

6.22 RENFORCER LA COHÉRENCE ET LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE

6.22.1 Le contexte

a. une organisation institutionnelle originale, mais qui ne garantit pas à elle seule l'efficacité⁽¹⁾ de l'action publique

Tant au niveau du diagnostic que dans les défis, les caractéristiques locales de la gouvernance de l'action publique ont été rappelées. De fait, la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 a doté la Nouvelle-Calédonie d'un modèle institutionnel original privilégiant une organisation pluraliste et collégiale du gouvernement (cf. articles 128 et 130), arène privilégiée au sein de laquelle le consensus a vocation à se dégager. Ceci s'accompagne d'une organisation administrative que l'on pourrait qualifier de décentralisée, avec les compétences de droit commun⁽²⁾ dévolues aux provinces et aux communes, sachant que les provinces fonctionnent quant à elles selon un modèle majoritaire traditionnel. Par ailleurs, la légitimité démocratique des provinces et des communes est forte puisque ce sont les seules, avec le Congrès, dont les élus sont issus du suffrage universel.

La nécessité de renforcer la cohérence et la performance des politiques publiques, via une coordination accrue et une structuration optimisée de celles-ci, a été mise en exergue dans le diagnostic. De même, deux impératifs ont été dégagés, afin de pallier le déficit global de pilotage et d'évaluation, ce qui a notamment pour conséquence un manque de transparence et d'information des citoyens :

■ le renforcement nécessaire du pilotage de l'action publique qui souffre encore parfois du manque de documents d'orientation, de schéma directeurs et de dispositifs et d'outils de suivi et de pilotage, dispositifs et outils pouvant être communs ;

■ l'évaluation des politiques publiques reste embryonnaire et la « culture de la performance » est à développer.

S'agissant des moyens dont la Nouvelle-Calédonie devra se doter, a fortiori dans le contexte des transferts de compétence, la construction du droit calédonien, doit être poursuivie, voire accélérée.

b. Finances publiques : une évolution préoccupante pour les années à venir

La garantie de la pérennité des finances publiques s'impose également face à l'effet de ciseaux dû à l'inflation des dépenses publiques d'une part, et à la diminution des ressources financières, d'autre part.

Les éléments fondamentaux du diagnostic en matière de gouvernance explicitent plus précisément cette contrainte (cf. dans chapitre 3 « la dynamique calédonienne dans le contexte mondial », le paragraphe sur « les finances publiques »)⁽³⁾.

■ L'hypothèse d'une baisse des transferts

Il n'est pas possible de raisonner à 10 ans, sans évoquer l'hypothèse d'une réduction progressive des dotations de compensation, l'État ne gardant plus à sa charge que l'exercice des missions purement régaliennes⁽⁴⁾.

(1) L'efficacité est la mesure du rapport entre les résultats directs obtenus et les objectifs assignés à la politique ou à l'action publique évaluée. Au-delà de l'efficacité, l'impact, c'est-à-dire la mesure entre les résultats directs obtenus et les effets induits, peut être évalué. Il s'agit ici de mesurer les effets de la politique ou de l'action publique, sur son environnement, dont les bénéficiaires finaux (population) et sa contribution aux objectifs globaux poursuivis (à la finalité). L'efficacité mesure quant à elle le rapport entre les moyens affectés et les résultats directs obtenus (concept anglo-saxon « value for money »). La performance doit être comprise comme la « somme » de l'efficacité, de l'impact et de l'efficience.

(2) Décentralisation : véritable transfert de compétence des autorités centrales vers les collectivités territoriales (possédant dès lors d'une personnalité morale propre). Ces compétences sont ainsi gérées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale.

(3) Ainsi que les chapitres 6.4 « améliorer l'efficience de la santé publique », 6.5 « consolider la protection sociale » et 6.11 « installer de nouvelles dynamiques structurelles pour l'économie calédonienne ».

(4) L'accord de Nouméa prévoit le transfert à la Nouvelle-Calédonie de la quasi-totalité des compétences exercées historiquement par l'État (à l'exception, jusqu'au terme de l'accord, des missions purement régaliennes). Les charges transférées doivent faire l'objet d'une compensation financière (mais pas nécessairement à hauteur des besoins futurs). Formellement, ces compensations sont dues par l'État jusqu'au terme de l'accord. Le préambule de l'accord de Nouméa (§5) précise en effet que « La Nouvelle-Calédonie bénéficiera pendant toute la durée de mise en œuvre de la nouvelle organisation de l'aide de l'État, en termes d'assistance technique et de formation et des financements nécessaires, pour l'exercice des compétences transférées et pour le développement économique et social ».

On émet l'hypothèse que les transferts publics métropolitains seraient divisés par 3 entre 2018 et 2025 - date à laquelle ils ne seraient plus que d'une cinquantaine de milliards environ.

Cette hypothèse serait préjudiciable à la Nouvelle-Calédonie. En effet, le financement des dépenses dans un contexte de réduction

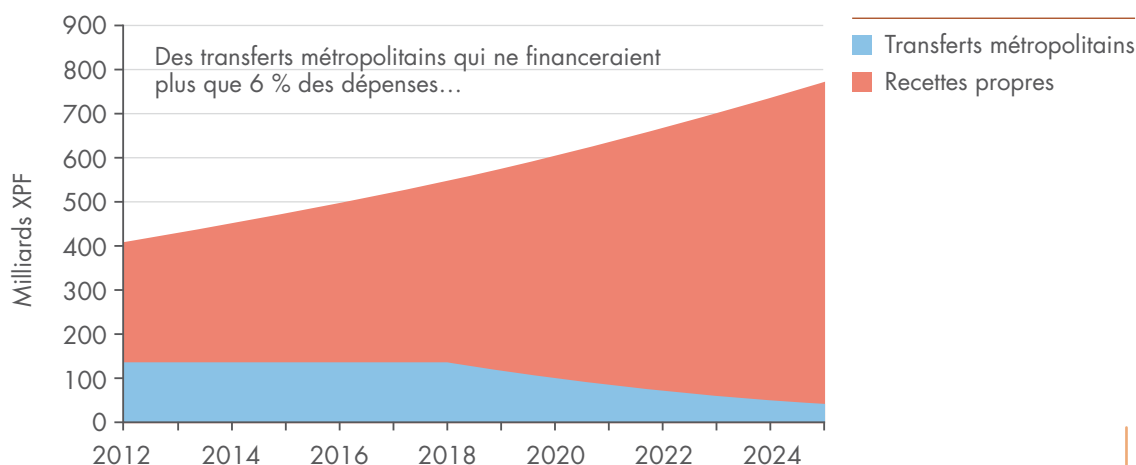
des transferts métropolitains obligerait alors à une augmentation substantielle des ressources propres. Celles-ci devraient être multipliées par 2,5 au cours de la période. Dans cette hypothèse, le taux de prélèvements obligatoires évoluerait alors de 25 à 41 % du PIB entre 2013 et 2025.

1 UN SCÉNARIO DE RÉDUCTION PROGRESSIVE DES TRANSFERTS

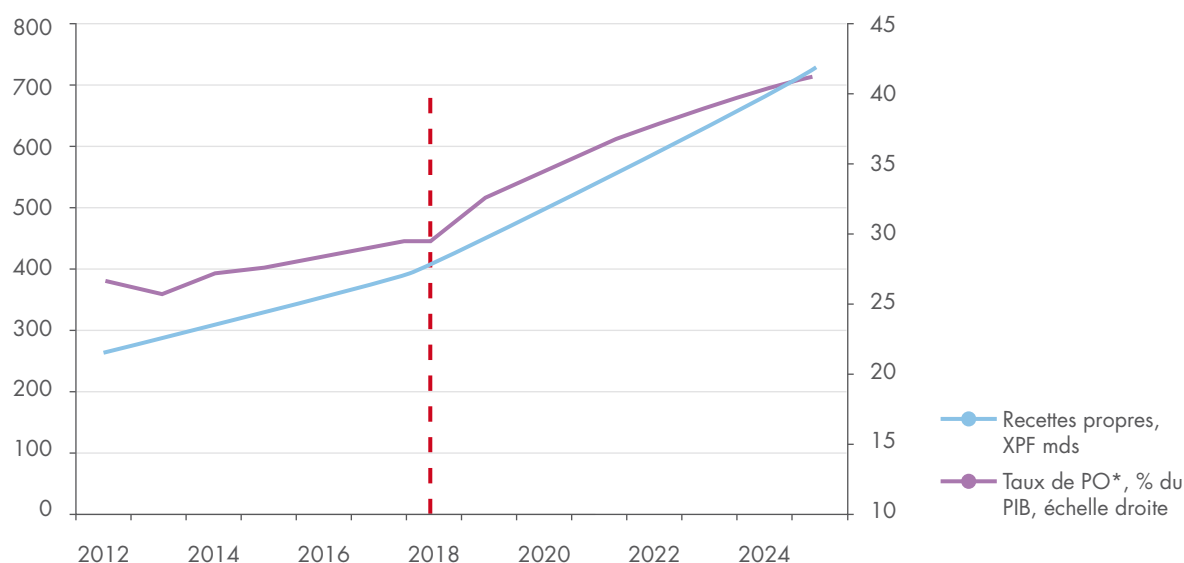
en milliards XPF	2013	2025	TCAM (*)
Recettes propres	290	730	8,0 %
Transferts métropolitains	140	50	-8,0 %
TOTAL	430	780	5,0 %

*Taux de croissance annuel moyen

2 LES RECETTES DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE AU DÉFI D'UNE RÉDUCTION PROGRESSIVE DES TRANSFERTS



3 UN DOUBLEMENT DES RECETTES PROPRES APRÈS 2018



* PO : Prélèvements obligatoires

Notons qu'à l'heure actuelle, le taux de pression fiscale (recettes fiscales/PIB) reste relativement stable (18 à 19 %), inférieur d'un tiers à celui de la métropole (27 % environ).

En cas de diminution des transferts, l'effort fiscal serait assez mal réparti sur la période. Le respect de la contrainte budgétaire imposerait ainsi de relever le taux de prélèvement obligatoire de dix points de PIB entre 2019 et 2025, contre 3 points seulement d'ici à 2018. Globalement, cet effort serait colossal, voire insupportable pour l'économie calédonienne.

En conclusion, l'évolution des finances publiques est une contrainte qui doit être intégrée et qui nécessite d'améliorer l'efficacité de l'action publique : comment produire plus avec moins ? Comment trouver de nouvelles sources de financement qu'elles soient « privées » (cf. assurances privées dans le domaine de la santé ou de la protection sociale) ou qu'elles soient « publiques » (cf. augmentation des prélèvements obligatoires).

6.22.2 Les indicateurs d'opportunité

Parmi les indicateurs qui illustrent la situation de la Nouvelle-Calédonie en relation avec les choix possibles et les priorités proposés ci-après, certains devront être mis en œuvre et suivis régulièrement dans les années à venir :

- taux de participation des électeurs aux différentes élections ;
- nombre de gouvernements par mandature ;
- taux d'autonomie financière (équilibre budgétaire) de la Nouvelle-Calédonie ;
- nombre de schémas directeurs et de documents d'orientation publiés par les principales institutions ;
- nombre de politiques publiques évaluées et taux de publication de ces évaluations ;
- nombre de structures de coordination existantes, sachant qu'il est proposé de rénover, de faire évoluer ou de créer de telles structures de coordination (cf. autres chapitres sur les choix des politiques publiques) ;

- taux d'exécution des budgets, en fonctionnement et en investissement, au niveau gouvernement, provinces et communes ;

- baromètre de contestation sociale, en lien direct ou non avec l'action publique ; ce baromètre, qui pourrait être annuel, restant à construire ;

- taux d'évolution des dispositifs de démocratie participative (cf. évolution du nombre de conseils de quartiers ou autres dispositifs).

