été faite en ce sens.

Recommandation n°6 : adoption des maquettes budgétaires par nature pour le vote du budget et du compte administratif

La Nouvelle-Calédonie convient qu'un vote par nature permettrait effectivement une lisibilité accrue. Toutefois, si la restructuration du cadre comptable en vote par nature est

décidée, cette dernière devra être conduite en mode projet. Des opérations structurantes demandant un gros investissement de la direction (dématérialisation, réorganisation de la chaîne comptable, plan pluriannuel d'investissement, trésorerie...) ont été votées dans le plan de réforme de la gestion des finances publiques et sont ainsi prioritaires. ...). Tous les projets ne pourront pas être traités en même temps faute de ressources. Une planification devra donc être faite avec des priorisations.

Recommandation n°7 : mise en œuvre de la refonte de son cadre analytique

La collectivité précise que la modification du cadre analytique est prévue dans le plan de réforme de la gestion des finances publiques voté par le congrès en décembre 2016. Cette modification est en cours de réflexion car ce cadre est très structurant. Le calendrier prévisionnel de mise en œuvre a été fixé en 2019. 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

Recommandation n°8 : relance des indicateurs de performance mis en place en 2009

Cette relance de la mise en place et du suivi des indicateurs est prévue dans le plan de réforme de la gestion des finances publiques. Ce projet est donc la continuité de la modification du cadre analytique et comptable. Il devra être planifié une fois que la restructuration du cadre aura été menée. Il est à noter que certaines directions (celle de la formation professionnelle continue, et celle du travail et de l'emploi) sont déjà dans cette dynamique.

Recommandation n°9 : finaliser la gestion centralisée des factures et formaliser l'organigramme du réseau de l'exécution budgétaire et comptable

La cellule de centralisation des factures a été mise en place en juillet 2017. Il s'agit de la première étape de rationalisation. Dans le cadre du projet de dématérialisation de la chaîne comptable, une étude est en cours sur l'organisation de l'exécution budgétaire qui pourrait amener à la création de centre de service partagé ou de facturier.

La Nouvelle-Calédonie est en cours de restructuration, aussi l'organisation du réseau de l'exécution budgétaire sera bien entendu formalisée dès qu'une décision aura été prise à l'issue des études menées.

Recommandation n°10 : mise en œuvre de la solution dématérialisée des pièces justificatives actuellement expérimentée par les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP), sous réserve du caractère avéré de sa faisabilité juridique et technique

La collectivité a lancé un projet de dématérialisation. Cependant, une étude a permis d'identifier que le cadre juridique ne permet pas actuellement de se lancer dans ce projet. La Nouvelle-Calédonie sollicite auprès de l'Etat une modification des textes lui permettant de lancer celui-ci. Des discussions sont en cours avec les services de l'Etat et la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Rappel d'ordre juridique n°4: nécessité de poursuivre la régularisation des restes à réaliser, des rattachements et des reports.

Concernant les restes à réaliser, la collectivité souligne que depuis deux ans, seuls les engagements juridiques sont reportés. La collectivité est donc en phase avec la réglementation.

Il se peut que quelques engagements non juridiques aient été reportés mais la direction fiabilise ses contrôles et ses procédures afin que cela ne se produise plus. Aussi, il n'est pas nécessaire de mettre en œuvre un paramétrage lourd de SURFI qui complexifierait la chaîne d'exécution et rallongerait les délais de mandatement.

Concernant les rattachements dès 2018, la collectivité a amélioré et fiabilisé ses procédures de rattachement. Ainsi, des circulaires et une communication ciblée à destination des comptables permettent désormais, à la Nouvelle-Calédonie, d'harmoniser les opérations de rattachement.

Concernant les reports, la collectivité prend bonne note du rappel d'ordre juridique.

La mise en conformité avec la réglementation est en cours. En 2018, les restes à réaliser de crédits de paiements sur autorisations de programmes n'ont pas été reportés.

L'année prochaine, la même procédure sera effectuée pour les engagements juridiques reportés en fonctionnement.

Rappel d'ordre juridique n°5: obligation de constituer une provision dès lors qu'un risque est avéré et de reprendre les provisions devenues sans objet

Cette action est prévue dans le cadre du plan de réforme de la gestion des finances publiques votée le 28 décembre 2016 par l'assemblée du congrès avec la mise en place d'une cartographie des risques et la constitution de provisions en fonction du risque.

Ce chantier important, qui a déjà suscité de nombreuses heures de travail, a débuté en 2016 mais n'est pas encore arrivé à son terme. Le renforcement de la direction du budget et des affaires financières en 2017 permettra certainement à celle-ci de mener à terme cette mission.

La collectivité souligne que des efforts importants ont été effectués sur la détermination des provisions en 2016, les provisions pour créances irrécouvrables ont été inscrites suite à un gros travail d'identification des restes à recouvrer qui sont désormais suivis. Des provisions pour risques contentieux (RH notamment) sont désormais clairement inscrites après un travail de recensement des affaires portées au tribunal.

Au BS 2017 et BP 2018, une provision pour garantie d'emprunt de 140 MF a été inscrite. Cette provision devra à terme correspondre à 2% de l'encours garanti tel que recommandé par la commission européenne. D'autres provisions devraient être constituées à la suite du résultat de la cartographie des risques.

Cependant, étant donné les difficultés financières de la Nouvelle-Calédonie, la constitution de telles provisions sera certainement étalée dans le temps.

Recommandation n°11 : mise en œuvre d'une démarche permanente et structurée de contrôle interne.

La démarche de la mise en place d'une cartographie des risques est en cours d'organisation au sein de la direction du budget et des affaires financières. En effet, une cartographie des risques fait partie d'un des objectifs prioritaires du service du pilotage budgétaire et de la stratégie financière. L'instauration du dialogue de gestion permanent avec

les directions sera en mesure également d'instaurer ce contrôle interne. Le service est en cours de réorganisation, les effectifs ne sont toujours pas stabilisés.

Concernant, les établissements publics (EP), les risques encourus sont une priorité puisque les conventions d'objectifs et de moyens (COM) et les dialogues de gestion sont prévus à raison de plusieurs réunions annuelles.

Des fiches navettes sont produites à chaque conseil d'administration (CA) pour alerter les membres du gouvernement et leurs représentants au conseil d'administration; des fiches de suivi budgétaire avec indication des fonds de roulement (FDR) sont réalisées à chaque étape budgétaire des EP. En outre, les dialogues de gestion de préparation budgétaire sont aussi des points de contrôle de la maîtrise des dépenses publiques. Il est prévu la mise en place d'un contrôle de gestion qui peine à être mise en œuvre faute de moyens humains

Recommandation n°12 : organisation plus précise des missions des services en charge du patrimoine

La gestion physique du patrimoine est du ressort de la direction des achats, du patrimoine et des moyens ainsi que celle des technologies et des services de l'information, y compris les opérations relatives à la réforme ou la vente de ce patrimoine. Il reste cependant à mettre en place l'inventaire physique qui n'existe pas. La gestion comptable est quant à elle centralisée au niveau de la direction du budget et des affaires financières.

La direction des achats, du patrimoine et des moyens sera à terme la direction référente en termes de patrimoine physique. Celle-ci a été créée récemment, aussi, l'exercice plein et entier de ses missions n'est pas encore effectué, elle doit, en effet, se structurer et mettre en place ses procédures. Le dimensionnement de cette dernière, en termes de ressources, devra être évalué.

Rappel d'ordre juridique n°6: obligation de basculer des comptes 23(immobilisations en cours) aux comptes 21 (immobilisations corporelles) de la nomenclature comptable des immobilisations achevées

Un travail avec les directions concernées (VR-DGE, DITTT, DAPM, DGAC) a été initié en 2016 et s'est poursuivi en 2017 afin d'effectuer les reclassements et transferts des études en en-cours et des en-cours en biens immobilisés.

La collectivité est consciente de ce dysfonctionnement et ce chantier fait partie des opérations prioritaires 2018 pour la direction.

Rappel d'ordre juridique n°7: obligation de tenir un inventaire physique à jour du patrimoine 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 direction des achats, du patrimoine et des moyens. La création récente de la direction ne lui a pas permis de mettre en œuvre cette mission.

Recommandation n°13 : application de la procédure des travaux en régie notamment pour les productions informatiques réalisées par les services de la Nouvelle-Calédonie

La collectivité prend bonne note de cette recommandation et informe que cela fait partie des objectifs 2018.

Actuellement, trois développements d'application informatique (P@cifisc, Tiarhé et Ilda) ont été identifiés pour lesquels une comptabilisation va être mise en place: Une réunion des directions (ressources humaines – services fiscaux – services informatiques) va avoir lieu

pour établir les états quantitatifs, leur valorisation et de passer les écritures en comptabilité patrimoniale.

