



HAL
open science

Les finances publiques en Nouvelle-Calédonie

Jocelyn Bénéteau

► **To cite this version:**

Jocelyn Bénéteau. Les finances publiques en Nouvelle-Calédonie. Les finances publiques en Océanie. Australie, Nouvelle-Zélande, collectivités françaises du Pacifique, PUAM, pp.75-112, 2018. hal-03209067

HAL Id: hal-03209067

<https://amu.hal.science/hal-03209067>

Submitted on 27 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES FINANCES PUBLIQUES EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Jocelyn BÉNÉTEAU

*Maître de conférences en droit public, Aix Marseille Univ,
Centre d'Études Fiscales et Financières (CEFF-EA 891), Aix-en-Provence, France*

INTRODUCTION

La Nouvelle-Calédonie présente ce paradoxe d'être dotée d'une large compétence normative en matière fiscale, tout en étant soumise au plan budgétaire et comptable à des règles établies par les autorités étatiques, similaires à celles applicables aux autres collectivités territoriales françaises, sous réserve de certaines spécificités notables.

Ce contexte pourrait cependant être bouleversé si le congrès de la Nouvelle-Calédonie décidait d'user de la faculté qui lui est offerte, depuis 2009, par l'article 27 de la loi organique du 19 mars 1999¹ (LO 1999), d'adopter une résolution tendant à ce que lui soit transféré, par une loi organique, la compétence en matière de régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics². Ce transfert de compétences pourrait également affecter les règles financières applicables aux collectivités *infra*-territoriales de Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes, qui, en l'état actuel du droit, disposent d'une compétence résiduelle en matière fiscale et sont soumises à des règles budgétaires et comptables analogues à celles des *collectivités territoriales de droit commun*³, nonobstant certaines particularités. La mise en œuvre du transfert de compétences visé à l'article 27 LO 1999 pourrait également entraîner le transfert à la Nouvelle-Calédonie des règles relatives à l'administration et au contrôle de légalité des provinces, des communes et de leurs établissements publics, qui pourrait avoir également, mais dans une moindre mesure, des incidences en matière financière.

¹ Loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie*, *JORF* n°0068 du 21 mars 1999, p. 4197.

² L'article 27 LO 1999 prévoit en effet le transfert facultatif des compétences suivantes : « – règles relatives à l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics, contrôle de légalité des provinces, des communes et de leurs établissements publics, régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics ; – enseignement supérieur ; – communication audiovisuelle ».

³ Par *collectivités territoriales de droit commun*, on entendra les catégories de collectivités soumises à des règles identiques sur l'ensemble du territoire de la République, c'est-à-dire les communes (hormis les communes de Nouvelle-Calédonie et des autres collectivités de l'outre-mer), les départements et les régions.

L'évolution du droit des finances publiques applicable en Nouvelle-Calédonie dépend par ailleurs de l'issue de la consultation sur l'accession de la collectivité à la pleine souveraineté, prévue au paragraphe 5 de l'accord de Nouméa⁴ et à l'article 77 de la Constitution, dont les modalités d'organisation sont régies par le Titre IX de la loi organique du 19 mars 1999. Dans l'hypothèse de l'accession de la collectivité à la pleine souveraineté à l'issue de l'un des *référendums d'auto-détermination*⁵, la Nouvelle-Calédonie serait, en tant qu'État souverain, libre de fixer elle-même les règles financières applicables sur son territoire, et les transferts financiers de l'État français à la Nouvelle-Calédonie s'inscriraient alors vraisemblablement dans le cadre de l'aide au développement ou de la coopération, ou, si la formule de l'*indépendance-association* avec la France était choisie, se limiteraient principalement aux dépenses engendrées par l'exercice des compétences déléguées à l'État français⁶. En cas de maintien de la collectivité au sein de la République à l'issue de la consultation, les règles financières applicables en Nouvelle-Calédonie dépendraient de la conservation de l'actuel statut de la collectivité ou de l'évolution de ce statut qui pourrait résulter d'un nouvel accord avec l'État.

Présentation générale de la Nouvelle-Calédonie. La Nouvelle-Calédonie est un archipel d'une superficie de 18 575 km² situé dans le Pacifique sud, à environ 1500 km de l'est de l'Australie, à environ 1800 km du nord de la Nouvelle-Zélande, et à environ 17 000 kilomètres de la France métropolitaine. L'archipel comprend la Grande Terre, les îles Loyauté (Lifou, Maré, Ouvéa et Tiga), l'île des Pins, l'archipel des îles Belep, l'archipel des îles Chesterfield, les récifs de Bellone et des îlots épars. La zone économique exclusive de la Nouvelle-Calédonie couvre environ 1,4 millions de km².

Selon les données du dernier recensement effectué par l'Institut de la Statistique et des Études Économiques de Nouvelle-Calédonie (ISEE), la collectivité comptait, au 26 août 2014, 268 767 habitants⁷, la population étant principalement concentrée dans les communes du Grand Nouméa (Nouméa, le Mont-Dore, Dumbéa et Païta).