6.22.3 Les choix possibles et les priorités

a. En matière de gouvernance, faut-il faire évoluer le système institutionnel calédonien et jusqu'où ?

■ Faut-il faire évoluer la répartition des compétences ou les « modes de faire » à répartition des compétences inchangée ?

Tout en restant dans le cadre fixé par l'accord de Nouméa, différents choix sont possibles pour améliorer globalement l'efficacité de l'action publique. Avant de présenter ces choix sous forme de scénarios, il convient de s'arrêter sur le sens même que l'on donne aux notions de système institutionnel et de gouvernance. Il est donc proposé au préalable de **définir une « nouvelle ingénierie institutionnelle » pour la Nouvelle-Calédonie** qui donnerait ainsi un sens commun au fonctionnement des institutions.

« La culture des acteurs publics est à la mesure des systèmes institutionnels dans lesquels ils agissent »⁽⁵⁾. On ne changera pas l'un sans l'autre et l'un ne précède pas l'autre, le chantier est donc complexe.

Dans les administrations, un des obstacles majeurs à toute mutation est entre autres la persistance de la primauté de l'obligation de moyens sur celle de résultats : chacun, dans son domaine de compétence reconnu, se doit de justifier du « bon emploi » des moyens qui lui sont alloués. Le contrôle prime encore sur l'évaluation, même si celle-ci se développe

(5) Cours de gouvernance de Jean Freyss, économiste. DESS de pratiques sociales du développement, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2003-2004.

rapidement. L'action est rapportée à l'acteur et non à la société. La raison principale en est que les objectifs poursuivis et les résultats attendus sont soit flous, soit ils se réduisent à des listes d'indicateurs (souvent réduits à des nombres), totalement sectorisés et non reliés à la finalité recherchée. Les systèmes actuels de gouvernance reposent communément sur un trépied :

- des compétences, c'est-à-dire des secteurs d'action publique précisément définis ;
- des institutions, c'est-à-dire une organisation structurée selon ce découpage en compétences ;
- des règles, s'appliquant à chaque institution.

Selon Jean Freyss, « un tel système n'est pas de nature à favoriser la coopération, mais plutôt la segmentation des problèmes, au pire la compétition. » À ce titre, il estime qu'« il est la négation même de la gouvernance conçue comme mode de coordination des différents acteurs pour atteindre des objectifs communs. » L'auteur propose donc une autre approche de la gouvernance reposant sur un autre trépied :

- des objectifs élaborés collectivement, fixant les finalités sur lesquelles la société peut s'entendre à un moment donné ;
- des principes éthiques, telles que la responsabilité, l'équité et la justice, etc. qui guident l'élaboration collective des objectifs et lui donnent sens ;
- des procédures et des modalités qui organisent les processus d'élaboration des objectifs et de construction des solutions appropriées, dans le double sens d'adaptées et d'assumées.

Ce type de gouvernance définit une toute autre ingénierie institutionnelle. Elle fait appel à la capacité de tous les acteurs à coopérer dans l'espace public pour la construction du bien commun. Elle a une fonction instituante de la communauté et oblige à sortir de l'illusion que la communauté est donnée une fois pour toute. En effet, la communauté, du local au mondial, n'existe que par les liens sociaux. Bousculés par les changements, ils doivent être constamment renoués dans l'action collective. Dans cette optique, la compétence dont est dotée une institution (une commune, les provinces, le gouvernement) n'est donc plus un droit, mais la capacité d'un acteur à juger et à décider. La

compétence ne donne pas à une institution tout le pouvoir sur un objet (la politique publique pour laquelle elle est compétente), mais elle fonde plutôt l'obligation et la responsabilité de gérer utilement et efficacement ce domaine.

À la première définition correspond l'approche européenne de la subsidiarité (que l'on retrouve dans le dispositif institutionnel français). La seconde débouche sur ce que Pierre Calame⁽⁶⁾ appelle, pour la distinguer, la « *subsidiarité active* » qui substitue au principe de « *partage des compétences* », celui de la construction d'une « *compétence partagée* ». Le déplacement de perspectives est donc double. Tout d'abord, il s'agit de penser en terme de relations (sociales), plus que d'objets (techniques), d'agir sur les interfaces (les frontières), plus que sur « l'intérieur ». Ensuite, la compétence est une capacité d'ingénierie sociale et institutionnelle. Ce n'est pas uniquement celle de l'expert, mais c'est aussi, et surtout, celle du politique.

En effet, compte tenu de la complexité des interdépendances qui marquent tous les phénomènes sociaux, l'efficacité, c'est-à-dire la capacité à atteindre un résultat recherché, passe par la capacité à organiser l'interaction de tous les acteurs concernés, à relier les différents domaines, à faire communiquer les différentes échelles. On retrouve là la fonction première de la gouvernance : **assurer la « coordination » des actions, organiser la coopération des acteurs.** D'où la nécessité de repenser la gestion de notre société via l'identification de nouveaux principes de gouvernance (cf. schéma gouvernance pour le développement).

(6) Ancien haut fonctionnaire, auteur de plusieurs essais sur le rôle et la place de l'État dans la société contemporaine. Pierre Calame a été directeur général de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme de 1988 à 2009 et préside aujourd'hui le Conseil de la Fondation.

VISION STRATÉGIQUE

Les indicateurs de coordination-anticipation :

- capacité de l'autorité publique/des institutions à animer des formes de concertation pour faire émerger un intérêt commun,
- capacité d'arbitrage autonome de l'État, priorités des élites pour le développement,
- coordination au sein et entre les administrations,
- capacité des autorités politiques,
- vision stratégique des autorités,
- aptitude de la société pour l'innovation,
- environnement technologique des entreprises,
- investissement dans le futur de la population,
- environnement technologique, capital-risque,
- anticiper les besoins de financement et optimiser la gestion des finances publiques.

Les indicateurs d'ouverture du système de régulation sociale :

- ouverture économique: régulation de la concurrence, facilité de création d'entreprise, facilité d'entrée sur le marché, actionnariat dispersé, information sur le capital des entreprises,
- sociale : mobilité sociale, non-segmentation du marché du travail et non-discrimination fondée sur des critères ethniques, religieux ou de genre, formation des élites, libertés syndicales,
- politique: droits politiques et libertés civiles, pluralisme des médias, décentralisation, transparence des processus de concertation.

Les indicateurs de formalisation du système de régulation sociale :

- efficacité de l'administration publique,
- contrôle de la corruption,
- sécurité des droits de propriété formels,
- sécurité des transactions sur les marchés des biens et services et sur les marchés financiers,
- sécurité des droits et transactions fonciers,
- solidarités institutionnelles,
- régulation du système financier,
- respect du droit du travail.

RÉDUCTION DES INCERTITUDES

CONFIANCE

CROISSANCE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Dès lors, le renforcement de la coordination inter et infra institutionnelle en Nouvelle-Calédonie pourrait s'opérer à la fois au niveau stratégique⁽⁷⁾ et organisationnel, mais aussi au niveau des moyens à mettre en œuvre. Ainsi, si les institutions sont bien des éléments d'organisation du vivre ensemble des sociétés humaines au cœur du phénomène politique (polis : cité)⁽⁸⁾, alors la clarification de la répartition des compétences œuvrera dans le sens d'une amélioration de la cohérence et de l'efficacité des politiques publiques, et donc de la vie en société. Compte tenu de la multiplication des acteurs ou institutions, il faut encourager une vision globale de manière à permettre la conduite de réformes de fond à l'échelle du pays par l'optimisation et la clarification de la répartition des compétences⁽⁹⁾.

Ainsi, selon l'organisation institutionnelle et la coordination recherchées, plusieurs scénarios pourraient être déclinés pour renforcer la gouvernance au niveau « pays » :

- soit une mutualisation renforcée, scénario au sein duquel les efforts seraient portés sur la coordination stratégique, opérationnelle et des moyens ;
- soit un scénario de « gouvernement stratège », où le gouvernement serait doté d'une mission de planification stratégique, dans le cadre d'une restructuration de l'architecture institutionnelle ;
- une alternative médiane pourrait également réunir un consensus élargi autour de la mise en place d'un cadre stratégique interprovincial portant sur les seules compétences pays ;
- enfin, un scénario d'optimisation privilégierait le cap ambitieux de la gouvernance pour le développement, rendu possible par une soutenabilité budgétaire affirmée *via* la planification, la gestion et le recours à des outils efficaces (type fonds souverain, notamment).

■ Le choix possible d'un cadre stratégique interprovincial

L'histoire montre que des stratégies privilégiant le gradualisme et le consensus ont souvent plus de chance de succès que les « thérapies de choc ». Dans le domaine de la gouvernance, ce

gradualisme pourrait passer, dans un premier temps, par la confection d'un « cadre stratégique interprovincial » qui ne porterait que sur les compétences « pays ». Cet exercice procéderait d'un travail conjoint entre les trois provinces (qui pourraient décider, si elles le souhaitent, de confier à l'une d'entre elles un rôle de « chef de file », voir scénario suivant). À défaut, la pratique de la mutualisation interprovinciale permettrait de faire l'apprentissage, dans un contexte apaisé et offrant toute garantie, d'une délégation progressive de certaines compétences de niveau pays. Viendra alors naturellement le moment où il apparaîtra opportun à tous d'aller plus loin, voire même de les transférer, ou pas, au niveau du pays.

■ Le choix possible d'une mutualisation renforcée

Ce scénario découle logiquement du diagnostic et des défis présentés dans les chapitres précédents, constats invitant à renforcer la coordination, stratégique, opérationnelle et des moyens, entre les institutions calédoniennes, sans modifier leurs prérogatives respectives. Mais il va plus loin dans la formalisation de cette coordination, qui existe déjà aujourd'hui, en cherchant à l'institutionnaliser.

La cohérence des politiques, et notamment des politiques provinciales, dans les domaines de compétence qui relèvent du niveau pays, serait assurée par un chef de file. Ce rôle serait confié à l'une des trois provinces, avec un mode de désignation à déterminer. Dans certains cas, le rôle de chef de file pourrait aussi être confié au gouvernement.

La mission de chef de file serait :

- d'animer la coordination en formulant, dans le domaine concerné, un plan stratégique cohérent à partir des orientations politiques et techniques de chacune des trois provinces. Autrement dit, le chef de file aurait à produire un cadre logique (déclinant objectifs stratégiques et opérationnels, actions et moyens à mettre en œuvre) en procédant à une synthèse cohérente des trois cadres provinciaux au niveau pays ;

(7) Par la conception et la mise en œuvre de politiques publiques à l'échelle du pays que l'on veut construire.

(8) Des institutions pour un pays, la Nouvelle-Calédonie en devenir, Jean-Yves Faberon, 2012.

(9) Eventuellement « territorialiser certaines compétences pour favoriser la vision pays ».