Rappel d'ordre juridique n°8: obligation de respecter les règles de liquidation et d'inscription budgétaire de la procédure d'amortissement des immobilisations.

Les amortissements sont inscrits lors du budget primitif sur la base de ceux de l'actif de l'exercice n-2. Un réajustement est opéré au budget supplémentaire pour tenir compte de l'actif de l'année n-1 intégré après la préparation budgétaire

Le budget primitif est préparé avant la clôture de l'exercice, aussi l'inscription faite au budget est estimée selon les acquisitions faites et entrées dans le logiciel Immos-net. Le montant de la prévision réelle d'amortissement n'est donc connu qu'à la clôture de l'exercice (après le vote du budget primitif par le gouvernement). Aussi, la Nouvelle-Calédonie réactualise la prévision d'amortissement au budget supplémentaire.

La collectivité respecte la procédure d'amortissement des immobilisations. Cette démarche s'effectue juste en deux temps budgétaires.

Recommandation n°14 : utilisation de la procédure de reprise des provisions des subventions d'équipement au compte de résultat

La Nouvelle-Calédonie prend acte de la recommandation et prévoit de se mettre en conformité avec la procédure de reprise des subventions au compte de résultat

Recommandation n°15 : définition précise du contenu et du phasage budgétaire des dotations pluriannuelles d'autorisation de programme et d'autorisation d'engagement

La collectivité a commencé en 2017 un travail de nettoyage des autorisations de programme en cours (clôture/ventilation/recensement des autorisations de programme dit « politique » et des autorisations de programme en cours d'exécution). L'objectif 2018 est la mise en place d'une procédure et l'actualisation du règlement budgétaire et financier.

Recommandation n°16 : Finalisation du plan pluriannuel d'investissement(PPI).

La collectivité informe que cette étude en cours de mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement est financée par l'agence française de développement et la Nouvelle-Calédonie. Cette démarche a été initiée fin 2016 avec pour objectif un plan pluriannuel d'investissement en 2018 et l'acquisition d'un véritable outil de gestion plan pluriannuel d'investissement dès 2019.

Par ailleurs, s'agissant des établissements publics, les conventions d'objectifs et de moyens rendent obligatoire la communication d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI). Il est prévu que progressivement les établissements publics fournissent un plan pluriannuel de fonctionnement (PPF) à l'appui de leur plan pluriannuel d'investissement afin d'avoir une vision prospective des impacts budgétaires des choix prioritaires énoncés dans ce plan pluriannuel d'investissement qui doit évoluer chaque année. Des formations sont envisagées auprès des établissements publics (via la mise en place d'un club comptable pour les gestionnaires mais aussi les responsables financiers et comptables). S'agissant des règlements budgétaire financier, leur rédaction par les établissements publics se fait progressivement et feront l'objet d'une inscription dans la 2ème génération des conventions d'objectifs et de moyens 2018-2020

Rappel d'ordre juridique n°9: l'engagement juridico-comptable d'un acte conclu dans le cadre d'une autorisation de programme ou d'une autorisation d'engagement doit être exclusivement sur les crédits de la dotation pluriannuelle et ne pas être doublé d'un engagement juridico-comptable sur les crédits budgétaires annuels.

La Nouvelle-Calédonie est en cours de réflexion pour intégrer cette possibilité dans le logiciel SURFI, réaliser des tests et identifier les impacts sur les procédures actuelles pour lesquelles un accompagnement à la conduite au changement sera nécessaire pour les comptables.

Recommandation n°17 : Renforcement de sa capacité de suivi des dépenses relevant des dotations pluriannuelles, actualisation du montant de ces dotations et leur calendrier budgétaire prévisionnel et suppression des crédits reportés en restes à réaliser

La collectivité prend note. Une réflexion dans le cadre de la mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement est en phase terminale.

Rappel d'ordre juridique n°10: obligation d'informer les élus sur la gestion et la situation des dotations pluriannuelles et celle de définir les modalités d'information dans son règlement budgétaire et financier.

Une délibération distincte portant sur les dotations pluriannuelles a été votée au budget primitif 2018. Un rapport de présentation reprenant les ouvertures d'autorisations de programmes a aussi été présenté. A la demande des élus du congrès, un complément d'information sur les fermetures d'autorisations de programmes a été fourni sous forme de note.

Pour l'exercice à venir, la collectivité tâchera d'améliorer ce rapport spécifique.

Il est à noter que l'actualisation du règlement budgétaire et financier fait partie également du plan de réforme de la gestion des finances publiques.

Recommandation n°18 : amélioration des taux d'exécution budgétaire en renforçant la qualité de ses prévisions et son pilotage budgétaire

Cette démarche fait partie du plan de réforme de la gestion des finances publiques. C'est pourquoi, la direction du budget et des affaires financières s'est réorganisée en 2017 afin d'accroître le pilotage budgétaire visant à fiabiliser les prévisions budgétaires et améliorer de ce fait les taux d'exécution.

Concernant les établissements publics, cette démarche est aussi suivie à travers les objectifs des conventions d'objectifs et de moyens. La 2ème génération devrait encore plus l'intégrer.

Recommandation n°19 : optimisation du réseau de trésorerie et la centralisation de cette dernière sur le compte du payeur

La Nouvelle-Calédonie prend bonne note de cette recommandation. Le pilotage de la trésorerie a été initié l'année dernière avec l'acquisition d'un outil. Les procédures et le paramétrage de l'outil restent à fiabiliser. La Nouvelle-Calédonie est inscrit dans cette démarche de pilotage mais les informations et suivis à la disposition de l'ordonnateur ne sont pas suffisants et implique un suivi extracomptable dans Excel (recouvrement par impôts notamment).

Rappel d'ordre juridique n°11: obligation de respecter les règles d'encadrement de l'octroi d'avances et de transformer en prêts les avances rémanentes.

Cette démarche a déjà été entreprise avec une planification sur plusieurs années en raison de contraintes financières de la Nouvelle-Calédonie.

Ainsi, en 2016 quatre avances ont été transformées en prêt, en subvention ou en augmentation de capital, une autre a été régularisée au BP 2018.

Il ne restera donc plus que la régularisation de deux grosses avances (ENERCAL et CAFAT). Des discussions ont été entreprises avec les bénéficiaires pour un échelonnement de remboursement. Cependant, les contraintes financières des uns et des autres n'ont pas permis d'aboutir jusqu'à maintenant à des solutions mais la réflexion progresse. Pour l'avenir il est envisagé de les limiter.

Recommandation n°20 : Régularisation, en lien avec l'Etat, le statut du receveur des services fiscaux et du chef du service de la publicité foncière.

La chambre affirme que le réseau de recouvrement est entaché d'une fragilité juridique notamment avec la nomination du receveur des services fiscaux par le gouvernement sans l'avis du trésorier payeur général devenu par la suite directeur des finances publiques (DGFIP).

La direction des services fiscaux travaille en ce moment avec la direction générale des finances publiques(DGFIP) sur ce sujet. Une modification des textes nationaux a été sollicitée par la Nouvelle-Calédonie (comité des signataires).

Recommandation n°21 : mise en place d'un circuit court de déclaration et de remboursement de la taxe générale sur la consommation.

La direction des services fiscaux travaille en ce moment avec la direction générale des finances publiques(DGFIP) sur ce sujet.

Recommandation n°22 : rapprochement de l'Etat afin que le receveur des services fiscaux soit autorisé, dans le cadre de ses compétences de recouvrement, à effectuer des opérations relevant de l'ordonnateur

La direction des services fiscaux travaille en ce moment avec la direction générale des finances publiques(DGFIP) sur ce sujet.

Recommandation n°23 : Etude de la faisabilité du transfert au receveur des services fiscaux du recouvrement des impôts actuellement suivis par le payeur de la Nouvelle-Calédonie.

La direction des services fiscaux est actuellement en train d'étudier cette faisabilité et doit proposer prochainement un rapport au gouvernement visant à adapter le logiciel PACIFISC.

Recommandation n°24 : la Nouvelle-Calédonie doit continuer à renforcer le pilotage prospectif de sa trésorerie en paramétrant l'outil informatique

La collectivité a commencé un travail d'anticipation de sa trésorerie. Elle a acquis un logiciel de pilotage de trésorerie dénommé 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. Une fois correctement paramétré (difficultés à ce jour d'obtention de la paierie de données fiables de recouvrement par impôt), ce logiciel fournira une analyse prévisionnelle de trésorerie pour toute l'année. La chambre recommande la continuité et le renforcement de ce pilotage prospectif.

La direction du budget et des affaires financières continue ce travail mais en informant des difficultés de mise en place liés aux informations partielles du payeur dans le retour du logiciel OCRE qui ne permet pas d'avoir un suivi suffisamment fin par impôt.