Au plan économique, la Nouvelle-Calédonie a connu une forte croissance de 1960 à 2011, essentiellement portée de 2002 à 2011 par l'investissement, en particulier par la construction de deux usines métallurgiques et minières. Cette croissance connaît un net ralentissement depuis 2012⁸, principalement du fait de l'incertitude

⁴ *Accord sur la Nouvelle-Calédonie*, signé à Nouméa le 5 mai 1998, *JORF* n° 121 du 27 mai 1998, p. 8039.

⁵ L'accord de Nouméa et l'article 217 LO 1999 prévoient en effet l'organisation d'un premier référendum au cours du mandat du congrès qui a débuté en 2014, référendum qui aura lieu le 4 novembre 2018. Si la majorité des suffrages exprimés conclut au rejet de l'accession à la pleine souveraineté, un deuxième référendum sur la même question peut être organisé à la demande écrite du tiers des membres du congrès. Si, lors de ce deuxième référendum, la majorité des suffrages exprimés conclut à nouveau au rejet de l'accession à la pleine souveraineté, un troisième référendum peut être organisé.

⁶ La France pourrait également octroyer une aide financière à la Nouvelle-Calédonie. À titre d'exemple, les États du Pacifique Sud devenus indépendants associés aux États-Unis (États fédérés de Micronésie, Îles Marshall et Palaos) reçoivent une aide financière conséquente de l'ancienne puissance coloniale, dans le cadre d'accords bilatéraux nommés *Compact of free association*.

⁷ <http://www.isee.nc/population/recensement>, consulté le 16 février 2018.

⁸ Ainsi, « le régime de croissance sur la période 2012-2015 est inférieur à 2 % par an, principalement tiré par la consommation des ménages ». CEROM, *L'économie calédonienne. Entre résilience et recherche de nouveaux équilibres*, 2017, p. 5.

liée à l'avenir institutionnel de la collectivité, de l'arrivée à terme des grands investissements privés dans le secteur métallurgique et minier, et du marché international du nickel fluctuant qui provoque des disparités notables de la croissance économique calédonienne d'une année sur l'autre. Le secteur tertiaire (services et commerces) est prédominant dans la création de richesse globale, devant l'administration, le BTP, l'industrie et l'agriculture. La Nouvelle-Calédonie est très dépendante des importations pour couvrir ses besoins dans les domaines de l'énergie, des matières premières, des matériels divers, et des produits manufacturés et alimentaires. En 2015, le produit intérieur brut (PIB) nominal de la Nouvelle-Calédonie s'établissait à environ 8 milliards d'euros (956 milliards de francs CFP)⁹, et son PIB nominal par habitant (3,49 millions de francs CFP, soit environ 29 246 euros)¹⁰ était légèrement inférieur à celui de la Nouvelle-Zélande, nettement supérieur à celui des autres États insulaires du Pacifique et des collectivités d'outre-mer du Pacifique sud (Polynésie française et Wallis-et-Futuna), mais nettement inférieur à celui de l'Australie. Le taux de chômage a été évalué en 2014 à 14,7 % de la population active¹¹. La monnaie ayant cours légal en Nouvelle-Calédonie, ainsi qu'en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna est, depuis 1945, le franc CFP. Depuis 1999, la parité du franc CFP est fixée par rapport à l'euro. Il s'agit d'une parité fixe (1 000 F CFP = 8,38 €).

Présentation générale des institutions. Depuis sa prise de possession par la France le 24 septembre 1853, la Nouvelle-Calédonie a été dotée de différents statuts. De 1853 à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946, la Nouvelle-Calédonie était une colonie française, dans un premier temps rattachée aux Établissements français d'Océanie puis colonie à part entière à compter de 1860. De l'entrée en vigueur de la Constitution du 27 octobre 1946 à la promulgation de la loi organique du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie était un territoire d'outre-mer. Son statut actuel, issu des dispositions combinées du Titre XIII de la Constitution, qui opère un renvoi à l'accord de Nouméa du 5 mai 1998, et de la loi organique du 19 mars 1999, fait de la Nouvelle-Calédonie une collectivité à statut particulier, dite collectivité *sui generis*, au sein de la République. Le degré d'autonomie de la Nouvelle-Calédonie, notamment au plan normatif, a varié au gré des textes régissant la collectivité. Il est aujourd'hui élevé.

Le territoire de la Nouvelle-Calédonie regroupe trois catégories de collectivités : la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes. Chacune de ces catégories de collectivités dispose d'institutions qui lui sont propres.

Les institutions de la Nouvelle-Calédonie comprennent le congrès, le gouvernement, le sénat coutumier, le conseil économique, social et environnemental et les conseils coutumiers (article 2 LO 1999)¹². Le congrès est l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie. Il comprend cinquante-quatre membres dont sept membres de l'assemblée de la province des îles Loyauté, quinze de l'assemblée de la province Nord et trente-deux de l'assemblée de la province Sud (article 62 LO 1999).