- de coordonner les actions pour une mise en œuvre efficace du cadre logique interprovincial. Sans contrevenir au principe constitutionnel, ni à l'article 3 de la loi organique concernant la libre administration des collectivités impliquées, le chef de file aurait donc aussi pour mission d'organiser les modalités d'actions communes des collectivités impliquées. Il serait en cela garant de la cohérence des objectifs partagés ;
- la province, ou le gouvernement, désigné comme chef de file sur un domaine de compétence pays n'en aurait pas pour autant la maîtrise d'œuvre. Ainsi, chaque province aurait toujours le soin d'engager, sur son propre territoire, les actions décidées collégialement et figurant dans le cadre stratégique interprovincial. Ceci n'empêche nullement une province particulière de décider d'actions n'y figurant pas, sous réserve que celles-ci ne viennent pas réduire la cohérence d'ensemble ;
- les provinces pourraient, à tout moment, décider de mettre un terme au mandat du chef de file ;
- les questions relatives au financement des actions inscrites dans le cadre stratégique interprovincial, avec une éventuelle mutualisation des moyens sans modifier la clef de répartition, restent évidemment à étudier si ce scénario est retenu.

Ce type d'organisation sous forme de chef de file est assez fréquemment utilisé dans le domaine de la coopération internationale, notamment celle des états membres de l'Union européenne qui trouvent, dans certains cas, intérêt à coordonner leurs projets en désignant un pays leader, garant de la cohérence d'ensemble des actions à mener (et sans qu'aucune des parties n'abandonne pour autant ses prérogatives diplomatiques). L'expérience montre que le rôle de chef de file crée, pour celui qui l'accepte, plus de devoirs et d'obligations envers ses pairs, qu'il ne lui prodigue de pouvoirs sur eux. Les questions relatives au financement des actions inscrites dans le cadre stratégique interprovincial, avec une éventuelle mutualisation des moyens sans modifier la clef de répartition, restent évidemment à étudier si ce scénario est retenu.

■ Le choix possible d'un gouvernement stratégique

L'objectif d'un tel scénario est de renforcer, voire de garantir, une vision pays, y compris via le rééquilibrage. Étape supplémentaire dans la conception et la mise en œuvre des politiques pays, ce scénario présuppose que les provinces et les communes acceptent d'inscrire leurs actions dans une optique pays. Il convient de noter que le Congrès peut d'ores et déjà saisir le gouvernement sur la définition et proposition des politiques stratégiques de niveau pays dans certaines matières, décidées par le Congrès, du fait de leur « intérêt territorial », y compris dans celles relevant des provinces.

Dans le cadre de ce scénario, les provinces devront ensuite :

- soit rentrer dans le cadre stratégique pays défini par le gouvernement, et voté par le Congrès, et le décliner sur leurs territoires (*via* leurs propres textes, décisions ou actions) ;
- soit déléguer leurs compétences de « mise en œuvre » de ladite politique.

Dans ce schéma, les provinces et les communes pourront notamment participer à la définition du cadre stratégique pays *via* des mécanismes de consultation de la part du gouvernement ou *via* le vote direct au Congrès

Les principales raisons pour confier au gouvernement de Nouvelle-Calédonie certaines compétences, *a minima* pour la définition de la stratégie et des priorités politiques, ainsi que pour la fonction normative, sont les suivantes :

- un enjeu d'équité sociale, d'égalité d'accès des Calédoniens aux services publics et devant des droits fondamentaux, et notamment des droits sociaux (santé, environnement, éducation-formation, emploi...), de rééquilibrage économique et social ;
- la nécessité d'assurer un développement fondé sur la logique de rééquilibrage territorial : aménagement du territoire, politiques des filières, transports...

■ le financement et les moyens que nécessitent le pilotage et la mise en œuvre de certaines compétences ou politiques, au-delà même de la nécessaire vision pays. Ainsi, compte tenu des enjeux financiers liés à certaines compétences (cf. financement à long terme de la santé et de la protection sociale, de l'enseignement, etc.) ou aux enjeux économiques et sociaux liés à d'autres compétences (agriculture, environnement, tourisme, etc.), une territorialisation de ces compétences permettrait aussi de mutualiser les moyens dédiés, tant financiers qu'humains ;

■ la rationalisation de l'approche provinciale, par définition centrifuge, potentiellement source d'incohérences, de concurrence, de logiques et priorités différentes.

À ce titre, l'exercice de certaines compétences, d'intérêt territorial, aux mains d'un gouvernement « pays » pourrait être temporaire et n'exclut aucunement la contribution des provinces et/ou des communes à leur définition, à leur mise en œuvre, ou à leur financement.

Ainsi, ce scénario se déclinerait selon trois axes fondamentaux nécessaires à l'optimisation des politiques publiques calédoniennes.

Axe 1 : le **gouvernement** pourrait ainsi se trouver positionné sur une **mission de planification** globale, conduisant à la définition de schémas directeurs, de principes généraux dans les domaines de compétence relevant du niveau pays, comme par exemple :

- le nickel,
- la protection sociale, dont handicap et dépendance (et non l'action sociale),
- la santé,
- la formation professionnelle et l'emploi,
- les transports, et notamment le maritime et l'aérien,
- l'enseignement, dont les programmes, les méthodes pédagogiques, ainsi que le primaire public et privé,

■ l'énergie (cf. distribution d'énergie électrique), l'eau et l'assainissement⁽¹⁰⁾,

■ le tourisme (offres/produits, promotion/communication),

■ le développement économique, dont nickel, mer et agriculture, pour l'approche filières,

■ l'environnement.

Axe 2 : les **provinces** seraient chargées de la mise en œuvre des politiques publiques dans le respect des schémas directeurs évoqués et se verraient confier des compétences attributives (ou clauses de compétence d'attribution). En amont, les provinces participeraient notamment à la réflexion stratégique de niveau pays lors de la soumission au Congrès des schémas rendus opposables par leur vote.

Axe 3 : les **communes** conservent une clause de compétence générale, donc leurs compétences actuelles, mais dans un cadre rénové⁽¹¹⁾, avec un code des communes de Nouvelle-Calédonie actualisé.

Dans ce scénario, le Sénat coutumier pourrait prendre une nouvelle dimension en jouant un rôle d'expertise au profit de la réflexion territoriale sur l'articulation entre la coutume, le droit coutumier et le système de droit commun.

Ce scénario autorise plusieurs variantes. La plus ambitieuse d'entre elles, mais à long terme et au-delà de l'horizon fixé par l'accord de Nouméa, consisterait à revoir l'attribution des compétences entre les provinces et le gouvernement pour confier à ce dernier ce qui relève effectivement du niveau pays...

(10) À défaut du niveau territorial, ces compétences relèveraient d'un niveau intercommunal et non communal.

(11) Pour certaines compétences communales, il n'existe actuellement pas de texte qui prévoit ou encadre leur mise en œuvre, le code des communes est de ce point de vue incomplet.

■ Faut-il faire évoluer le paysage démocratique calédonien ?

■ Faut-il développer la « gouvernance démocratique » ?

Les objectifs desservis par la gouvernance consistent notamment en l'identification et l'analyse des pratiques optimales et innovantes d'interactions entre les institutions publiques et les acteurs non étatiques (société civile, secteur privé, citoyens...) permettant l'élaboration de régulations efficaces et légitimes au sein de la sphère publique.

À l'horizon 2025, il s'agit ainsi de déterminer quelle forme pourrait prendre l'action publique pour répondre aux attentes des citoyens. De nouveaux espaces de dialogue et des mécanismes de consultation et de décision pourront ainsi être créés. Cette préoccupation est particulièrement présente dans la montée des logiques territoriales, la volonté, à travers « des projets de territoires », de créer des synergies entre les acteurs d'un territoire (autour d'une commune ou d'un regroupement de communes, par exemple) au sein d'une stratégie d'ensemble, dans la capacité pour les pouvoirs publics d'accompagner les initiatives locales coordonnées. Les politiques publiques mises en œuvre sont alors davantage orientées vers la mise en place de mécanismes ascendants (*bottom up*) permettant la remontée des initiatives locales à travers des projets de territoires.

C'est l'exemple de la création de conseils de développement, qui intègreraient tant les pouvoirs économiques que coutumiers ou institutionnels. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999, dite loi Voynet, a institué, en France, de tels conseils au sein de chaque agglomération. Un conseil de développement est composé de représentants élus, des milieux socioprofessionnels et associatifs de l'agglomération. Il peut participer à l'élaboration du projet du territoire, être consulté sur des questions touchant à l'aménagement et au développement de l'agglomération⁽¹²⁾.

La pérennité d'un système de gouvernance optimisée sera garantie par l'acceptation par la grande majorité de la population calédonienne et par l'engagement de chacun dans un projet fédérateur desservant le bien commun. L'effort de transparence de la gouvernance institutionnelle et le renforcement de la démocratie participative y participent indéniablement. Ainsi, en faisant prendre conscience aux populations de leur rôle dans la société, leur rapport à la citoyenneté évolue.

Parallèlement, la transparence passe également par le respect des réglementations en vigueur. Or, ce respect se matérialise par une activité efficace et constante des organismes de contrôle existants. Ainsi, même si le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a déjà pris conscience de la nécessité de réformer, il reste à définir une stratégie au niveau pays. À cette fin, des outils existent pour permettre de réguler les différents mécanismes concourant au fonctionnement assaini de l'économie notamment, mais également à une gouvernance pour le développement (cf ci-avant).

■ Faut-il renforcer les moyens du Congrès pour qu'il assure pleinement son rôle ?

De part son rôle d'assemblée délibérante⁽¹³⁾ de la Nouvelle-Calédonie, le Congrès doit disposer des moyens nécessaires à l'exercice plein de son rôle. En vue d'optimiser son fonctionnement, il convient donc d'envisager une augmentation et une professionnalisation de ses moyens humains, notamment ceux de son administration, mais particulièrement aussi des collaborateurs « techniciens »⁽¹⁴⁾.

(12) Ces aspects sont plus particulièrement évoqués dans les chapitres consacrés à l'amélioration du dynamisme des territoires et au développement local mais ils se retrouvent naturellement dans de nombreuses autres politiques publiques.

(13) Le Congrès vote la loi, vote le budget, contrôle l'exécutif et dispose d'une compétence de droit commun pour les affaires de la Nouvelle-Calédonie et d'attributions consultatives spécifiques.

(14) La capacité d'analyse et d'aide à la décision du Congrès et du gouvernement pourrait aussi être renforcée en instaurant un conseil d'analyse stratégique (CAS) commun au Congrès et au gouvernement.

■ Faut-il encourager le Sénat coutumier à affirmer son rôle ?