Recommandation n°25 : poursuite de l'effort de rigueur initié en 2015 portant sur les dépenses de fonctionnement propre de la collectivité

La collectivité mentionne que les efforts se poursuivent, notamment avec une baisse de 12% (par rapport au compte administratif 2016) des interventions (chapitre 65) au budget primitif 2018.

A noter, toutefois que les économies à réaliser passent aujourd'hui :

- Une détermination plus importantes des secteurs d'activités les plus dépensiers
- Une réflexion concernant les réformes structurelles (fusion de direction et service, fusion des établissements publics, mutualisation des moyens).

Recommandation n°26 : ajustement de son programme d'investissement aux possibilités de financement

La collectivité a tenu compte de cette recommandation puisque le budget primitif 2018 prévoit un recours à l'emprunt en diminution et par voie de conséquence, un programme d'investissement réduit. La consigne donnée a été d'inscrire en priorité des crédits permettant de terminer les opérations en cours

ANNEXES

Annexe n°1 : Les textes applicables	106
Annexe n°2 : Le fonctionnement des trois budgets	110
Annexe n°3 : La dotation initiale des deux budgets annexes et les régularisations ultérieures	112
Annexe n°4 : Le monopole du tabac en Nouvelle-Calédonie	114
Annexe n°5 : Le régime des crédits pluriannuels.....	116
Annexe n°6 : Les provisions dotées au 31/12/2016.....	119
Annexe n°7 : Le réseau comptable	121
Annexe n°8 : Les résultats du budget annexe de reversement	127
Annexe n°9 : Les résultats du budget annexe de répartition.....	130

Annexe n°1 : Les textes applicables

Les deux principaux textes fixant les dispositions budgétaires et comptables applicables à la collectivité sont la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie (1) et l'arrêté du 22 avril 2011 relatif à l'expérimentation par la collectivité de Nouvelle-Calédonie, les provinces et leurs établissements publics administratifs de l'instruction budgétaire et comptable M. 52 applicable aux départements et aux établissements publics administratifs (2). Par renvois opérés par ces deux textes, des dispositions du code général des collectivités territoriales sont rendus applicables à la Nouvelle-Calédonie. En outre, des dispositions réglementaires spécifiques à la Nouvelle-ont prévues par d'autres textes (3). La réglementation générale en matière de comptabilité publique est également applicable (4). Enfin, la Nouvelle-Calédonie est dotée d'un règlement budgétaire et financier approuvé par délibération du congrès (5).

1. La loi modifiée organique 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

La compétence en l'Etat en matière de réglementation comptable et financière applicable aux collectivités publiques se fonde sur l'**article 21 (I, 10°)** de la loi organique. Cette disposition attribue, en effet, à l'Etat la compétence en ce qui concerne « *le régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics, sous réserve de l'article 27* ».

Les articles 70 et 134 attribuent la qualité d'ordonnateurs de la collectivité aux présidents du congrès et du gouvernement.

Les dispositions budgétaires et comptables stricto-sensu sont codifiées aux articles **83-1 à 84-3** au sein des mesures relatives aux attributions du congrès et aux articles **209-2 à 209-26** relatives aux dispositions budgétaires et comptables relatives à la Nouvelle-Calédonie, aux provinces et à leurs établissements publics.

Parmi ces dispositions :

- l'article 84 fixe la compétence du congrès pour le vote du budget et l'approbation des comptes de la collectivité ; le principe d'annualité du budget ; la définition de l'équilibre budgétaire ; les dépenses obligatoires. Cette disposition renvoie pour ce qui concerne les nomenclatures par nature et par fonction aux arrêtés conjoints des ministres chargés de l'outre-mer et du budget (cf. 2.) ;
- l'article 84-2 prévoit la tenue d'un débat d'orientations budgétaires dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget primitif ;
- l'article 209-4 prévoit la division du budget en chapitres et en articles dans les conditions qui sont déterminées par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'outre-mer (cf. 2.) ;
- l'article 209-5 fixe les modalités de vote et de gestion des autorisations de crédits pluriannuelles en fonctionnement et en investissement, il prévoit également l'adoption d'un règlement budgétaire et financier à l'occasion de chaque renouvellement des membres du congrès, avant le vote de la première délibération budgétaire, et valable pour la durée de la mandature ;
- l'article 209-8 prévoit les conditions et modalités de création des budgets annexes ;

- l'article 209-9 fixe les conditions relatives à l'octroi de garanties d'emprunt ; ses dispositions sont calquées sur celles de l'article L3231-4 du CGCT ;
- l'article 209-11 traite du vote des crédits et de la faculté de spécialiser certains crédits ;
- l'article 209-12 fournit la liste des annexes au budget primitif ;
- l'article 209-16 prévoit que les comptes administratifs et les comptes de gestion de la Nouvelle-Calédonie et des provinces sont établis dans les formes et selon les modalités prévues par un arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'outre-mer.

2. Les arrêtés ministériels relatifs à l'expérimentation par la collectivité de Nouvelle-Calédonie, les provinces et leurs établissements publics administratifs de l'instruction budgétaire et comptable M. 52

L'arrêté du 22 avril 2011 a rendu applicable à la Nouvelle-Calédonie, à compter du 1^{er} janvier 2012, le même cadre budgétaire que celui des départements métropolitains⁵⁷. Il fixe les nomenclatures par fonction et par nature.

Par ailleurs, il a étendu à la Nouvelle-Calédonie les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) suivantes :

- le régime des autorisations budgétaires prévu par l'article L.4312-3 de ce code ;
- le régime de pluri annualité budgétaire prévu aux articles L.4312-4 et R.4312-3 ;
- le traitement des dépenses imprévues prévu aux articles L.4322-1 et D.4322-1.

Par la délibération n° 158 du 10 décembre 2011, le congrès a opté pour l'application de l'instruction M. 52 en faveur d'un vote par fonction.

L'arrêté du 12 décembre 2011 a fourni la maquette du budget primitif. Il a également prévu la possibilité d'isoler le suivi des opérations fiscales en créant un budget annexe au budget principal, non doté d'autonomie financière et ne disposant pas d'un compte au trésor distinct de celui du budget principal.

L'arrêté du 22 avril 2012 a fourni la maquette du budget supplémentaire.

L'arrêté du 10 avril 2013 a fourni la maquette budgétaire du compte administratif.

Plusieurs arrêtés ministériels ultérieurs ont modifié la nomenclature applicable par création, suppression et changement de dénomination de comptes.

⁵⁷ Jusqu'en 2011, il était fait application de l'instruction budgétaire et comptable M. 51.

3. Autres dispositions réglementaires spécifiques à la Nouvelle-Calédonie

Certaines dispositions de textes anciens demeurent en vigueur.

Le **décret modifié n° 92-162 du 20 février 1992** relatif à l'établissement et à l'exécution du budget des collectivités publiques de Nouvelle-Calédonie et de leurs établissements publics étend à la Nouvelle-Calédonie les dispositions du décret n°64-685 du 2 juillet 1964 relatif à la constitution et à la libération du cautionnement exigé des comptables publics. Il contient par ailleurs des mesures d'application des dispositions de la loi organique relatives aux comptes de gestion et aux garanties d'emprunt.

Le **décret modifié n°92-163 du 20 février 1992** relatif à l'application de la loi n° 90-1247 du 29 décembre 1990 portant suppression de la tutelle administrative et financière sur les communes de Nouvelle-Calédonie et dispositions diverses relatives à ce territoire et relatif au régime budgétaire et comptable applicable dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie.

Ce texte confère la qualité de comptable public au receveur de l'enregistrement et au conservateur des hypothèques et fixe les règles de leur nomination. Il étend à la Nouvelle-Calédonie plusieurs textes dont le décret n°64-1022 du 29 septembre 1964 relatif à la constatation et à l'apurement des débits des comptables publics et assimilés et le décret n° 66-850 du 15 novembre 1966 modifié relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs.

Il soumet les régies du territoire créées pour intervenir directement en matière économique ou sociale aux règles prévues pour les régies communales par le chapitre III du titre II du livre III du code des communes applicables en Nouvelle-Calédonie (partie réglementaire).

Le **décret n° 2012-829 du 27 juin 2012** fixe les dispositions applicables aux régies des collectivités publiques de la Nouvelle-Calédonie et leur établissements publics.

Le **décret n° 2014-1242 du 24 octobre 2014**⁵⁸ porte sur la simplification et sécurisation des dispositions budgétaires et comptables de la Nouvelle-Calédonie et de ses provinces. Il fixe les modalités d'affectation et de report du résultat de fonctionnement et d'affectation de l'excédent d'investissement et les modalités de vote et d'exécution du budget, de comptabilisation des amortissements et des immobilisations, de constitution des provisions ainsi que de reprise des subventions d'équipement perçues.

4. La réglementation générale en matière de comptabilité publique

Les dispositions du titre I du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique⁵⁹ sont applicables à la collectivité.

