

Plan stratégique de réforme du système de gestion des finances publiques de la Polynésie

Le plan stratégique de réforme du système de gestion des finances publiques de la Polynésie française s'est appuyé sur les résultats de l'évaluation dite PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) en 2015.

Son élaboration répond aux besoins d'organiser et de rationaliser la mise en œuvre globale des réformes envisagées et d'en identifier les mesures et des priorités en vue d'une exécution optimisée des politiques publiques, d'une bonne gestion entre les ressources, les prestations de services et la réalisation des objectifs de l'action publique, et enfin d'une garantie de recouvrement des recettes et de leur utilisation de manière appropriée et durable. De plus, la mise en place de ce plan stratégique vise d'abord à répondre aux obligations de la collectivité imposées par l'Union Européenne (UE) pour le financement par appui budgétaire via le XIème FED, et surtout à tendre vers les normes et critères de qualité recommandés internationalement (FMI, INTOSAI, OCDE) pour moderniser la gestion des finances publiques.

Le plan stratégique a été préparé avec l'assistance technique de l'UE et sur la base des propositions faites lors de débats organisés en ateliers réunissant divers acteurs de la gestion des finances publiques et des partenaires des autorités du Pays.

L'objectif stratégique global suivant retenu pour les prochaines années est de « doter la Polynésie française d'un système de gestion des finances publiques rejoignant les critères de qualité recommandés à l'échelle internationale, lui permettant d'assurer une gestion optimale des programmes ».

Il détermine 4 axes de travail (ou objectifs stratégiques) suivants :

Axe 1 : Mettre en place les dispositifs permettant de traduire dans le budget annuel les priorités des politiques publiques à moyen terme, réalistes et sincères ;

Axe 2 : Renforcer les capacités de maîtrise de l'exécution du budget ;

Axe 3 : Développer les audits et vérifications internes, ainsi que les contrôles externes ;

Axe 4 : Développer les systèmes d'information et les publications sur les finances publiques.

Il prévoit une déclinaison en plusieurs plans d'actions.

Le plan d'actions n° 1 pour la période 2018-2020 constitué de 45 fiches-actions. 69% ont été réalisées ou sont en cours d'achèvement. L'élaboration du plan n° 2 pour la période 2021-2024 constitué de 90 fiches-actions est en cours.

Au titre du plan stratégique de réforme de notre système de gestion des finances publiques (RGFP) engagé pour la période 2018-2027, l'année 2022 a été consacrée d'une part à la poursuite de la mise en œuvre du plan d'actions n°2 de la réforme (2021-2024) et d'autre part à la réalisation de l'évaluation du système de gestion des finances publiques de la Polynésie française, financée par l'Union Européenne et réalisée selon la méthodologie internationale PEFA (*Public expenditure & financial accountability*).

1 - Etat d'avancement de la RGFP

Un point de situation exhaustif des quatre-vingt-dix (90) fiches-actions (FA) constituant le plan d'actions n°2 de la RGFP (PA2) a été établi au 30 septembre 2022, soit un an après son approbation par le conseil des ministres (arrêté n°1970/CM du 9 septembre 2021).

Celui-ci faisait le constat d'un taux d'avancement global du PA 2 d'environ 19% (contre 5% au 30/09/2021), mais avec des rythmes de réalisation assez hétérogènes : à titre d'illustration, 6 FA (soit 7% des FA) étaient entièrement réalisés, mais 33 fiches-actions (soit 37% des FA) connu de démarrage. Il était également noté que 17 fiches-actions (soit 19% des FA) faisaient apparaître les indications « bloqué », « difficultés rencontrées », « point d'alerte » ou encore « décision attendue ».

De même, par thématiques ou projets de rattachement :

- Programmation budgétaire triennale – PBT – (12 FA) :	9%
- Code des finances publiques (11 FA) :	21%
- Politique achat (9 FA) :	12%
- Patrimoine (7 FA) :	22%
- Satellites (13 FA) :	4%
- SI Financier (11 FA) :	20%
- Ressources budgétaires (10 FA) :	16%
- Trésorerie (1 FA) :	100%
- Régulation budgétaire (6 FA) :	24%
- Contrôles internes (5 FA) :	47%
- Audits et vérifications internes (8 FA) :	11%
- Appuis APF (2 FA) :	25%

2 – Evaluation PEFA 2021

Le programme PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability ou « dépenses publiques et responsabilité financière ») offre une méthodologie d'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques (GFP). Ce type d'évaluation vise à dresser un état des lieux de la performance du système de GFP, à en mesurer l'évolution, et à mettre en exergue ses forces et ses faiblesses, afin d'alimenter les réflexions sur les réformes à mener en la matière.