■ Institution récente, mise en place par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, le Sénat coutumier pourrait voir son positionnement et implication optimisés de façon plus concrète par la dotation de moyens dédiés. Dans cet esprit, plusieurs pistes sont à envisager :

■ globaliser la dotation budgétaire spécifique que reçoit le Sénat du gouvernement chaque année ;

■ faire en sorte que le Sénat soit réellement consulté en amont des décisions ou votes lorsqu'il doit l'être et lui donner les moyens de donner un avis (délais, experts, etc.) et faire respecter les obligations de saisine du Sénat, notamment de la part des provinces ;

■ préciser la répartition des rôles entre la direction des Affaires culturelles coutumières (cf. service de l'État civil coutumier et des Affaires coutumières) de l'administration gouvernementale et le Sénat ;

■ revoir les « liens » et surtout l'articulation entre le Sénat et les conseils coutumiers ;

■ doter les conseils coutumiers et les aires coutumières des moyens « administratifs » nécessaires à l'exercice de leurs compétences. Poursuivre la mise à disposition des fonctionnaires de l'administration du Sénat par le gouvernement ;

■ donner un statut aux seize sénateurs coutumiers ou a minima définir des moyens d'améliorer l'exercice de leur mandat de façon à éviter les vacances et à renforcer et professionnaliser l'administration du Sénat ;

■ revoir le mode d'élection du Sénat coutumier et des conseils coutumiers afin d'asseoir leur légitimité auprès des populations kanak, des autres institutions calédoniennes, mais aussi auprès des autorités kanak (chefs coutumiers)⁽¹⁵⁾. En vue de renforcer le poids et la légitimité de l'institution, il pourrait également être envisagé l'entrée des femmes mélanésiennes au Sénat coutumier.

À l'instar des conseils de quartiers ou des conseils des jeunes, réfléchir à une articulation entre communes et « institutions coutumières » avec, éventuellement, un conseil coutumier de niveau communal ou une « représentation » des coutumiers dans les quartiers ou les conseils municipaux.

b. Quels choix possibles pour réduire la contrainte en matière de finances publiques ?

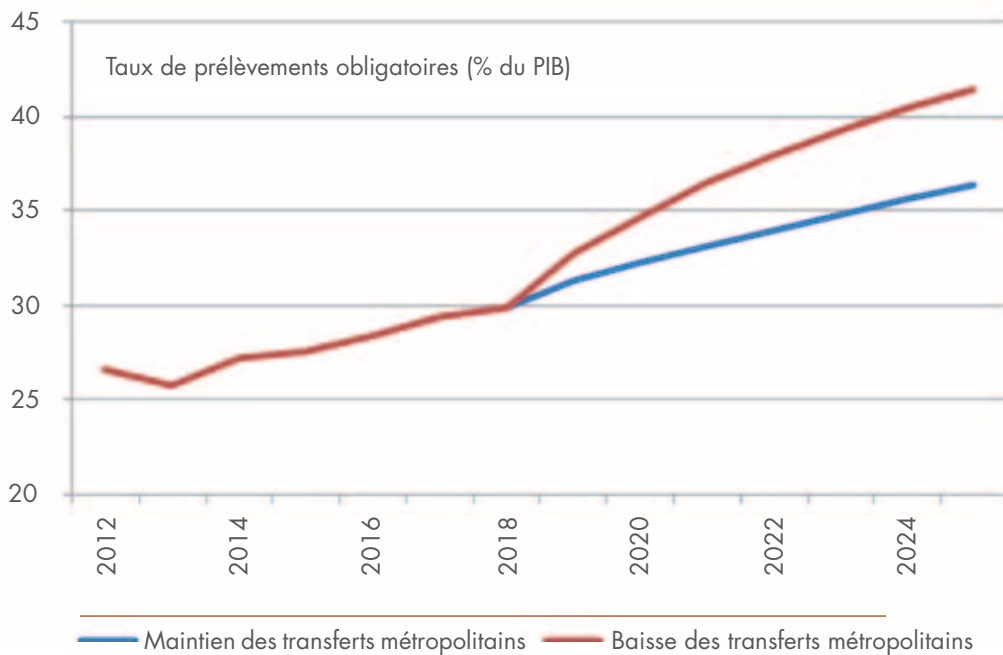
Les pouvoirs publics calédoniens disposent de plusieurs leviers pour assurer l'adéquation à long terme entre les recettes et les dépenses publiques et différents choix sont possibles pour le faire.

■ Faut-il faire le choix d'augmenter les ressources propres ?

Le premier levier consiste donc à financer le surplus de dépenses publiques par une augmentation à concurrence des prélèvements obligatoires⁽¹⁶⁾. L'équilibre budgétaire, y compris des comptes sociaux, supposerait ainsi de relever d'une dizaine de points de PIB les prélèvements obligatoires dans l'hypothèse favorable d'un maintien des transferts de l'État (140 milliards XPF annuels), et d'une quinzaine de points, si celui-ci venait à se désengager partiellement.

(15) Cf. Actualisation du projet élaboré en 2004, qui proposait de passer des « us et coutumes » au « suffrage ».

(16) Les scénarios économiques qui suivent ont été développés dans les chapitres consacrés au défi économique (autre modèle de développement) et aux nouvelles dynamiques structurelles de l'économie calédonienne. L'élargissement de l'assiette des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales), la part de la richesse calédonienne affectée au financement de la totalité des dépenses socialisées. Ceci suppose une croissance forte et donc la mise en œuvre des réformes proposées et relatives aux politiques publiques.



Mais l'utilisation du levier fiscal ne serait pas sans conséquence. En effet, dans une économie concurrentielle ouverte sur le reste du monde, le relèvement des taux de prélèvement provoque généralement un ralentissement de la croissance, comme c'est le cas actuellement en métropole et ailleurs en Europe. Les conséquences pourraient être différentes en Nouvelle-Calédonie en raison des distorsions de concurrence qui caractérisent cette économie. Dans ces conditions, les entreprises hors nickel pourraient répercuter intégralement la hausse des charges fiscales et sociales dans leurs prix. De leur côté, les salariés pourraient, peu ou prou, maintenir le pouvoir d'achat de leur revenu disponible (après impôts et paiement des cotisations sociales) en obtenant des hausses de salaire, qui seraient, à leur tour, intégralement répercutées dans les prix... Ainsi donc, le risque principal d'un fort relèvement des taux de prélèvements obligatoires serait, en Nouvelle-Calédonie, le risque inflationniste. Celui-ci ne manquerait pas alors d'affaiblir davantage la compétitivité de l'économie calédonienne, rendant toujours plus difficile son insertion sur le marché mondial. Enfin, compte tenu de son ampleur, cet ajustement fiscal ne serait pas sans soulever de nombreuses difficultés politiques et sociales.

À ce stade, le choix d'un tel scénario d'ajustement fiscal paraît insupportable.

■ Une capitalisation au travers d'un fonds souverain⁽¹⁷⁾

Dès lors, les ressources complémentaires permettant d'assurer la soutenabilité des budgets publics à long terme pourraient être fournies par :

■ le secteur du nickel : ces ressources seraient constituées des impôts et taxes acquittés par le secteur (en conservant le taux de prélèvement actuel ainsi que les exonérations dont bénéficient sur une longue période les deux nouvelles usines) et du revenu du capital (dividendes) perçu par les sociétés publiques de participation. Toutes ces ressources ne pourront évidemment pas être mobilisées pour compenser un éventuel désengagement financier de l'État.

(17) La thématique du fonds souverain a été développée dans le chapitre relatif aux nouvelles dynamiques structurelles de l'économie calédonienne et dans celui consacré à la filière nickel.

Il faudra y ajouter les dividendes procurés par les usines off-shore (POSCO 1 et 2, projets Chine et Japon) lorsque ceux-ci seront disponibles :

■ une augmentation modérée des taux de prélèvements obligatoires (jusqu'à 33 % en 2025, contre plus de 40 % dans le scénario d'ajustement fiscal).

■ **Comment maîtriser les dépenses publiques tout en donnant de la visibilité aux collectivités sur leurs recettes ?**

■ **Une réduction de la progression des dépenses**

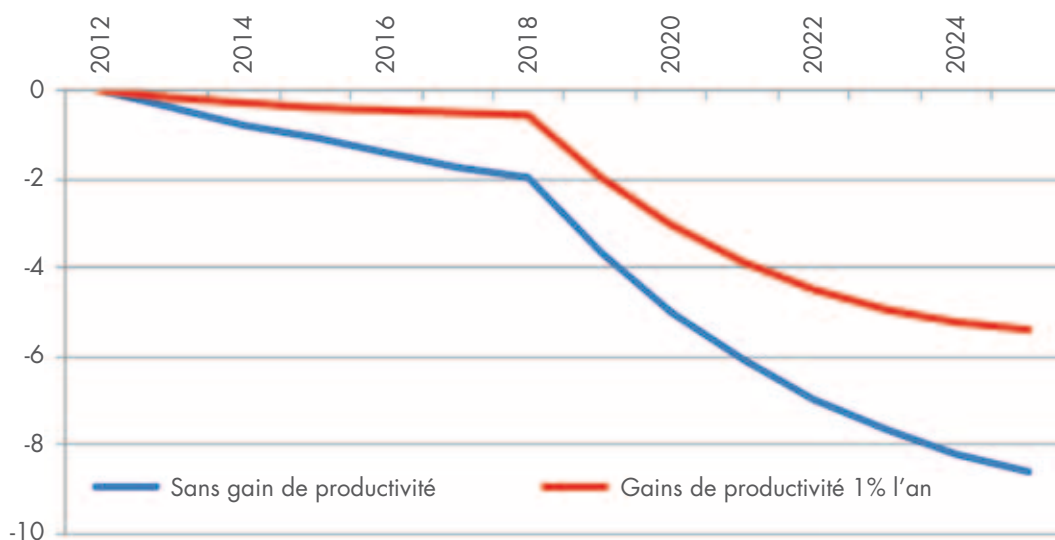
La Nouvelle-Calédonie n'échappera pas à un effort d'ajustement concernant le rythme de progression de ses dépenses publiques. Les principales marges de manœuvre résident dans la progression des dépenses de personnel⁽¹⁸⁾. Les Assises de la fonction publique tenues en 2010 ont montré que le poids de la fonction publique calédonienne était certes élevé, mais pas hors norme

pour autant : le taux d'administration est ainsi de l'ordre de 100 agents publics pour 1 000 habitants, contre 80 en moyenne nationale (70 au Royaume-Uni et 110 au Canada ⁽¹⁹⁾). En revanche, le coût de fourniture des services publics déroge à la norme, tant nationale qu'internationale : la masse salariale publique, gonflée par l'indexation, représentait, en 2006, 21 % du PIB contre 13 % en métropole et 10 % à peine en moyenne dans les pays de l'OCDE.

L'enjeu principal est donc de maîtriser la progression des dépenses de personnel, sans remettre en cause les modalités de fixation des salaires dans la fonction publique, mais en agissant plutôt sur les besoins futurs en personnel. Ceux-ci pourraient être réduits en réalisant des gains de productivité, notamment grâce à la généralisation de l'e-administration. Des gains de productivité d'1 % par an permettraient de réduire de 0,6 point la progression des dépenses totales.

6

DÉFICITS PUBLICS(*) EN % DU PIB (SCÉNARIO DE CROISSANCE FORTE ET DE RÉDUCTION DES TRANSFERTS)



(*) Dépenses budgétaires et prestations sociales

(18) Les pouvoirs publics calédoniens devraient accorder la plus grande attention à la dérive des comptes sociaux. Mais, les marges de manœuvre, à moyen et long termes, apparaissent plus réduites en raison de l'augmentation attendue des coûts de fonctionnement du Médipôle et des besoins de financement des régimes de retraite.

(19) Données et projections économiques, Olivier Sudrie, contribution aux Assises de la fonction publique, Nouméa, 2010.