⁵⁸ Il a été pris pour l'application des articles 19 et 20 de la loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et opérant une extension des règles de droit commun en matière budgétaire et comptable à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces dans un souci de simplification et de sécurisation.

⁵⁹ Il s'agit du décret qui a remplacé décret n°62-1587 portant règlement général comptabilité publique.

L'arrêté du 6 janvier 2014 portant application des articles 22 et 137 du décret n° 2012-1246 relatif à l'encaisse des comptables publics, des régisseurs et des trésoriers payeur est également applicable.

5. Le règlement budgétaire et financier de la Nouvelle-Calédonie 2014-2019

Ce règlement a été approuvé par la délibération du congrès n° 15 du 28 août 2014.

Son contenu répond aux thématiques qui lui sont assignées par les dispositions de la loi organique : modalités de vote et de gestion des autorisations pluriannuelles de crédits, modalités d'information du congrès sur ces crédits, contenu du rapport relatif aux orientations budgétaires.

Il énumère en outre dans une première partie les grands principes budgétaires et comptables applicables à la collectivité en effectuant, le cas échéant, des renvois aux dispositions de la loi organique ou au décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012. Les crédits spécialisés fixés dans les délibérations budgétaires du congrès sont mentionnés dans cette première partie, ainsi que les modalités et conditions de virement de crédits au sein d'un même chapitre ou entre chapitres.

Ce document n'est pas exhaustif dans la mention des dispositions budgétaires et comptables applicables à la collectivité et ne constitue donc pas un recueil fiable de son cadre budgétaire et comptable. Certains passages sont peu explicites (par exemple les développements sur la gestion en autorisations de programmes et d'engagement), d'autres non véritablement appliqués dans la pratique (par exemple, le plan pluriannuel d'investissement). Des instructions régulièrement rappelées par circulaires aux directions opérationnelles n'y figurent pas (par exemple, la définition de l'engagement comptable, de l'engagement juridique, les règles de rattachement, etc.)

Annexe n°2 : Le fonctionnement des trois budgets

Les trois budgets fonctionnent de manière relativement autonomes. Quelques flux budgétaires existent toutefois entre eux. Il s'agit principalement du versement de la part de la Nouvelle-Calédonie dans l'assiette de répartition (1). La centralisation de la trésorerie au budget propre a pour corollaire des écritures spécifiques permettant la constatation au compte du Trésor du recouvrement des recettes relevant des budgets annexes (2).

1. Les flux financiers entre les trois budgets

Le principal flux budgétaire est le transfert du budget annexe de répartition au profit du budget propre de la part revenant à la collectivité dans l'assiette de répartition (en théorie 27,75% du produit des impôts entrant dans cette assiette, par opposition aux impositions affectées). Ce transfert n'existait pas avant la création du budget annexe de répartition en 2016. Il est opéré par le débit du compte 65822 du budget de répartition (« Reversement de l'excédent des budgets annexes à caractère administratif ») et le crédit du compte 75821 du budget propre (« Excédent du budget annexe à caractère administratif »). Ce flux s'est élevé à 33,9 Mds F CFP au titre de 2016.

Les autres flux portent sur des montants bien moindres.

Il s'agit de l'abondement de la Nouvelle-Calédonie aux fonds de concours abrités par le budget de reversement. Le compte 75822 du budget de reversement (« Prise en charge du déficit du budget annexe à caractère administratif ») est crédité du montant de la participation de la Nouvelle-Calédonie tandis que le compte 6566 du budget propre (« Participation à des fonds ») est débité du même montant. La participation de la Nouvelle-Calédonie s'est élevée à 19 MF CFP en 2016.

Il s'agit également du transfert du budget de reversement au budget propre du montant de la taxe sur le pari mutuel urbain (PMU)⁶⁰ et de la taxe de subvention industrielle (TSI)⁶¹ revenant à la collectivité (12 MF CFP en 2016). Il peut s'agir occasionnellement de l'attribution à la Nouvelle-Calédonie d'une subvention par un fonds concours. Ces flux donnent lieu à la constatation d'un produit au crédit compte 75822 du budget propre (« Prise en charge du déficit du budget annexe à caractère administratif ») et d'une charge de même montant au débit du compte 65822 du budget de reversement (« Reversement de l'excédent des budgets annexes à caractère administratif »).

En 2016, ces mêmes comptes ont été mouvementés pour constater la prise en charge par le budget de reversement des restitutions, dégrèvements et admissions en non-valeur supportées à tort par le budget propre de 2012 à 2015. Ce flux s'est élevé à 1,7 Md F CFP.

⁶⁰ Conformément à l'article 626 du code des impôts, la taxe sur le produit des jeux s'applique notamment au pari mutuel urbain sur les courses hippiques. Le produit de cette taxe sur le PMU est affecté à hauteur de 80% pour les provinces et 20% pour la Nouvelle-Calédonie.

⁶¹ Le produit de la taxe est reversé aux provinces et aux communes proportionnellement aux tonnages kilométriques transportés sur les routes et chemins provinciaux et communaux. La part correspondant aux tonnages kilométriques transportés sur les routes territoriales revient à la Nouvelle-Calédonie.

2. Le fonctionnement des comptes de rattachement

Le compte 4511 est le compte de rattachement entre le budget propre et le budget de reversement. Le compte 4512 est le compte de rattachement entre le budget propre et le budget de répartition. Ces comptes permettent de ventiler vers les budgets annexes les montants perçus de telle sorte à pouvoir solder les créances comptabilisées aux budgets annexes.

Les écritures mouvementant ces comptes peuvent être illustrées au travers de l'exemple suivant :

- l'émission d'un titre au budget annexe de reversement donne lieu au sein de ce budget au crédit du compte 73 (« impôts, droits et taxes ») ayant pour contrepartie le débit du compte 412 (« débiteurs d'impôts ») ;
- le recouvrement ultérieur du titre par la collectivité donne lieu au sein du budget propre au débit du compte 515 (« compte au Trésor ») avec pour contrepartie le crédit du compte de rattachement 4511 ;
- au sein du budget de reversement le compte 4511 est débité avec pour contrepartie le crédit du compte de classe 412 initialement mouvementé. Le compte 412 se trouve ainsi soldé.

Annexe n°3 : La dotation initiale des deux budgets annexes et les régularisations ultérieures

1. La dotation du budget annexe de reversement

A sa création en 2012, le budget de reversement a été doté d'une fraction du résultat cumulé de la section de fonctionnement de la collectivité à hauteur de 4,7 Mds F CFP.

Ce montant correspond au montant cumulé des résultats budgétaires (titres moins mandats) depuis 1999 relatifs aux fonds de concours, taxes affectées et centimes additionnels.

La délibération n° 208 du 13 août 2012 portant affectation du résultat de l'exercice 2011 sur l'exercice 2012 détaille le montant affecté au budget annexe :

- 2,3 Mds F CFP pour les fonds concours
- 1,0 Md F CFP pour les centimes additionnels
- 1,4 Mds F CFP pour les taxes affectées

La dotation a été constatée au budget propre par le débit du compte 110 « report à nouveau » par le crédit du compte 181 dit « compte de liaison », l'écriture symétrique étant passée au budget annexe de reversement.

2. La dotation du budget annexe de répartition

A sa création en 2016, le budget annexe de répartition a été doté d'une fraction du résultat cumulé de la section de fonctionnement de la collectivité à hauteur de 22,4 Mds F CFP.

Le montant de la dotation n'a pas été calculé comme celui de la dotation faite au budget de reversement en 2012 (cumul des soldes budgétaires). A été affecté au budget de répartition le montant des restes à recouvrer au 31 décembre 2015.

En effet, les recettes recouvrées étant destinées à être intégralement réparties entre les provinces, les communes et la Nouvelle-Calédonie, les recettes non recouvrées représentent le solde cumulé de fonctionnement de l'activité isolée dans le budget de répartition.

Cependant, la répartition effective des recettes recouvrées en N étant étalée sur N et N + 1 conformément aux modalités de répartition prévues par la loi organique, le solde cumulé au 31 décembre N n'est pas constitué des seuls restes à recouvrer mais également des recettes recouvrées en N qui n'auraient pas encore été réparties à la clôture de l'exercice. Au 31 décembre 2015, ces recettes recouvrées non réparties sont estimées à 3,6 Mds F CFP. Le montant de la dotation au budget annexe de répartition n'en a pas tenu compte.

Ce transfert a été constaté au budget propre par le débit du compte 110 « report à nouveau » compensé par le crédit des comptes de classe 4 débiteurs (les créances fiscales au budget propre se trouvant soldées). Au budget annexe de répartition, le crédit du compte 110 a eu pour contrepartie le débit des comptes de classe 4 (inscription au budget annexe de répartition des restes à recouvrer).

3. Régularisations opérées fin 2016

Plusieurs régularisations ultérieures à la création des deux budgets annexes ont été opérés.