Le 9 octobre 2021, une communication en Conseil des Ministres annonçait le lancement d'une évaluation PEFA en Polynésie française, faisant suite à celle de 2015, organisée à l'initiative du gouvernement et financée par l'Union européenne.

Le travail des consultants en finances publiques sélectionnés pour mener l'évaluation s'est déroulé sur une période de 10 mois, dont une mission in situ de 4 semaines au 1^{er} trimestre 2023, au cours de laquelle ils ont entendu 36 entités administratives, établissements et organisations du Pays, de l'Etat et des Communes. Ce travail s'est conclu par la production du Rapport d'évaluation 2021 de la performance du système de gestion des finances publiques de la Polynésie française, publié le 7 novembre 2022, sur le site officiel du secrétariat PEFA (Washington), www.pefa.org.

Ce document, qui porte sur les exercices clos de 2018 à 2020, et étudie quelques données disponibles des exercices ultérieurs, soulève un certain nombre d'axes d'amélioration, dont :

- La transparence des finances publiques que les experts estiment mal assurée, notamment par le manque d'exhaustivité des documents transmis à l'Assemblée de la Polynésie française ;
- Une gestion des actifs partielle et satellisée entre plusieurs entités de l'administration de la collectivité ;
- Une gestion des investissements publics perfectible notamment par la réalisation d'analyses économiques et la mise en place de directives émanant de l'exécutif quant à la sélection des grands projets d'investissement ;
- Des risques budgétaires mal identifiés et peu suivis.

L'absence de contrôle externe et la nécessité de continuer de renforcer à la fois l'audit et le contrôle internes sont en outre mises en exergue.

Nonobstant, cette évaluation relève également les forces de notre système de gestion des finances publiques actuel, notamment :

- La fiabilité et la prévisibilité du budget ;
- Une exécution budgétaire et comptable fiable,
- Le recouvrement, évalué comme offrant des garanties convenables via les actions des Douanes, de la Direction des impôts et contributions et de la Recette conservation des hypothèques ;
- Des contrôles de la dépense stricts en termes de régularité et de soutenabilité ;
- Le volontarisme dans la gestion des marchés publics, suite à l'évaluation PEFA 2015, qui se traduit par la publication du code éponyme, la cartographie des marchés et le souci de transparence dans leur passation.

S'il est précisé dans le rapport que la performance du système de GFP ne s'est pas significativement améliorée entre 2015 et 2020, l'impact du premier plan d'actions (2018-2020) de la RGFP sur la période évaluée n'ayant forcément été que partiel, des évolutions peuvent néanmoins être notées. Ainsi, les évaluateurs ont estimé que la bonne performance constatée en matière d'exécution des recettes et des dépenses avait renforcé la crédibilité du budget. Ils relèvent également la progression de la performance en matière de processus d'élaboration du budget, ainsi que la faible variation entre la composition des dépenses effectives (exécutées) et celle des dépenses initialement prévues (budgétées).

3 – Décision de révision à mi-parcours du plan d'actions n°2 (2021-2024)

Au regard du point de situation exhaustif de l'état d'avancement du PA2 établi à fin septembre 2022 et des conclusions de l'évaluation PEFA 2021 de la Polynésie française, le comité technique (COTECH) de la RGFP, réuni le 1^{er} décembre 2022, a proposé qu'une révision à mi-parcours du PA2 soit réalisée au cours du 1^{er} semestre 2023.

Le comité de pilotage (COPIL) de la RGFP s'est réuni le 10 janvier 2023 et a acté le lancement des travaux correspondants et la constitution de neuf groupes de travail thématique à cette fin, avec pour objectif l'adoption d'un PA2 révisé fin juin 2023.

- Un point de situation exhaustif des quatre-vingt-dix (90) fiches-actions (FA) constituant le plan d'actions n°2 de la RGFP (PA2) a été établi au 30 septembre 2022, soit un an après son approbation par le conseil des ministres (arrêté n°1970/CM du 9 septembre 2021).