Néanmoins, comme visualisé dans le graphique ci-avant, la combinaison d'une croissance forte et d'une maîtrise des dépenses de personnel grâce aux gains de productivité ne permettrait pas de contenir les déficits publics à des niveaux soutenables à long terme en cas de désengagement partiel de l'État après 2018.

■ Une visibilité et une stabilité accrue de certaines recettes

S'engager dans une **réforme de la fiscalité globale** (fiscalité directe et indirecte) avec l'ensemble des partenaires concernés et des institutions bénéficiaires, avec un triple objectif : une fiscalité plus productive, plus juste et plus lisible. Au niveau des communes, ceci pourrait se traduire par :

■ une meilleure visibilité sur les recettes *via* des prévisions d'évolution des recettes à 3-5 ans et des hypothèses prospectives⁽²⁰⁾ notamment sur la taxe communale d'aménagement (TCA), les centimes additionnels, etc.

■ la sanctuarisation, éventuellement, d'une partie de la section d'investissement des budgets communaux, en particulier en dehors du Grand Nouméa, compte tenu des besoins encore insatisfaits en matière d'eau/assainissement, d'électrification, de réseaux de télécommunication, de voirie, etc. (de façon à éviter le report ou la réduction des fonds affectés aux investissements du fait du poids des dépenses de fonctionnement).

Encourager les solidarités institutionnelles, *via* une révision structurelle de la répartition des fonds (clef de répartition, dotations d'équipement, de fonctionnement, Fonds Intercommunal de Péréquation - FIP)⁽²¹⁾. Il s'agit ici d'utiliser au maximum les possibilités offertes par le cadre législatif ou réglementaire afin d'augmenter les recettes de certaines collectivités, compte tenu de la nature de leurs compétences, de la nécessité de maintenir certaines interventions, de la demande croissante des populations... Ainsi, les pistes de réflexion pourraient concerner :

■ l'augmentation de la quote-part du FIP fonctionnement pour les communes au taux maximum (8 %) en cas de besoin et de possibilité. Ce surplus pourrait être dédié à un fonds de péréquation au profit des communes ;

■ la révision de la clé de répartition sur la partie fonctionnement au profit de la province Sud, liée à la corrélation d'une part importante de ses interventions et de son budget de fonctionnement (60 % environ) avec les évolutions démographiques (cf. éducation, santé, action sociale) ;

■ la hausse simultanée des parts de la dotation d'équipement au bénéfice des provinces Nord et îles Loyauté, tout en maintenant la quote-part des recettes affectées à la dotation d'équipement (4 %) et en examinant une baisse de la quote-part destinée à la dotation de fonctionnement (de 53,5 à 52 %, voire au minimum de 51,5 % ?) ;

■ un accroissement des recettes de la province Sud hors évolution de la clé de répartition, *via* le transfert des produits de certaines taxes aux provinces ou la création de nouvelles taxes à leur profit⁽²²⁾.

Anticiper la stagnation, voire la baisse, de certains transferts financiers issus de l'État, en vue de pallier le renchérissement du coût des missions transférées dans le temps. Ce principe est a fortiori vérifié en cas de « rattrapage » à mettre en œuvre par la collectivité récipiendaire, de volonté d'accroître le niveau de service (cf. remise à niveau du patrimoine scolaire, postes de TOS non pourvus mais transférés...) ⁽²³⁾. Cette piste nécessite d'actionner trois leviers en parallèle :

■ une réflexion politico-stratégique : quel niveau de qualité ou de service la Nouvelle-Calédonie souhaite-t-elle offrir dès transfert de la compétence ? Faut-il échelonner ou réduire certains investissements ? Faut-il revoir la prestation fournie ?

(20) Données de la direction des Services fiscaux (DSF) et du comité des Finances locales.

(21) Article 49 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

(22) Cf. En 2003 l'instauration de la taxe téléphonique provinciale.

(23) Cf. Rapport final, Bilan de l'accord de Nouméa, du 15/12/11, page 11 du rapport de synthèse sur l'évolution des charges liées à la compétence enseignement.

■ les hypothèses d'évolution des recettes et dépenses sur chaque compétence, toutes choses égales par ailleurs, et en fonction de deux ou trois scénarios (redouté, tendanciel, souhaitable) d'évolution de la prestation ?

■ à situation égale (niveau de compétences et prestations inchangées), la collectivité bénéficiaire de cette compétence aurait-elle davantage intérêt à exercer cette compétence ou à la déléguer ? Il conviendra dès lors d'identifier le bilan coûts/avantages des différents modes de production envisagés et la stratégie financière correspondante à adopter.

■ Le choix d'une combinaison optimale qui s'appuie sur une croissance durable

À long terme, la soutenabilité budgétaire passe nécessairement par la combinaison de plusieurs politiques économiques :

■ la conduite d'une politique de relance de la croissance adaptée (gains de productivité politique d'innovation, pôles de compétitivité, clusters, etc.), accompagnée de mesures destinées à mieux maîtriser les dépenses ;

■ parallèlement, dans le cadre d'une stratégie économique et financière à long terme, et dans le respect de la compétence du développement économique dévolue aux provinces, la capitalisation de la richesse générée par le nickel au travers de l'abondement d'un fonds souverain constituerait une option déterminante dans la monétarisation de la ressource nickel. Un autre choix du financement de ce fonds prendrait la forme d'une augmentation modérée des taux de prélèvements obligatoires.

D'autres alternatives se font néanmoins jour. Ainsi, le concept de croissance, au-delà de son angle économique, peut également être appréhendé comme un mieux-être collectif. Dans ce cas, la priorité n'est-elle pas de s'orienter vers un modèle économique durable qui opérerait un glissement du concept de la productivité du travail à celle des ressources ⁽²⁴⁾ ?

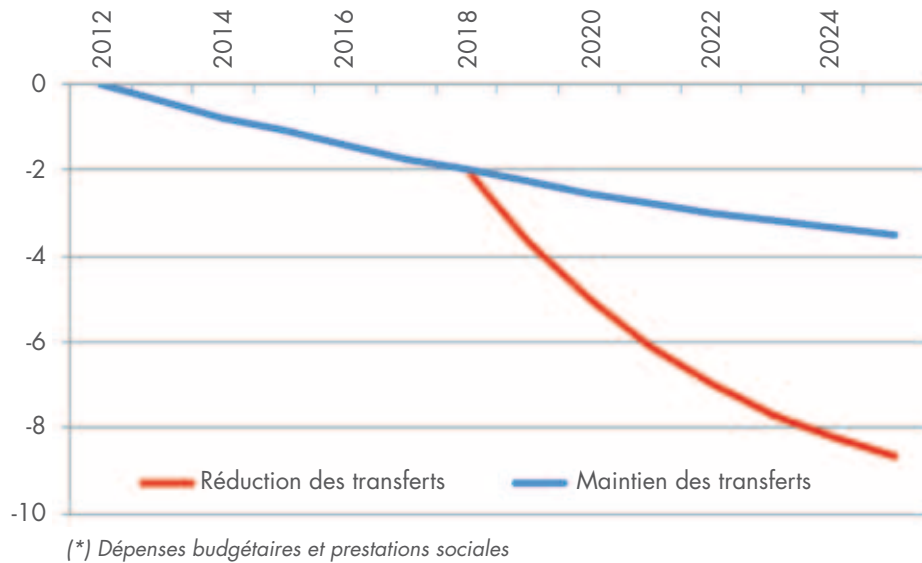
In fine, la croissance est indispensable pour augmenter l'assiette des prélèvements. Ainsi, une réforme économique basée sur des gains de productivité associés à une meilleure répartition des revenus permettrait de réaliser une croissance de l'ordre de 4 % par an, hors inflation, et de 6 % en termes nominaux, avec une inflation tendancielle de 2 % l'an. Un tel rythme de croissance conduirait à un doublement des recettes propres de la Nouvelle-Calédonie sur la période 2013-2025.

Mais la croissance ne suffira pas, à elle seule, pour équilibrer les comptes publics et sociaux, notamment dans le cas d'un désengagement partiel de l'État. Comme le montre le graphique ci-après, le supplément de recettes fiscales et de cotisations sociales induit par la croissance demeure insuffisant pour faire face à la totalité des charges : le déficit global se creuse d'année en année, et son poids dans le PIB excède les ratios prudentiels généralement admis.

(24) Cf en annexe 1 : synthèse du forum organisé par l'Agence Française de Développement (avril 2013) : vers un modèle économique durable : de la productivité du travail à celle des ressources (Ernst Ulrich von Weizsacker et Ashok Khosla, UNEP International Resource Panel) et chapitre 6. 20 « optimiser les filières stratégiques : valoriser le capital naturel ».

7 SCÉNARIO DE CROISSANCE FORTE

Déficits publics(*) en % du PIB (scénario de croissance forte)



6.22.4 Objectifs, résultats attendus et moyens

En matière de gouvernance, l'ensemble des objectifs poursuivis a pour finalité d'organiser l'action publique, et plus particulièrement les politiques publiques, selon le modèle suivant.

8 STRATÉGIE, ORGANISATION, MOYENS



a. Renforcer la cohérence et la performance de l'action publique

■ Un objectif premier : renforcer la coordination stratégique

Quel que soit l'avenir institutionnel que les Calédoniens choisiront, la nécessaire construction du pays nécessite d'ores et déjà de concevoir et de mettre en œuvre des politiques publiques à cette échelle. Or, l'organisation institutionnelle actuelle, qui s'impose à tous jusqu'au terme de l'accord de Nouméa, ne s'y prête pas toujours aisément. Les objectifs présentés ci-dessous cherchent à renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action publique locale.

■ **Rendre obligatoire la consultation en amont de l'un ou l'autre des niveaux institutionnels** (gouvernement, provinces, communes) en cas de proposition d'une nouvelle loi du pays ou d'une décision administrative qui aurait un impact, potentiel ou avéré, sur les autres collectivités⁽²⁵⁾, ou en cas de nouvelle politique publique (décidée unilatéralement) sur les autres niveaux, du fait de l'imbrication de certaines compétences. S'agissant des communes, celles-ci pourraient être consultées via les deux associations de maires existantes⁽²⁶⁾.

■ **Réviser le rôle et les modalités de fonctionnement des comités ou conseils consultatifs** afin de les rendre plus efficaces et de renforcer leur rôle d'aide à la décision vis-à-vis des élus et/ou des administrations : fusion de certains comités ou conseils dont les thèmes d'intervention se chevauchent, suppression des comités ou conseils obsolètes, ou qui ne se réunissent pas du fait de l'évolution de leurs compétences, évolution de la composition de certains comités...

■ **Instaurer et institutionnaliser des dispositifs de coordination politique** entre le gouvernement et les trois provinces et inter provinces, telles que les conférences des présidents de provinces, la conférence des présidents du gouvernement et des trois provinces.