- Rectification par la paierie de l'écriture de dotation du budget annexe de reversement

Le compte 181 mouvementé lors de la constatation de la dotation initiale a été soldé : au budget annexe de reversement, il a été crédité par le débit du compte 4511 « compte de rattachement » ; au budget propre, il a été débité par le crédit du compte 515 « compte au Trésor ». Il s'agissait pour le payeur de rectifier une écriture jugée non approprié dès lors que la dotation budget annexe ne portait pas sur un apport en nature.

- Réaffectation du coût des restitutions, dégrèvements et admissions en non-valeurs de la période 2012 à 2015

Les créances constatées au titre des centimes et taxes affectés et non recouverts au 31 décembre 2011 n'avaient pas été transférées au budget annexe de reversement à la constitution de ce dernier. Corrélativement, les charges induites par le passage en perte de ces créances ont été supportées par le budget propre.

Une régularisation a été opérée en 2016 avec la facturation par le budget propre au budget annexe de reversement du coût induit sur la période 2012 à 2015. Le montant refacturé a été de 1,7 Mds F CFP. Le compte 75822 au budget principal a constaté la recette et le compte 65822 du budget annexe de reversement la charge correspondante.

- Affectation des provisions pour risques de non-recouvrement fiscal

La provision pour risque de non-recouvrement des recettes fiscales (2,6 Mds F CFP) figurant au budget propre (c/491) a été reprise. Corrélativement, des provisions ont été constituées à ce titre aux budgets annexes de répartition (5,7 Mds F CFP) et de reversement (2,4 Mds F CFP).

4. Régularisation restant à opérer

Le stock de tabac acquis par la Nouvelle-Calédonie avant le 1^{er} janvier 2016 n'a pas été transféré au budget annexe de répartition. Son montant est estimé à 324 MF CFP. Ce transfert doit être budgétairement et comptablement réalisé en 2017.

Annexe n°4 : Le monopole du tabac en Nouvelle-Calédonie

Le monopole du tabac en Nouvelle-Calédonie a été institué par le décret du 17 octobre 1916 qui a approuvé partiellement la délibération du conseil général des 31 juillet, 2 et 3 août 1915 organisant ce monopole dans la « colonie ».

En application de ces textes, l'achat et l'introduction de tabacs fabriqués destinés à être consommés sur le territoire sont réservés à l'administration locale, en l'occurrence une régie de recettes dénommée « régie locale des tabacs » rattachée à l'administration fiscale locale. Il est prévu que la régie s'approvisionne dans les manufactures de l'Etat en France ainsi qu'à l'étranger pour les variétés de tabacs non proposées par celles-ci et achète les tabacs récoltés et fabriqués dans la « colonie ». Elle n'est chargée d'effectuer que la vente en gros pour la consommation, l'exportation et l'avitaillement des navires. Tout commerçant patenté peut se faire délivrer du tabac auprès de la régie et pratiquer de la vente de détail. Cette liberté de distribution est toutefois fixée jusqu'à ce qu'il soit décidé par le Conseil général⁶², en accord avec le conseil d'Etat, « dans quelles conditions des bureaux de tabacs pourront être institués dans la colonie ».

Depuis la mise en place de ce monopole, l'organisation et le fonctionnement de la régie locale des tabacs ont été modifiées à plusieurs reprises en 1971, 1983, 1994 et 1995.⁶³ A sa création, la régie locale des tabacs a été rattachée au service des douanes et contributions devenu le service des contributions diverses qui a été intégré à la direction des services fiscaux lors de sa création en 1979.

La régie locale des tabacs est aujourd'hui un service à part entière de la direction des services fiscaux dirigé par un chef de service dont la mission est d'assurer la distribution de tous les produits du monopole du tabac (gestionnaire de la régie). Les règles de fonctionnement de la régie sont fixées est par l'arrêté n°2015-2099/GNC du 13 octobre 2015. En outre, le décret n°2012-829 du 27 juin 2012 relatif aux dispositions applicables aux régies de recettes, aux régies d'avances et aux régies de recettes et d'avances dans les collectivités publiques de la Nouvelle-Calédonie et leurs établissements publics et l'arrêté du 10 mai 1993 du ministre du budget fixant le montant du cautionnement et le taux de l'indemnité de responsabilité lui sont applicables.

La régie est habilitée à encaisser les produits de la vente de tabac ainsi que les prélèvements ou cotisations qui s'y rattachent (TAT3S). La comptabilité de la régie est gérée par l'application informatique SAGE. A partir des états de préperception émis par la régie, la DBAF titre les recettes correspondantes. Le régisseur ne dispose pas de compte postal, un fonds de caisse de 50 000 F CFP lui est alloué. Les recettes (numéraire et chèques) sont versées quotidiennement sur le compte du payeur. Le directeur des services fiscaux peut donner au régisseur, sur avis conforme du payeur, toute instruction sur les modalités pratiques de fonctionnement de la régie.

Une vérification périodique de la régie est effectuée par le payeur ainsi que par la DBAF.

⁶² Exécutif du territoire à cette époque

⁶³ Arrêté n°71-538 du 9 décembre 1971 ; arrêté n° 1983-586/CG du 6 décembre 1983 ; arrêté n°4429/T du 18 novembre 1994 ; arrêté n° 903-T du 1^{er} mars 1995

La réglementation de la distribution au détail évoquée lors de l'instauration du monopole du tabac en Nouvelle-Calédonie n'est finalement jamais intervenue. Tout commerçant ayant une patente peut vendre au détail du tabac. Toutefois, le prix de vente et la marge des détaillants sont fixées⁶⁴.

⁶⁴ Délibération modifiée n°293 du 14 janvier 1992, délibération n°111 du 10 mars 2016

Annexe n°5 : Le régime des crédits pluriannuels

Le congrès de Nouvelle-Calédonie peut voter des enveloppes de crédits d'engagement, qui sont des crédits pluriannuels permettant à la collectivité de conclure des marchés ou d'autres engagements juridiques s'étalant sur plusieurs années sans être bloquée par les crédits budgétaires annuels qui sont d'un montant nécessairement inférieurs et ne permettent donc pas d'engager comptablement les crédits du montant du marché ce qui est une obligation. L'engagement comptable des crédits d'AP se substituent ainsi à l'engagement comptable des crédits budgétaires.

Ces enveloppes de crédits pluriannuels sont dénommées autorisation de programme (AP) lorsqu'il s'agit d'investissement et autorisation d'engagement en fonctionnement (AE) et permettent de signer les engagements juridiques. Lorsqu'elles sont votées, elles présentent obligatoirement en annexe l'échéancier prévisionnel des dépenses budgétaires annuelles qui seront générés par ces engagements juridiques. Ces dépenses budgétaires prévisionnelles sont dénommées crédits de paiement (CP). Leur somme est égale au montant total de l'AP (abrégié de « AP/AE »).

Par exemple, pour un projet de construction de 500 MF CFP représentant une dépense prévisionnelle de 100 MF CFP la première année et de 200 MF CFP les deux années suivantes, l'AP votée sera de 500 MF CFP avec des CP de 100 MF CFP puis de deux fois 200 MF CFP. Le vote de l'AP créera pour le service en charge de ce projet une autorisation globale de 500 MF CFP pour passer les engagements comptables non budgétaires afférents à tous types d'engagements juridiques (marchés d'études et de construction, bons de commandes de matériel ou de services) se rattachant au projet. Le montant des crédits budgétaires sera lui limité à 100 MF CFP et correspondra aux seules prévisions de paiement sur ces marchés.

L'AP peut être le support de projets uniques – construction du Médipôle – ou de projets d'interventions thématiques –réparations sur voirie – dont les dépenses s'étaleront sur plusieurs années. Le projet une fois chiffré dans son coût global et doté d'un échéancier annuel de paiements peut être voté par les élus sous forme d'AP s'il s'agit d'investissement et d'AE s'il s'agit de fonctionnement. Ce vote crée les moyens de lancer le projet sous la forme d'une dotation pluriannuelle qui permet d'engager comptablement les marchés et les autres actes juridiques nécessaires sans mobiliser les crédits budgétaires.

Ces derniers ne sont utilisés que pour le mandatement des pièces présentées au paiement en application des marchés et des bons de commande engagés sur l'AP : demande d'acompte, décomptes intermédiaires, factures diverses.

L'AP est au cours de sa période de mise en œuvre progressivement convertie en engagements juridiques sur crédits d'AP puis en mandatements sur crédits budgétaires. Au cours de sa mise en œuvre, le montant global de l'AP - projet ou ensemble d'interventions thématiques – et son échéancier varient selon le déroulement des opérations. L'AP et son échéancier prévisionnel doivent donc être suivis et revus annuellement.

La réglementation des AP/AE fixe qu'elles doivent être affectée à des chapitres budgétaires, qu'elles sont valables sans limite de temps jusqu'au vote de leur annulation par les élus et que la somme des dépenses annuelles (les CP) est égale au montant total de l'AP.