Celui-ci faisait le constat d'un taux d'avancement global du PA 2 d'environ 19 % (contre 5 % au 30/09/2021), mais avec des rythmes de réalisation assez hétérogènes : à titre d'illustration, 6 FA (soit 7 % des FA) étaient entièrement réalisés, mais 33 fiches-actions (soit 37 % des FA) connu de démarrage. Il était également noté que 17 fiches-actions (soit 19 % des FA) faisaient apparaître les indications « *bloqué* », « *difficultés rencontrées* », « *point d'alerte* » ou encore « *décision attendue* ».

- Le programme PEFA offre une méthodologie d'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques (GFP). Ce type d'évaluation vise à dresser un état des lieux de la performance du système de GFP, à en mesurer l'évolution, et à mettre en exergue ses forces et ses faiblesses, afin d'alimenter les réflexions sur les réformes à mener en la matière.

Le 9 octobre 2021, une communication en Conseil des ministres annonçait le lancement d'une évaluation PEFA en Polynésie française, faisant suite à celle de 2015, organisée à l'initiative du gouvernement et financée par l'Union européenne.

Le travail des consultants en finances publiques sélectionnés pour mener l'évaluation s'est déroulé sur une période de 10 mois, dont une mission in situ de 4 semaines, au cours de laquelle ils ont entendu 36 entités administratives, établissements et organisations du Pays, de l'Etat et des Communes. Ce travail s'est conclu par la production du rapport d'évaluation 2021 de la performance du système de gestion des finances publiques de la Polynésie française, publié le 7 novembre 2022, sur le site officiel du secrétariat PEFA (Washington), www.pefa.org. Le rapport a été officialisé par une communication en Conseil des ministres le 30 novembre 2022.

Les équipes de la direction du budget et des finances (DBF) ont été sollicitées durant l'ensemble des travaux qui ont mené à la production de ce document : collecte documentaire, phase préparatoire de la mission in situ, organisation complète de ladite mission, coordination des rencontres avec les interlocuteurs rencontrés, lecture et commentaires des rapports préliminaires et communication associée.

Ce rapport, qui porte sur les exercices clos de 2018 à 2020, et étudie quelques données disponibles des exercices ultérieurs, soulève un certain nombre d'axes d'amélioration, dont :

- La transparence des finances publiques que les experts estiment mal assurée, notamment par le manque d'exhaustivité des documents transmis à l'Assemblée de la Polynésie française ;

- Une gestion des actifs partielle et satellisée entre plusieurs entités de l'administration de la collectivité ;
- Une gestion des investissements publics perfectible notamment par la réalisation d'analyses économiques et la mise en place de directives émanant de l'exécutif quant à la sélection des grands projets d'investissement ;
- Des risques budgétaires mal identifiés et peu suivis.

L'absence de contrôle externe et la nécessité de continuer de renforcer à la fois l'audit et le contrôle internes sont en outre mises en exergue.

Nonobstant, cette évaluation relève également les forces de notre système de gestion des finances publiques actuel, notamment :

- La fiabilité et la prévisibilité du budget ;
- Une exécution budgétaire et comptable fiable,
- Le recouvrement, évalué comme offrant des garanties convenables via les actions des Douanes, de la direction des impôts et contributions et de la recette conservation des hypothèques ;
- Des contrôles de la dépense stricts en termes de régularité et de soutenabilité ;
- Le volontarisme dans la gestion des marchés publics, suite à l'évaluation PEFA 2015, qui se traduit par la publication du code éponyme, la cartographie des marchés et le souci de transparence dans leur passation.

S'il est précisé dans le rapport que la performance du système de GFP ne s'est pas significativement améliorée entre 2015 et 2020, l'impact du premier plan d'actions (2018-2020) de la RGFP sur la période évaluée n'ayant forcément été que partiel, des évolutions peuvent néanmoins être notées. Ainsi, les évaluateurs ont estimé que la bonne performance constatée en matière d'exécution des recettes et des dépenses avait renforcé la crédibilité du budget. Ils relèvent également la progression de la performance en matière de processus d'élaboration du budget, ainsi que la faible variation entre la composition des dépenses effectives (exécutées) et celle des dépenses initialement prévues (budgétées).