■ Mieux planifier l'action publique

La cohérence des politiques publiques est notamment conditionnée à leur planification qui doit être soutenue par des analyses relevant, par

exemple, d'un Conseil d'Analyse Stratégique (CAS). Pour être performant, cet effort de structuration nécessitera une évaluation en amont, ainsi que postérieure, selon des critères et indicateurs définis en fonction de la finalité de la politique et des objectifs poursuivis. Ainsi, il convient de :

■ **renforcer la capacité d'analyse et d'aide à la décision** du Congrès et de l'administration gouvernementale en instaurant un CAS commun au Congrès et au gouvernement⁽²⁷⁾. Sa mission principale consisterait à synthétiser les tendances et proposer des visions et scénarios temporels venant en appui à la décision stratégique. Il pourrait aussi produire des hypothèses à long terme, des notes de synthèse prospective, assurer une veille prospective internationale sur des secteurs clés pour le pays (Asie, Pacifique, nickel, etc.). Outil indépendant d'aide à la décision et à la prospective, avec une double saisine possible de la part du gouvernement et Congrès, éventuellement obligatoire pour l'examen des lois de pays impactant les finances publiques, ce CAS pourrait s'appuyer sur l'expertise statistique de l'ISEE pour une « expertise » supplémentaire en termes d'analyse stratégique, outre sa fonction de production statistique ;⁽²⁸⁾

■ **intégrer les fonctions de planification et de veille juridique :**

■ dans toutes les directions pour la préparation budgétaire et l'organisation planifiée de la mise en œuvre des politiques ;

■ *a minima* dans les directions qui ont ou auront à intégrer ou faire appliquer des réglementations ou textes internationaux pour la veille juridique ;

(25) Cf. *Augmentations de salaires dans la fonction publique.*

(26) Par ailleurs, les délais et contenus des « saisines amont » doivent être encadrés afin que cette consultation soit réelle et utile. Si les avis des collectivités consultées ne sont pas suivis par la collectivité qui a consulté, celle-ci doit renvoyer un avis motivé.

(27) De type Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective (CGSP), lieu d'échanges et de concertation, pour aider le gouvernement dans la détermination des grandes orientations d'avenir (de la France) et des objectifs à moyen et long termes de son développement économique, social, culturel et environnemental. Il contribue par ailleurs, à la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics. Créé par décret du 22 avril 2013, le CGSP se substitue au CAS.

(28) Ceci présuppose une harmonisation, par l'ISEE, des données « brutes » actuellement produites par les différents organismes concernés : CAFAT, DSF, secteur consulaire, etc.

- instaurer une fonction « évaluation et contrôle de gestion » transversale au sein de grandes administrations (gouvernement, provinces, et principales). Les concepts, méthodes et outils de l'évaluation et du contrôle de gestion pourraient utilement être partagés, ainsi que certains indicateurs de suivi et de pilotage.
- **Organiser le pilotage de l'action publique, tant au niveau stratégique qu'opérationnel**
- **Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques** dans un souci de mesure de la performance des politiques et de transparence vis-à-vis des citoyens (cf. impératif de redevabilité, rendre compte du bon usage des deniers publics et de la mise en œuvre des priorités politiques⁽²⁹⁾). Le concept de « gouvernance pour le développement », évoqué en exergue, pourrait trouver ici une application opportune. En effet, en qualité de référentiel, il permettrait, d'une part, d'analyser la situation de la Nouvelle-Calédonie au travers des multiples paramètres de cette base de données. D'autre part, le système calédonien pourrait ainsi se trouver évalué tous les 5 ans au moyen de cette grille de lecture (cf. annexe 1 du chapitre 3.4 « les éléments du diagnostic en matière de gouvernance »). Les modes de gouvernance vers lesquelles le pays souhaite s'orienter pourront être ainsi modulées en vue du plus grand intérêt commun ;
- doter les administrations de vrais **outils de suivi et pilotage** : dialogue et contrôle de gestion, comptabilité analytique, indicateurs de pilotage système d'information de gestion et décisionnel connecté au système d'information budgétaire, avec une logique de présentation missions/programmes, etc.
- renforcer les capacités d'analyse budgétaire et **faire du budget un véritable socle des politiques publiques** :
 - faire en sorte que la déclaration de politique générale du gouvernement en début de mandat soit véritablement une feuille de route priorisée, partagée et portée par l'ensemble des membres du gouvernement et déclinée ensuite chaque année via le débat d'orientation budgétaire (DOB), le budget et les politiques mises en œuvre ;
 - rendre obligatoire une présentation des budgets par fonction et une véritable comptabilité analytique (notamment cf. EPA, EPIC, CH) ;
 - instaurer un budget pluriannuel en obligeant chaque direction à présenter un budget pluriannuel glissant sur 3 ans. Ceci permettrait de disposer a minima d'une vision triennale lors du DOB, le vote du budget primitif annuel par le Congrès devant s'inscrire dans une perspective pluriannuelle ;
 - poursuivre la logique « mission/programme » dans la présentation budgétaire des principales institutions (gouvernement, provinces) et la présentation par fonction des budgets des provinces et communes ;
 - renforcer et appliquer l'obligation d'accompagner d'études d'impacts et d'hypothèses de financement toute politique ou mesure nouvelle, et notamment toutes les lois du pays ;
 - poursuivre et étendre les **démarches et les dispositifs de planification stratégique et opérationnelle**. Toutes les collectivités gagneraient à établir un Plan Pluriannuel d'Investissement global (PPI) qui offre une vision claire et complète dans le temps des opérations d'investissement, ainsi qu'un meilleur rapprochement physico-financier de ces opérations. D'autres outils, déjà en partie utilisés par le gouvernement ou d'autres collectivités importantes, pourraient être généralisés, comme par exemple le Plan de Performance des Politiques publiques (PPP) de la Nouvelle-Calédonie, qui vise à inscrire la performance au cœur des dépenses publiques. Deux axes principaux sont en cours de développement dans le cadre du PPP :
 - le renforcement de la vision prospective de la Nouvelle-Calédonie, **via des outils d'analyse et de prévision économique et financière de moyen terme** ;

(29) S'agissant des compétences transférées, les coûts et les moyens ayant été globalement identifiés lors du transfert, la période de référence pour l'état de lieux débiterait alors au transfert.

la modernisation de la gestion des finances publiques, en améliorant la lisibilité du budget, notion de mission et de programmes budgétaires, en rénovant les modes de gouvernance budgétaire, en développant les outils de gestion de la performance des dépenses publiques *via* la mise en place d'indicateurs de performance.

L'organisation des séminaires de conjoncture et de prospective économique Amédée (vision court terme, 3 ans) et Beautemps (moyen terme, 10-15 ans) s'inscrit pleinement dans cette démarche. Ces séminaires, et les outils de modélisation économique associés, ont vocation à renforcer la capacité de la Nouvelle-Calédonie à anticiper l'évolution de son économie et des recettes fiscales qui en découlent.

b. Améliorer l'efficacité de l'action publique

En vue d'accroître la performance des politiques publiques, certaines imperfections ou dysfonctionnements peuvent être réduits en améliorant le fonctionnement des services, en renforçant les coordinations ou encore en se dotant d'outils nouveaux et en gagnant en efficacité.

■ Renforcer la coordination et la coopération au niveau organisationnel et opérationnel

■ Favoriser la coopération des services techniques (réunions des secrétaires généraux, des directeurs opérationnels, des fonctions support telles DRH, DSI, ou DAF, ou des groupes de travail technique thématiques, etc.). Il s'agit ici d'officialiser ces dispositifs dont le dynamisme repose à l'heure actuelle encore trop sur les personnalités et relations individuelles ;

■ s'agissant plus particulièrement des communes, instaurer une **fonction de « conseil technique »** destinée à celles-ci au sein des directions détenant une fonction normative ou exerçant des compétences en lien avec les communes (DIMENC, DITTT, DSF, DAE...) ;

■ en ce qui concerne les lois du pays, les délibérations ou les textes internationaux s'appliquant en Nouvelle-Calédonie, recommander fortement que ces textes soient accompagnés d'une « fiche pédagogique » technique destinée à leur mise en œuvre ;

■ lier les provinces et le gouvernement, dans un souci de responsabilité solidaire, sur certaines questions afin que les sujets de niveau pays soient effectivement traités de manière collective. Cette interdépendance peut se matérialiser *via* des financements croisés, le partage des « fruits de la croissance », des présidences partagées de certains comités, etc.

■ sur des compétences « partagées » ou sur des sujets stratégiques nécessitant une approche pays (mines, tourisme, agriculture, transports, etc.), instaurer une **contractualisation** entre gouvernement et provinces sur des objectifs et des financements communs et élaborer des programmations pluriannuelles d'investissements (PPI) transversales.

■ Améliorer l'organisation administrative locale pour la rendre plus performante, y compris par des mutualisations

■ Encourager les collectivités (gouvernement, provinces, principales villes), dans une **démarche d'alignement stratégique** au travers de la déclinaison de chaque politique publique en objectifs stratégiques, objectifs opérationnels et plans d'action, etc.⁽³⁰⁾

■ adapter l'organisation spatiale du service public : augmenter le nombre de services délocalisés des provinces, mais aussi du gouvernement, dans une logique d'amélioration de la proximité vis-à-vis de la population, même si ces antennes sont ambulantes ou non permanentes, avec par exemple une ouverture les jours de marché ;

■ instaurer des **guichets uniques** avec un « *front office* » commun (accueil, renseignement, traitement des questions usuelles, pré instructions des demandes) entre les différentes institutions concernées, le « *back office* », ainsi que les décisions relevant de chaque institutions. Dans le secteur de l'action sociale, ces guichets uniques pourraient être communs entre le gouvernement, les provinces, les communes (cf. CCAS) et la CAFAT (mise en œuvre relativement simplifiée en ce qui concerne l'emploi, la santé, l'action sociale) ;

■ créer, si besoin, des groupements d'employeurs publics, notamment entre les plus petites entités.

(30) Ces éléments pouvant être repris dans des projets de direction spécifique à chaque entité au sein des administrations.

■ Mutualiser les fonctions supports, mais pas seulement

Les fonctions support sont constituées de l'ensemble des compétences qui fournissent des services aux fonctions métiers ou opérationnelles, mais sans être en lien direct avec le cœur de métier. Peuvent être identifiées comme fonctions support les fonctions ressources humaines, système d'information, achat, la fonction financière, patrimoniale, juridique, la fonction communication, les services généraux. D'une manière générale, les enjeux relatifs aux fonctions support sont triples :

- une meilleure efficacité de l'administration recentrée sur son cœur de métier, les capacités des services étant concentrées sur les segments essentiels de son activité, c'est-à-dire sur sa finalité ;
- l'amélioration de la qualité de service rendue à l'usager interne et externe en favorisant la professionnalisation des agents sur certaines fonctions ;
- la production d'économies d'échelle en rationalisant les processus qui comportent une forte dimension de traitement de masse (production de la paie, passation des marchés publics, entretien des locaux, etc.).

Les objectifs poursuivis en matière de mutualisation sont donc les suivants :

- mutualiser les fonctions ressources humaines, service intérieur, fonction patrimoniale-immobilier, achats entre plusieurs collectivités, sachant que le pouvoir de décision (cf. décision d'achat ou de recrutement) reste aux mains de chaque collectivité pour ce qui la concerne ;
- regrouper certaines politiques coûteuses et dont la vocation est clairement intercommunale, notamment en dehors du Grand Nouméa : transport, sécurité civile, voirie, propreté... via des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)⁽³¹⁾ sans fiscalité propre, c'est-à-dire des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM) à la carte ;

- créer des EPCI à fiscalité propre pour permettre aux communes adhérentes et à l'EPCI d'augmenter leurs capacités d'investissement et d'action et mettre alors en œuvre un taux de FIP fonctionnement de 18 % ;

- instaurer un (ou plusieurs) syndicat intercommunal de type agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)⁽³²⁾ ou DIV en matière de logement, d'aménagement urbain, de réhabilitation des quartiers, etc. afin d'intégrer une vision spatiale et sociale qui dépasse souvent les limites administratives des communes.