Les modalités de vote, de gestion et de suivi des AP ainsi que les modalités d'information des élus doivent être fixées pour elle-même par la collectivité dans un règlement budgétaire et financier qui doit être voté au début de chaque mandature.

Le règlement budgétaire et financier de la Nouvelle-Calédonie 2014-2019 prévoit que :

La gestion pluriannuelle de la Nouvelle-Calédonie s'exécute sur la base des autorisations de programmes (AP) et d'engagement (AE). En application des articles 209-5 et 209-6 LO, le congrès peut décider que les dotations affectées aux dépenses d'investissement comprennent des autorisations de programme et des crédits de paiements. Le congrès peut décider que les dotations affectées aux dépenses de fonctionnement comprennent des autorisations d'engagement et des crédits de paiements.

Les AP/AE ont pour vocation de financer des dépenses pluriannuelles. Le recours aux AP/AE permet un engagement juridique avec un partenaire sans pour autant prévoir nécessairement la totalité des inscriptions de crédits au budget dès le premier exercice. »

Les AP/AE sont ouvertes et votées par le congrès en séance budgétaire (budget primitif, budget supplémentaire, délibération modificative). L'ouverture d'une autorisation est conditionnée à la réalisation d'une étude préalable laquelle doit fournir les indications suivantes:

- le libellé de l'autorisation ;
- une présentation de l'opération ou des opérations financées ;
- le coût global de l'opération ;
- l'échéancier des crédits de paiement (CP) ;
- le cas échéant, le plan de financement (subventions de l'Etat, de l'Europe...).

S'agissant des opérations d'équipement, l'étude doit impérativement indiquer une estimation des coûts annuels de fonctionnement induits.

La révision de l'enveloppe globale et l'ajustement des CP sont possibles mais doivent être justifiés. La modification découle de la révision de l'opération qu'elle finance. La révision est votée dans les mêmes conditions que l'ouverture de l'autorisation.

Le crédit de paiement est un droit de tirage annuel faisant l'objet d'un vote annuel par chapitre budgétaire de dépenses. Il constitue la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année.

La révision et l'ajustement de CP conduisent nécessairement à la mise à jour de l'échéancier des CP qui s'appuie sur le calendrier de réalisation physique des opérations.

L'engagement comptable permet de contrôler les disponibilités budgétaires en AP, AE ou en CP. Il est préalable ou concomitant à l'engagement juridique.

L'engagement juridique est l'acte par lequel la collectivité crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge, conformément au code général des collectivités territoriales (exemple d'engagements juridiques : convention d'étude, marché de travaux, arrêté individualisant une subvention...).

Le montant de l'engagement comptable est le montant prévisionnel maximum de dépenses auquel devrait conduire l'exécution de l'engagement juridique.

Dans le cadre de la gestion pluriannuelle, l'engagement comptable se fait sur une AP ou une AE.

Les engagements de CP interviennent au moment où la collectivité doit procéder au paiement de tout ou partie de la dépense engagée en AP ou en AE.

« Les élus sont informés sur la gestion des engagements pluriannuels à l'aide d'états récapitulatifs joints en annexe aux maquettes lors de chaque étape budgétaire. »

Annexe n°6 : Les provisions dotées au 31/12/2016

Une provision pour les dépenses futures de maintenance et d'amélioration du logiciel de dédouanement Sydonia a été comptabilisée depuis 2010 à hauteur des crédits issus de la redevance informatique appliquée sur chaque article de déclaration en douane. Le montant de la provision au 31 décembre 2016 est 265,8 MF CFP. Une provision complémentaire de 32 MF CFP a été dotée en 2016 pour le remplacement du logiciel.

La provision pour taxe d'aéroport de 194,3MF a été dotée en 2013 dans l'attente de travaux futurs à mener en matière de sécurité. Elle correspond au montant de la taxe de sûreté aérienne, reversée par l'Etat. Les travaux envisagés à l'époque n'ont pas été réalisés. Cette provision a toutefois été maintenue dans les comptes en l'absence de décision de l'ordonnateur à ce sujet.

La provision pour travaux dans les lycées a été dotée en 2012 pour un montant de 98 MF CFP. Elle n'a été affectée par aucun mouvement depuis. Il s'agit d'une provision en sommeil au 31/12/2016.

La provision pour risque de non-recouvrement fiscal (anciennement dénommée provision pour admission en non-valeur) a été comptabilisée pour couvrir le risque de non-recouvrement des titres de recettes. Elle ne figurait qu'au seul budget propre jusqu'au 31 décembre 2015. Cette provision a été reprise en 2016 compte tenu du transfert de la perception des impôts au budget de répartition pour ce qui n'avait pas déjà été transféré au budget de reversement. Corrélativement des provisions ont été dotées à ce titre aux budgets annexes. Depuis 2015, la méthode de détermination de cette provision est voulue plus rigoureuse par la collectivité. Son montant est déterminé en fonction d'un historique de recouvrement par impôt qui a abouti à la détermination d'un taux moyen de recouvrement. Le taux de provisionnement appliqué est ainsi de 80% à 90% selon l'impôt pour les créances comptabilisées entre 1999 et 2010, un taux dégressif de 90% à 10% selon l'impôt pour les créances comptabilisées entre 2011 et 2014 et un taux de 5% pour les créances fiscales comptabilisées en 2015. Les créances à l'encontre de redevables se trouvant en redressement ou liquidation judiciaire sont provisionnées à 90%. Les créances devant être admises en non-valeur ou faire l'objet d'un dégrèvement sont provisionnées à 100%.

La provision pour litiges couvre partiellement le risque de condamnation de la collectivité dans le cadre de contentieux salariaux. Elle est calculée en fonction des actions d'ores et déjà introduites, des demandes formulées et de la date prévisionnelle de jugement. Son montant correspond à 50 % des sommes demandées par les requérants devant les juridictions au titre d'action dont le jugement pouvait intervenir d'ici la fin de l'année. La détermination du montant de la dotation ne tient donc pas nécessairement compte du risque probable global (contentieux pour lesquels une action n'a pas encore été lancée, contentieux éventuels). Au budget primitif 2017, cette provision a été augmentée de 74 MF CFP.

La provision pour génération futures a pour objet de mettre en réserve le surplus de recettes fiscales revenant à la Nouvelle-Calédonie au titre de l'IS35 % perçu en 2011 en vue d'alimenter le fond pour les générations futures. Cette provision a été dotée uniquement en 2012.

Les provisions pour risques et charges de fonctionnement dotées en 2016 aux budgets annexes de répartition et de reversement sont des provisions pour charges à venir au titre respectivement de l'assiette de répartition et des taxes affectées. En effet, le recouvrement des impôts et taxes peut être échelonné sur plusieurs années alors que l'inscription des crédits au

budget est basée sur la constatation de la créance sur l'année. La provision permet de garantir à la collectivité qu'elle pourra reverser les taxes aux organismes bénéficiaires dans le cas où le recouvrement effectif serait plus important que prévu (notamment sur les restes à recouvrer des années antérieures).

Annexe n°7 : Le réseau comptable

Le réseau administratif et comptable de la Nouvelle-Calédonie est particulièrement dense. L'étendue des compétences exercées par la collectivité, la spécificité des recettes perçues qui en est une des conséquences et la diversité des institutions qui la composent sont des facteurs d'explication.

- Les ordonnateurs et leurs délégués

Le président du gouvernement et le président du congrès sont les deux ordonnateurs de la collectivité (article 70 et 134 de la loi organique).

Le président du gouvernement prescrit l'exécution des recettes de la Nouvelle-Calédonie. Il est l'ordonnateur des dépenses des directions et services de la Nouvelle-Calédonie ainsi que de celles des institutions qui font partie de la collectivité, à savoir le sénat coutumier, les conseils coutumiers, le conseil économique, social et environnemental, et à l'exception du congrès.

La direction du budget et des affaires financières (DBAF) et la cellule gouvernement de la direction des achats, du patrimoine et des moyens (DAPM) sont les ordonnateurs délégués du président du gouvernement. La DBAF titre les recettes et mandate les dépenses, hormis celles afférentes au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qui sont directement mandatées par la DAPM.

Le président du congrès est ordonnateur des dépenses d'investissement et de fonctionnement du congrès. Sa direction de la gestion financière opère le mandatement sous l'applicatif Astre-GF (Surfi).

La mise à disposition échelonnée des crédits –et les demandes de déblocage éventuelles– est toutefois gérée par la DBAF pour la cellule gouvernement de la DAPM et pour le congrès. De même, lorsqu'exceptionnellement des titres doivent être émis (reprise sur salaires ou opérations d'ordre), le titrage est fait par la DBAF.