■ Aligner l'organisation des différentes administrations sur leurs missions

Là où c'est d'ores et déjà nécessaire, à l'occasion de la nouvelle mandature (2014-2018) et, surtout, lorsque les choix politiques seront faits à l'issue de NC2025, il convient d'aligner l'organisation interne de chaque administration, et a minima pour le gouvernement, les provinces et les principales communes, en fonction des priorités politiques. Ainsi, il sera nécessaire demain de refondre les organigrammes et de créer, par exemple, une direction de la Mer ou du Développement durable. Il s'agit ici de procéder à un alignement stratégique (segmentation de politiques publiques déclinées en objectifs stratégiques et opérationnels et en résultats attendus) et de la structuration administrative (organisation interne), afin que les administrations puissent effectivement produire l'activité correspondant aux priorités politiques.

(31) Établissement public de coopération intercommunale : structure administrative française, regroupant des communes ayant choisi de développer plusieurs compétences en commun, comme les transports en commun, l'aménagement du territoire ou la gestion de l'environnement.

(32) Établissement public industriel et commercial, créé par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 (article 10) afin d'assurer la mise en œuvre et le financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU) dans le cadre de la politique de la Ville française.

■ Doter l'administration gouvernementale de moyens à hauteur de ses missions

■ Mettre en place une **inspection générale** des services, rattachée au directeur général des services du gouvernement, mais totalement indépendante et dont les membres, hauts fonctionnaires, titulaires ou non, seraient éventuellement nommés par différentes institutions (État, Congrès, gouvernement, provinces) ;

■ **simplifier l'organisation matricielle** des secteurs et pôles de compétences des membres du gouvernement, avec un seul membre du gouvernement en charge d'un seul pôle, chaque pôle pouvant regrouper plusieurs secteurs. La coordination pourrait alors être organisée en amont *via* le DGS et les DGA et en aval *via* les réunions de la collégialité notamment ;

■ redéfinir les rôles du SG et des SGA vis-à-vis des directions et mettre en place un véritable directeur général des services (DGS, à la place du SG) doté d'un nombre réduit de directeurs généraux adjoints (à la place des SGA) ;

■ réduire le nombre de SGA et leur assigner un rôle d'animateur et de coordinateur des directions de leurs pôles ;

■ mettre en place des pôles fonctionnels et opérationnels : une organisation regroupant quatre pôles de compétence, deux cellules transverses (contrôle de gestion et inspection générale des finances), et éventuellement une cellule prospective et planification (rattachée au directeur général des services) en lien avec le CAS précédemment créé ;

■ revoir la répartition des missions entre chaque direction/service, fusionner, créer ou supprimer certaines directions ou certains services... La tutelle des établissements publics gouvernementaux relevant de chacun des pôles dans leur champ de compétences.

c. Renover les modes de production de l'action publique et de mise à disposition des services publics

Si peu de services numériques sont actuellement proposés au e-citoyen calédonien, de nombreux

développements et études sont en cours de réalisation, non seulement au sein du gouvernement (télé-déclaration ou téléconsultation fiscale, dématérialisation des marchés publics, projets d'e-santé, consultation de données cadastrales en ligne...), mais aussi par d'autres institutions (CAFAT, province Sud, communes...). Une réelle volonté d'aller vers de nouveaux modes de fonctionnement existe, mais cette volonté ne pourra assurer, à elle seule, le portage de l'administration électronique avec une dimension pays. Le principal objectif poursuivi ici est donc le développement de l'e-administration, gage d'économies à terme, mais aussi gage de qualité de service en gagnant en proximité et en réactivité auprès des usagers.

Cet objectif vise tout autant à développer les e-services, la télémédecine et la e-administration, notamment à destination des usagers citoyens éloignés du « centre ». Il s'agit donc ici de :

■ développer des liens intra et inter structures publiques au moyen d'intranets interactifs, de *workflow* et d'extranets dynamiques entre institutions (pour certaines fonctions) ;

■ faire en sorte que la plateforme des marchés publics de la Nouvelle-Calédonie soit réellement utilisée en obligeant la publication, par toutes les collectivités et les établissements publics, de tous leurs achats supérieurs à un certain montant et en incitant ensuite les réponses électroniques ;

■ mettre à disposition des services en ligne permettant aux usagers d'entreprendre des démarches ou des formalités administratives en ligne, y compris certains règlements (cantines scolaires, impôts, etc.) ;

■ poursuivre le développement des sites publics d'information permettant des recherches en ligne et proposant aux citoyens des informations institutionnelles et des informations pratiques (organigrammes et horaires des services...), mais aussi des informations qui assurent une plus grande transparence et qui participent au développement de la démocratie : budgets primitifs, budgets supplémentaires et comptes administratifs, rapports d'activité, etc. ⁽³³⁾

(33) Documents d'ores et déjà obligatoirement « à disposition » du public, mais qu'il est difficile de se procurer aujourd'hui.

■ mettre en œuvre le Schéma Directeur de l'Administration Electronique de la Nouvelle-Calédonie (SDAE). Ce schéma a pour ambition globale de définir un cadre de cohérence de politique publique partagé par l'ensemble des acteurs du territoire, centré sur un développement cohérent des services administratifs grâce au numérique notamment. L'objectif du SDAE est donc de fixer un cadre de cohérence des projets de politiques publiques en ligne afin de favoriser un accès simple et unique aux démarches administratives pour tous les citoyens tout en garantissant, à la fois une optimisation des activités internes des collectivités, et la constitution d'un socle d'une confiance numérique de qualité pour les usagers. Ce cadre de cohérence publique des projets d'administration en ligne devra, d'une part, être adapté aux spécificités locales de la Nouvelle-Calédonie et donnera lieu, d'autre part, à une consultation des décideurs locaux avant une présentation aux membres du Congrès ;

■ doter la Nouvelle-Calédonie du socle juridique nécessaire. En effet, l'ordonnance n° 2005-1516 du 8/12/2005, relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives n'est applicable en Nouvelle-Calédonie qu'aux seules administrations de l'État et à leurs établissements publics (art. 16). Cette ordonnance fixe les règles, principes et référentiels qui s'imposent à l'administration dans le cadre d'échanges électroniques, que ce soit au sein même de l'administration ou entre l'administration et les citoyens. Privée de ce socle de base, la Nouvelle-Calédonie se doit donc impérativement de définir les garanties juridiques nécessaires à la mise en œuvre et au développement de l'administration électronique sur son territoire.

d. Conforter les principes de gouvernance démocratique en renforçant notamment les dispositifs de démocratie participative

■ Développer les outils de la **démocratie participative** au sein de l'action publique locale⁽³⁴⁾, tels que les concertations, les enquêtes publiques, les conseils de quartier, les débats publics, les référendums locaux, les budgets participatifs, les forums citoyens, les conférences citoyennes, les agendas 21, les réseaux sociaux, etc. Sachant qu'il peut y avoir un lien entre cette notion et les usages de la société traditionnelle mélanésienne (palabres) ;

■ encourager les dispositifs de représentativité des citoyens et des usagers à la gestion des affaires publiques (cf. démocratie représentative) ;

■ renforcer l'implication des organisations de la société civile dans les processus décisionnels et de mise en œuvre des politiques et programmes de développement, sécuriser le cadre juridique des OSC, stabiliser le financement public, encourager le financement privé (mécénat par exemple, par le biais notamment d'une fiscalité incitative).

e. Renforcer les moyens humains, former les élites publiques et rénover la gestion des ressources humaines du secteur public

Anticiper les besoins quantitatifs et, surtout, en compétences de la sphère publique en instaurant une véritable **Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC) « publics »** à l'échelle du territoire. En effet, une fois les choix politiques opérés à l'issue de NC2025 et une fois les orientations stratégiques posées pour les 10 ans à venir, les élus et l'administration disposeront des éléments nécessaires à la définition des contours de la fonction publique de demain et sauront définir les besoins en termes quantitatifs et, surtout, en termes de compétences. La GPEC publique, et à l'échelle du pays, toutes institutions confondues, est donc une condition *sine qua non* de la mise en œuvre et de la réussite de NC2025.

■ Renforcer les moyens humains et les capacités à faire

■ Renforcer en compétences et expertises, dont juridiques, les moyens humains des directions, notamment du gouvernement, qui ont récemment vu leurs compétences augmenter du fait des transferts ou qui vont être impactées par les transferts à venir ;

(34) La démocratie participative s'enracine dans le partage et l'exercice du pouvoir, par l'implication et la participation renchérie des citoyens à la prise de décision politique. Le concept regroupe ainsi l'ensemble des dispositifs et des procédures favorisant cette citoyenneté active et informée, la participation du public à l'élaboration des décisions. Les domaines de l'aménagement territorial, de l'urbanisme, ainsi que ceux attirant à l'environnement ont été précurseurs en la matière. La démocratie participative se caractérise comme un système mixte dans lequel le peuple délègue son pouvoir à des représentants qui proposent et votent des lois. Cette organisation conserve cependant le pouvoir de s'autosaisir sur certaines questions. Dans cette configuration, les associations prennent une large place face aux autorités publiques. Les outils de la participation des acteurs sont multiples. La vocation de la démocratie participative est essentiellement consultative, en amont des décisions publiques.

■ aider les communes à exercer leurs compétences, notamment les plus petites d'entre elles qui n'ont pas, ou peu de cadres A ou qui se développent rapidement. Cette aide, qui peut être temporaire, à titre gracieux ou non, encadrée par des conventions, portera sur les points suivants :

■ conseil technique de la part des directions du gouvernement et/ou des provinces,

■ appui en maîtrise d'ouvrage, assistance à maîtrise d'ouvrage, ou maîtrise d'œuvre,

■ mise à disposition de personnel sur des temps très courts, pour des projets donnés et limités dans le temps ;

■ diffusion de fiches techniques pédagogiques sur l'application de normes réglementaires ou techniques relevant notamment des domaines de compétences des communes ou des pouvoirs propres des maires.

■ Doter les agents publics d'un socle commun de compétences

Qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels, au sein des administrations ou des principaux établissements publics, il convient de doter les agents, et notamment les cadres, d'un socle commun de connaissances, de méthodes et d'outils, quel que soit leur statut :

■ renforcer, voire rendre obligatoires, les **formations communes** des cadres et agents des principales institutions, notamment entre le gouvernement et les provinces. Devant la complexité grandissante de la gestion des collectivités publiques et dans un souci de rééquilibrage des interactions entre exécutifs, il paraît nécessaire d'accompagner les élus et les agents vers des programmes de formation destinés à compléter leurs connaissances des rouages institutionnels, de la gestion financière et du droit public. Compte tenu de l'étendue géographique de la Nouvelle-Calédonie, des formations itinérantes faciliteraient la présence d'élus ou d'agents officiant dans le nord, les îles Loyauté ou en dehors du Grand Nouméa ;

■ aller jusqu'à des parcours professionnels favorisant, ou instaurant, des mobilités inter

institutions en sortie post-concours ou à l'occasion des promotions, en début de parcours professionnel ou lors de mobilités fonctionnelles ou géographiques ;

■ donner aux élus calédoniens les moyens d'exercer leurs mandats en rendant obligatoires des formations « socle commun » (institutions françaises et calédoniennes, comptabilité publique et approche budgétaire, politiques publiques (définition-structuration, pilotage et suivi, évaluation, etc.).

■ Rénover la gestion des ressources humaines de la fonction publique calédonienne

L'objectif poursuivi ici est de faire de la fonction publique calédonienne une fonction publique novatrice, attractive, exemplaire et renouvelée :

■ aller jusqu'à la **fusion des fonctions publiques territoriales et communales** (un seul statut de la fonction publique calédonienne, plusieurs corps) afin de :

■ gagner en efficacité et en compétences pour les gestionnaires ressources humaines, sachant que certaines compétences RH sont encore parfois trop rares (développement RH, gestion prévisionnelle des emplois et compétences, médecine préventive, hygiène et sécurité, négociations sociales, etc.),

■ faire des économies en coût de gestion,

■ favoriser la mobilité inter collectivités pour l'ensemble des agents,

■ limiter les dérives en terme de négociations salariales,

■ remettre de l'équité entre les différentes fonctions publiques (cf. régimes indemnitaires) ;

■ **fusionner les corps** aux effectifs restreints ou aux statuts et « pratiques » proches ;

■ **assainir la gestion des conventions collectives** dont dépendent actuellement encore les agents des collectivités calédoniennes et notamment des communes, par une réduction massive de leur nombre, et la mise en place d'un cadre attractif en termes de rémunération et de carrières.

L'objectif serait de n'avoir que deux dimensions au sein de la fonction publique : les fonctionnaires et les contractuels, reconnus comme des agents de droit public ou de droit privé, mais qui bénéficieraient de droits équivalents sur certains points (jours de congés, critères de promotion, mobilité, formation, représentation syndicale, rémunération égale à fonction égale, etc.) ;

■ instaurer un centre de gestion « ressources humaines » en encourageant l'adhésion des plus petites communes. Cet établissement public pourrait, par exemple, être utilement adossé à l'IFAP qui se verrait ainsi confier trois missions : préparation des concours, formation continue et gestion administrative des ressources humaines (partie statutaire et conventionnelle) des institutions calédoniennes. Pourraient ainsi être dévolues à ce centre :

- l'organisation des concours et examens professionnels et la gestion administrative des recrutements,
- la gestion des CAP recrutement et avancement,
- la gestion et l'émission des payes,
- la gestion des longues maladies et des inaptitudes,
- la prise en charge des fonctionnaires titulaires momentanément privés d'emploi/en décharge d'activité,
- la constitution, le suivi et l'archivage des dossiers individuels agents,
- éventuellement, les expertises juridiques RH, l'appui à la gestion des conseils de discipline, etc.

■ fusionner les différents CTP de l'administration gouvernementale avec éventuellement des CTP d'établissement en cas de services délocalisés en dehors du Grand Nouméa. Prévoir que ces CTP puissent instaurer une instance spécifique *ad hoc* sur les problématiques SST-HSE, c'est-à-dire des CHSCT (qui n'existent pas aujourd'hui), avec un CHSCT par site.

Le prochain **rapport sur les orientations budgétaires 2014-2016**, établi conformément aux articles 84-2 et 209-5 de la loi organique N° 99-209 modifiée, inclut un scénario à horizon 2016. Celui-ci rappelle l'exigence cruciale pour la collectivité de poursuivre la mise en œuvre d'un plan méthodique et continu de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement. Le précédent rapport 2012-2015 avait déjà

conclu à la nécessité de poursuivre la maîtrise des dépenses publiques et d'améliorer la capacité d'autofinancement de la Nouvelle-Calédonie.

f. Pérenniser les finances publiques

■ Identifier les ressources propres à mobiliser pour financer notamment les charges liées à l'augmentation des dépenses de santé et de protection sociale ;

■ au-delà des voies d'ajustement et des arbitrages budgétaires connus, et de nature à renchérir la pression fiscale, mettre en œuvre la combinaison optimale pour assurer l'équilibre et l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie pourrait plutôt revêtir la forme d'une relance de la croissance au moyen d'une politique adaptée, accompagnée de mesures destinées à mieux maîtriser les dépenses publiques. Enfin, dans le même temps, la capitalisation de la richesse générée par le nickel au travers d'un fonds souverain constituerait, dans le cadre d'une stratégie économique et financière à long terme, dans le respect de la compétence du développement économique dévolue aux provinces, une option déterminante dans la monétarisation de la ressource nickel ;

■ actualiser l'organisation des solidarités institutionnelles suivant les évolutions de la situation ;

■ optimiser l'utilisation des fonds d'aide internationale, en particulier le Fonds Européen de Développement (XI^e FED 2014-2018).

En conclusion, la vraie, voire la seule, question qui se pose concernant les finances publiques est celle de la capacité à terme de la Nouvelle-Calédonie (gouvernement, provinces, communes, organismes de protection sociale, établissements publics de santé, etc.) à mettre en œuvre les orientations et choix qui seront issus de NC 2025. Il ne s'agit pas ici de dégrader la qualité du service public, mais bien au contraire développer certaines politiques publiques (cf. chapitres sur le choix des politiques publiques), le sujet renvoie donc à l'efficacité de l'action publique (« faire mieux avec autant, voire avec moins »). Face à cette contrainte, ce sont probablement l'ensemble des leviers qui devront être actionnés : augmenter les recettes publiques, mieux partager les fruits de la croissance durable, prioriser les choix politiques quitte à réduire certaines dépenses publiques pour en financer d'autres, développer des modes de financement alternatifs qui ne reposent pas directement ou uniquement sur les prélèvements et la fiscalité...

6.22.5 Les prérequis et conditions de réalisation

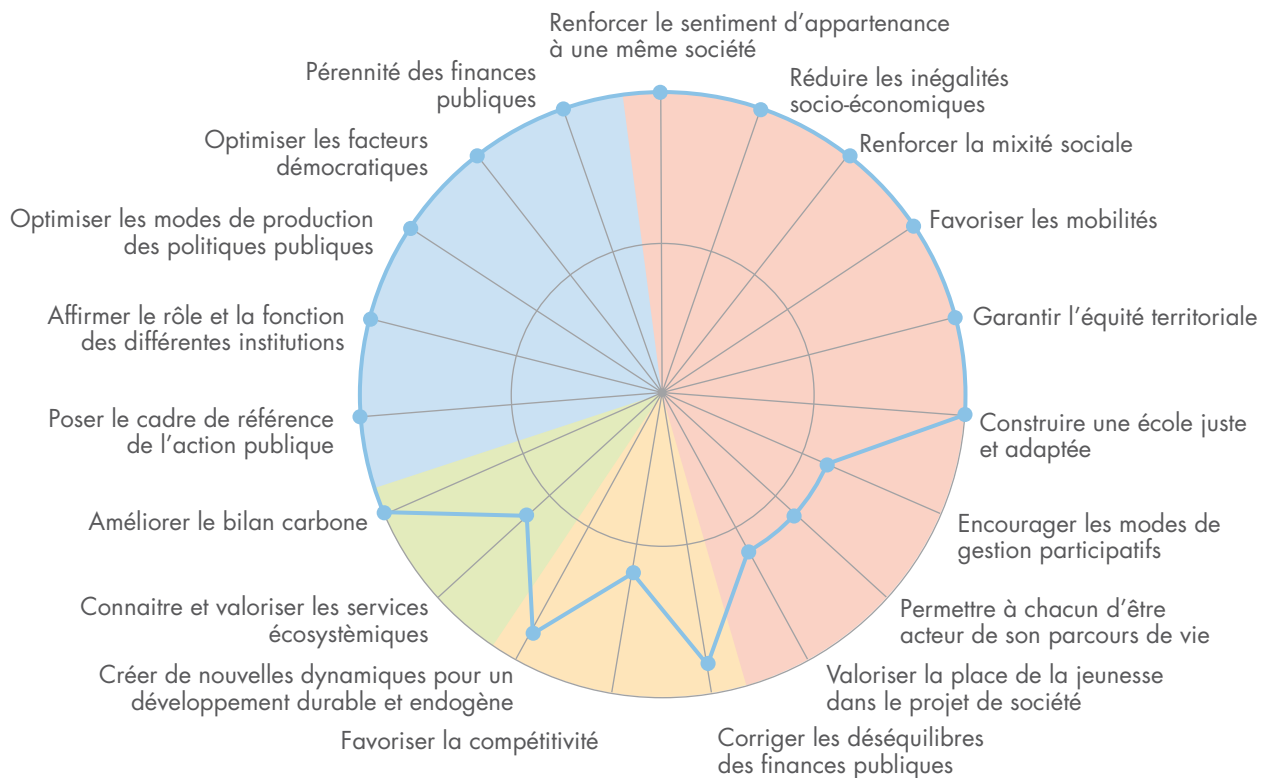
Le renforcement de la cohérence et la performance de l'action publique, ne sauraient se faire sans la réunion préalable d'un certain nombre de conditions, parmi lesquelles :

■ l'obtention d'un consensus politique et/ou la capacité d'une majorité à imposer sa décision et la volonté, partagée par tous, de réforme des institutions ou *a minima* de leur fonctionnement ;

■ la formation des élites publiques, tant politiques qu'administratives. En effet, la manière dont les responsables politiques prennent leurs décisions, ainsi que la légitimité technique des différents acteurs, notamment administratifs, en dépendent.

Au-delà de ces deux prérequis, la question clé est celle de la mission, du rôle et de la place de l'action publique elle-même. En effet, les « nouveaux » modes de gouvernance, ou *a minima* des modes de gouvernance rénovés, ne seront qu'une conséquence des choix politiques amont issus de NC2025, selon le schéma suivant :

1. choix des orientations stratégiques (cf. chapitres sur le choix des politiques publiques) ;
2. redéfinition des missions, des rôles et des places respectifs du secteur public et du secteur privé en conséquence de ces choix : qui fait quoi ? Quels sont les modes de production de l'action publique (« faire » ou « faire faire ») ?
3. en fonction de la réponse au point précédent, réponse qui peut être différente et graduée selon chaque politique publique, seront alors choisies et définies les modalités en termes de financement et de gouvernance.



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers un éco-territoire
- Vers une nouvelle gouvernance

Nul doute que l'optimisation de la performance et des modes de gouvernance, liée à l'action publique, concourrait à insuffler davantage d'équité, de solidarité, de transparence au sein même de la société calédonienne. La confiance des citoyens envers les institutions qui les régissent s'en trouverait grandie, renforcée en cela par le sentiment d'appartenance à une même société, en mouvement, dans une dynamique transcendée par l'apogée des facteurs démocratiques. L'effort de structuration, de mise en

cohérence des politiques publiques, participerait alors à une vision stratégique au niveau du pays et faciliterait, à terme, l'évaluation des orientations choisies. Dès lors, l'efficacité des stratégies apparaîtrait plus nettement, rendant plus aisées les voies d'économies substantielles. La pérennité des finances publiques serait ainsi améliorée. Enfin, le chemin de la gouvernance pour le développement s'en trouverait guidé.