- Le réseau de recouvrement des recettes

Les recettes se compose majoritairement des recettes fiscales et douanières et du produit de la vente de tabacs. A cela s'ajoutent des recettes accessoires (produits de locations, cession, prestations de services rendues, etc.).

En ce qui concerne les recettes fiscales et douanières, en amont du recouvrement stricto sensu, interviennent des services d'assiette au sein de la direction des services fiscaux et de la direction régionale des douanes pour l'établissement des créances fiscales et douanières sur les contribuables et redevables (préparation des rôles, contrôle des déclarations, contrôles fiscaux externes, traitement des déclarations en douanes, etc.).

Les recettes de la Nouvelle-Calédonie sont ensuite perçues par le payeur de la Nouvelle-Calédonie et plusieurs régies de recettes selon un schéma classique mais également et pour une part substantielle, par des agents de la collectivité à savoir le receveur des services fiscaux et le chef de la publicité foncière de la direction des services fiscaux.

○ Le receveur des services fiscaux

Le receveur des services fiscaux assure le recouvrement de nombreuses recettes fiscales, directes et indirectes (impôt sur les sociétés, contribution sociale additionnelle, contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu des valeurs mobilières, droits d'enregistrement, centimes additionnels, taxes de solidarité sur les services, etc.). Le montant des recettes encaissées en 2016 s'élève à 80 Mds F CFP.

Il a en outre été chargé du recouvrement de la taxe générale de consommation (TGC) appliquée à compter de 2017 dans le cadre d'une marche à blanc. Il perçoit enfin d'autres produits plus accessoires tels que le produit des locations et cessions immobilières opérées par la collectivité, la vente de timbres amendes, etc.

Pour l'exercice de sa mission de recouvrement, le receveur s'appuie sur un service, la Recette de services fiscaux, dont un arrêté n° 74-083/CG du 11 février 1974 fixe les jours d'ouverture au public et les dates de l'arrêté comptable mensuel. Il dispose d'un compte CCP pour la conservation des recettes recouvrées.

Les règles en matière de recouvrement et de poursuite qu'il peut mettre en œuvre pour l'exercice de sa mission sont notamment prévues par le code des impôts.

L'arrêté portant organisation de la direction des services fiscaux (arrêté modifié n° 2002-2581/GNC du 29 août 2002) attribue au receveur des services fiscaux la qualité de comptable public secondaire, lui fait obligation de prêter serment à la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, de constituer un cautionnement et de prendre une assurance professionnelle.

Ce même arrêté fixe les règles de détention des fonds et de reversement aux payeurs à savoir que le receveur doit procéder au dégagement de ses responsabilités en caisse dès lors que le montant du numéraire excède la somme d'1MF CFP et dès lors que le montant du solde du compte courant postal excède la somme de 150 MF CFP et au moins une fois par semaine.

L'arrêté n° 84-500/CG du 23 octobre 1984 fixe à son profit une indemnité de responsabilité de 30 000 F CFP⁶⁵.

Ses opérations sont informatisées sous l'outil informatique de gestion de la DSF, Pacifisc. A chaque arrêté comptable, il transmet à la DBAF et à la paierie des états extraits de cette application récapitulant les opérations effectuées.

Le poste de receveur des services fiscaux est occupé par un agent public de l'administration calédonienne nommé par le gouvernement. Il a été nommé en 2009 et a prêté serment devant la chambre en 2010. Il est assuré auprès de l'AMF (Assurance mutuelle des fonctionnaires) qui est l'assureur de référence du risque professionnel des comptables et

⁶⁵ L'indemnité de responsabilité a été instaurée par un arrêté du conseil du gouvernement du 29 janvier 1960 et fixée à 4 000 francs par mois puis portée à 5 000 francs par mois par arrêté n° 62-342 et à 10 000 francs par mois par un arrêté du 7 août 1969. Le montant actuel de 30 000 francs par mois a été fixé par l'arrêté de 1984 portant majoration de l'indemnité de responsabilité du receveur de l'enregistrement et du timbre, et n'a pas été revu depuis lors.

régisseurs à hauteur de 35 MF CFP avec une franchise de 10%⁶⁶ du montant d'un débet éventuel.

Si la paierie est ainsi en mesure d'effectuer un rapprochement du montant versé sur le son compte et les données figurant sur les états transmis⁶⁷, elle ne réalise en revanche aucun contrôle sur les modalités de manipulations des fonds, sur la fiabilité de la production des états comptables et sur les diligences de recouvrement des recettes. Il n'y a en particulier aucune revue systématique des admissions en non-valeur proposées par le receveur.

○ Le chef du service de la publicité foncière

Le chef du service de la publicité foncière assure le recouvrement de la taxe hypothécaire et de la contribution de sécurité immobilière à l'occasion de l'enregistrement des actes. Le montant des recettes encaissées en 2016 est de l'ordre de 0,7 Md F CFP.

Pour l'exercice de sa mission de recouvrement, il s'appuie sur un service, le service de la publicité foncière, dont un arrêté n° 74-083/CG du 11 février 1974 fixe les jours d'ouverture au public et les dates de l'arrêté comptable mensuel. Il dispose d'un compte CCP pour la conservation des recettes recouvrées.

L'arrêté portant organisation de la direction des services fiscaux (arrêté modifié n° 2002-2581/GNC du 29 août 2002) attribue au chef de la publicité foncière la qualité de comptable public secondaire, lui fait obligation de prêter serment à la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, de constituer un cautionnement et de prendre une assurance professionnelle.

Il ne lui est fixé aucune règle relative au dégageant de sa responsabilité qui fixerait une périodicité de versement au payeur.

Le poste de receveur des services fiscaux est occupé par un agent public de l'administration calédonienne nommé par le gouvernement. Il est en poste depuis le 1^{er} janvier 2013. Il n'a pas prêté serment devant la chambre territoriale des comptes. Il est assuré auprès de l'AMF à hauteur de 22 MF CFP avec une franchise de 10%⁶⁸. Il ne perçoit aucune indemnité de responsabilité.

Il rend compte de ses opérations de prise en charge et d'encaissement selon les mêmes modalités que le receveur. Il remet au payeur le numéraire perçu au-delà de 200 000 F CFP et transmet les fonds de son compte CCP au compte du payeur une fois par mois.

○ Les régies de recettes

⁶⁶ Correspondant à un reste à charge en cas de débet.

⁶⁷ Une vérification avait été opérée par la DFiP en 2003 à la demande de la directrice des services fiscaux. A l'époque, le poste de receveur des services fiscaux était occupé par un inspecteur des impôts du cadre métropolitain, nommé après avis conforme du trésorier-payeur général par arrêté du délégué du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

⁶⁸ Un reste à charge de 10% en cas de débet.

La collectivité dispose de plusieurs régies de recettes qui encaissent le produit de certains services rendus par la collectivité (contrôle technique, vaccination, imprimerie, etc.) et de recettes fiscales et douanières.

Il convient de citer les trois cas particuliers suivants :

- la régie des tabacs

La régie des tabacs revêt une importance particulière de par le montant de ses recettes. Elle utilise pour son activité le logiciel SAGE. Par ailleurs, elle remplit des états de pré-perception sous surfi qui serviront au titrage par la DBAF des recettes. Elle ne dispose d'aucun compte postal. La remise des fonds au payeur est journalière ;

- la régie de Koné

La régie de Koné est une antenne de la direction des services fiscaux en province Nord. Elle assure le recouvrement des impôts pour le compte du receveur. Ses opérations sont tracées sous Pacifisc et il en est tenu compte dans les états comptables transmis par le receveur à la DBAF et à la paierie. Les fonds encaissés transitent par le compte de receveur avant remise au payeur.

Aux termes de l'arrêté portant attributions et organisation de la DSF, cette régie est placée sous la responsabilité de receveur des services fiscaux. La DBAF et la paierie en assurent un contrôle ;

- les régies des douanes

La direction régionale des douanes de Nouvelle-Calédonie est une direction mixte. Elle exerce, pour le compte de l'État, des missions de nature régaliennne : la protection des personnes et des biens, la protection de l'ordre public. Elle exerce aussi des missions relevant du domaine de compétence de la Nouvelle-Calédonie : la mission fiscale (assiette, la liquidation des droits, taxes et redevances perçus à l'entrée de la Nouvelle-Calédonie au profit du budget territorial ou pour le compte d'établissements ou organismes publics), ainsi que l'information statistique et la police administrative.

Trois bureaux de douane traitent les opérations de dédouanement : le bureau de NOUMEA-PORT (trafic maritime), le bureau de TONTOUTA-FRET (trafic aérien) et le bureau de NOUMEA-CDP (trafic postal).

Cette direction ne dispose pas de service administratif et financier. Le recouvrement qui a lieu au moment de la liquidation est réalisée par les régies, le payeur prend ensuite en charge le recouvrement des droits non recouverts. Avant le 1^{er} avril 2014⁶⁹, ce recouvrement était placé sous la responsabilité du directeur des finances publiques.

⁶⁹ Décision du 18 mars 2014 (JONC 27/03/2014)

○ La paierie

La paierie de la Nouvelle-Calédonie est un des huit centres de finances publiques répartis sur le territoire, placés sous l'autorité de la direction des finances publiques.

Le payeur est le comptable public principal de la Nouvelle-Calédonie.

Il recouvre directement certains impôts : impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), la contribution foncière, la contribution des patentes, etc. Le suivi des créances fiscales à recouvrer est effectué sous Nautile. Pour ce faire, les données des services d'assiette de la DSF suivies sous Pacific sont transmises à la paierie qui les réceptionne sous Nautile.

Il recouvre également les droits de douanes non recouverts au moment de la liquidation. Le suivi des créances douanières est effectué directement sous le logiciel métier de la direction régionale des douanes, Sydonia.

Il collecte les recettes recouvrées par les autres circuits de recouvrement de la collectivité (régies, receveur des services, chef de la publicité foncière des services fiscaux.).

• Le réseau d'engagement des dépenses

Le président du gouvernement donne, par arrêté, délégation aux directions à l'effet de signer en son nom l'engagement et la liquidation des dépenses et des recettes desdites directions dans la limite des crédits inscrits. Certaines directions comme la direction des achats, du patrimoine et des moyens (DAPM), la direction de la sécurité civile et de la gestion des risques (DSCGR) ou direction des infrastructures, de la topographie et des transports terrestres (DITTT) bénéficient également d'une délégation de signature portant sur les marchés, contrats, convention d'un montant inférieur ou égale à la somme de 12 MF CFP.

Les services administratifs et financiers (SAF) des directions et institutions de la Nouvelle-Calédonie engagent les lignes de crédits budgétaires et les crédits d'AP/AE sous Astre-GF (surfi), procèdent à la liquidation des dépenses et émettent un état de pré-mandat adressé, accompagné des pièces justificatives, à la DBAF ainsi saisie pour l'établissement du mandat.

En ce qui concerne les institutions dont le président du gouvernement est l'ordonnateur (sénat coutumier, conseils coutumiers, conseil économique, social et environnemental), leur secrétaire général bénéficie d'une délégation de signature portant sur les actes d'engagement et de liquidation des dépenses dans la limite des crédits inscrits au budget d'un montant inférieur à 200 000 F CFP à l'exclusion des conventions. Elles gèrent leur budget de service comme les directions de la Nouvelle-Calédonie. La DBAF opèrent le mandat correspondant dans les mêmes conditions.

Pour certaines dépenses particulières, la DBAF effectue directement le mandat sans intervention préalable des directions. Il s'agit notamment des restitutions et dégrèvement d'impôts et taxes. Les mandats sont établis à partir des certificats de restitution et de dégrèvement provenant des services d'assiette après visa du comptable concerné. Les mandats correspondant aux versements de recettes aux organismes bénéficiaires dans le cadre des mécanismes de répartition et de versement sont également directement initiés par la DBAF.

Enfin, en ce qui concerne le congrès, cette institution dispose de sa propre direction de la gestion financière chargée de l'élaboration, de son budget de service, ensuite intégré au sein du budget propre de la collectivité pour être voté, et de son exécution. Elle gère directement l'engagement des dépenses de l'institution, leur liquidation jusqu'à leur mandatement sous l'applicatif Astre-GF (Surfi).

- La paierie

La paierie tient la comptabilité de la collectivité sous le logiciel Clara⁷⁰ et le compte de dépôt de fonds au Trésor. Le payeur est le comptable public principal de la Nouvelle-Calédonie.

- La direction des finances publiques

La Nouvelle-Calédonie bénéficie des services de la direction des finances publiques (DFiP) qui joue un rôle central et essentiel dans la régulation du fonctionnement budgétaire et comptable de la collectivité.

⁷⁰ Elle est un des dernières collectivités françaises à exploiter cet outil informatique qui a été remplacé par Hélios dans la plupart des postes comptables.

Annexe n°8 : Les résultats du budget annexe de reversement

Tableau n° 38 : Résultats du budget annexe de reversement sur la période 2012-2016

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016
Taxes affectées	36,2	37,9	38,8	42,7	46,9
Centimes additionnels	13,5	12,7	13,0	15,2	15,0
Fonds de concours	1,4	2,0	1,8	1,7	1,7
Recettes de fonctionnement	51,1	52,6	53,6	59,6	63,6
Taxes affectées	35,9	37,0	37,9	41,7	67
Centimes additionnels	13,3	12,7	12,8	15,4	
Fonds de concours	0,9	1,3	1,6	0,9	0,9
Dépenses de fonctionnement	50,1	51,0	52,3	58,0	67,9
Résultat courant	1	1,6	1,3	1,6	-4,3
Résultat cumulé	5,7	7,3	8,6	10,2	5,9

Source : DBAF, CTC

Tableau n° 39 : Détail par nature des recettes du budget de reversement

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes fiscales	50,4	51,4	52,4	58,5	62,6
<u>Dont :</u>					
Contributions directes	17,2	17,0	16,4	16,9	15,5
Droits et taxes à l'importation	8,4	9,2	9,2	10,6	14,5
Centimes sur droits d'enregistrement et de timbre	3,4	2,9	3,8	4,6	4,4
Impôts et taxes liées aux activités de service (3)	18,4	19,0	19,9	22,0	22,8
Impôts sectoriels	2,4	2,5	2,4	2,4	2,4
Amendes	0,2	0,3	0,2	0,4	0,4
Autres impôts et taxes (5)	0,4	0,5	0,5	1,6	2,6
Recettes du domaine	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Dotations et participations aux fonds de concours	0,4	0,9	0,9	0,8	0,7
Produits exceptionnels (mandats annulés, etc.)	PM	PM	PM	PM	PM
Recettes de fonctionnement	51,1	52,6	53,6	59,6	63,6

Source : CTC

Tableau n° 40 : Détail par nature des dépenses du budget de reversement

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016
Achats et charges externes (fonds)	PM	0,1	PM	PM	PM
Subventions versées par les fonds	0,9	1,2	1,6	0,9	0,9
Reversements et restitutions sur impôts et taxes	48,5	49,7	50,2	56,9	61,7
Contributions obligatoires	0,7	-	0,5	0,2	0,2
Pertes sur créances fiscales	-	-	-	-	0,3
Titres annulés	-	-	-	-	PM
Refacturation du budget propre au titre des ANV, dégrèvements et restitutions (1)	-	-	-	-	1,7
Restitutions et dégrèvements	-	-	-	-	0,3
Provisions	-	-	-	-	2,8
Total dépenses de fonctionnement	50,1	51,0	52,3	58,0	67,9

Source : CTC

Annexe n°9 : Les résultats du budget annexe de répartition**Tableau n° 41 : Résultats du budget annexe de répartition sur la période 2012-2016**

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016
Vente de la régie des tabacs	8,7	8,8	8,9	8,9	8,2
Recettes fiscales	130,8	124,7	126,1	121,8	115,5
Recette de l'Etat (FIPE)	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.
Remboursement des provinces (trop-versé)				0,5	
Recettes de fonctionnement	139,7	133,6	135,0	131,3	123,7
Dotations de répartition aux provinces & communes	93,9	101,0	87,0	88,1	88,8
Part NC de l'assiette de la répartition	32,5	35,2	33,1	32,5	33,9
Trop-versé aux provinces et communes		0,7	-0,7	0,5	
Charges de fonctionnement de la régie des tabacs	1,8	1,4	1,5	1,6	1,4
Dotations aux provisions					12,9
ANV, restitutions et dégrèvement	4,2	5,6	5,2	8,8	6,1
Dépenses de fonctionnement	132,4	143,9	126,2	131,6	143,1
Résultat courant	7,3	-10,3	8,8	-0,3	-19,4
Résultat cumulé	24,3	13,9	22,7	22,4	3,0

Source : DBAF, CTC

Tableau n° 42 : Détail des recettes fiscales du budget de répartition

En Mds F CFP	2012	2013	2014	2015	2016
Contributions directes	75,0	71,8	71,7	68,9	65,0
Droits et taxes à l'importation	45,0	42,6	43,3	44,3	42,2
Droits d'enregistrement et de timbre	4,7	4,3	5,7	5,8	7,0
Impôts et taxes liées aux activités de service	3,1	3,0	2,7	1,0	0,2
Impôts sectoriels	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4
Autres impôts et taxes	2,8	2,8	2,4	1,4	0,7
Recettes fiscales	130,8	124,7	126,1	121,8	115,5

Source : CTC

Les publications de la chambre territoriale des comptes
de Nouvelle-Calédonie
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/ctc-nouvelle-caledonie

Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie

13, boulevard Vauban B.P 2392 Nouméa CEDEX

ctnc@nc.ccomptes.fr