⁹ Institut d'Émission d'Outre-Mer, *Rapport annuel 2016. Nouvelle-Calédonie*, juin 2017, p. 30.

¹⁰ *Ibid.*, p. 31.

¹¹ *Ibid.*, p. 38. Les taux de chômage varient cependant selon les provinces de Nouvelle-Calédonie. En province Sud, le taux de chômage est légèrement supérieur au taux constaté en France, mais en province Nord, et surtout en province des îles Loyauté, le taux de chômage est largement supérieur.

¹² Les assemblées de province figurent également implicitement parmi les institutions de la Nouvelle-Calédonie. Voir *infra*.

En certaines matières, notamment une part de la matière fiscale, le congrès adopte des délibérations dénommées « lois du pays », qui sont de véritables actes législatifs pouvant faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité exercé par le Conseil constitutionnel. Le congrès adopte également des délibérations à caractère réglementaire. Le gouvernement est l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie. Il est élu par le congrès et responsable devant lui (article 108 LO 1999). Le gouvernement prépare et exécute les délibérations du congrès et de sa commission permanente et prend les arrêtés nécessaires à la mise en œuvre de leurs actes (article 126 LO 1999).

Les trois provinces de Nouvelle-Calédonie sont la province Sud, la province Nord et la province des îles Loyauté. Chacune de ces provinces dispose d'une assemblée délibérante, l'assemblée de province¹³, et d'un organe exécutif, le président de l'assemblée de province. Le congrès et les assemblées de province sont élus par un corps électoral restreint, composé des électeurs satisfaisant à l'une des conditions visées à l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999.

L'organisation institutionnelle des trente-trois communes de Nouvelle-Calédonie est similaire à celle des autres communes françaises. Elles sont dotées d'une assemblée délibérante, le conseil municipal, et d'un organe exécutif, le maire.

L'État est représenté en Nouvelle-Calédonie par le Haut-commissaire de la République (article 2 LO 1999). Les juridictions administratives et judiciaires (tribunal administratif, chambre territoriale des comptes, tribunal de première instance, cour d'appel, etc.) sont, en Nouvelle-Calédonie, des juridictions étatiques. L'article 19 de la loi organique du 19 mars 1999 précise cependant que la juridiction civile de droit commun est seule compétente pour connaître des litiges et requêtes relatifs au statut civil coutumier ou aux terres coutumières, et qu'elle est alors complétée par des assesseurs coutumiers dans les conditions prévues par la loi.

Situation et chiffres-clés des finances publiques. Globalement, la situation financière des collectivités de Nouvelle-Calédonie s'est dégradée depuis quelques années, principalement du fait du ralentissement de la croissance¹⁴ qui a entraîné une diminution des recettes fiscales. La dette des collectivités de Nouvelle-Calédonie a plus que doublé en cinq ans pour atteindre 14 % du PIB calédonien en 2016, essentiellement du fait de l'accroissement des investissements publics, les provinces demeurant les principales emprunteuses, avec 33 % de l'encours total, devant la Nouvelle-Calédonie (26 %) puis les communes (25 %)¹⁵. En 2017, l'encours d'emprunts propres de la collectivité centrale s'établissait à 45,8 milliards de francs CFP (environ 383 millions d'euros), plus de la moitié de cet encours (62 %) correspondant à des emprunts auprès de l'Agence Française de Développement (AFD)¹⁶. La Nouvelle-Calédonie est par ailleurs confrontée à une problématique de financement de ses comptes sociaux¹⁷.

¹³ Le Conseil constitutionnel a jugé que les assemblées de province ont implicitement mais nécessairement les caractéristiques d'une institution de la Nouvelle-Calédonie. Cons. const., décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, *JORF* du 21 mars 1999, p. 4234, *Rec.*, p. 51.

¹⁴ Voir *supra*.

¹⁵ Institut d'Émission d'Outre-Mer, *op. cit.*, p. 62.

¹⁶ Source : Direction du Budget et des Affaires Financières de la Nouvelle-Calédonie.

¹⁷ Sur cette question, voir notamment : P. Dunoyer, « Quelle fiscalité pour un financement pérenne de la protection sociale en Nouvelle-Calédonie ? », in J. Bénétiau (dir.), *Réforme des finances publiques et de la fiscalité. Regards croisés État – Nouvelle-Calédonie*, PUAM, coll. Droit d'outre-mer, 2015, p. 117-128.

Les dépenses de protection sociale ont connu une croissance très rapide au cours de la dernière décennie et devraient continuer de croître, du fait notamment du vieillissement de la population et de l'augmentation de l'offre de soins. Les cotisations sociales et les impôts affectés ne permettent plus de financer les dépenses de protection sociale en Nouvelle-Calédonie, et ce malgré l'instauration de la contribution calédonienne de solidarité, impôt similaire à la contribution sociale généralisée, à compter du 1^{er} janvier 2015.

La Nouvelle-Calédonie est encore dépendante des transferts financiers de l'État. Les dépenses de l'État en Nouvelle-Calédonie s'élevaient en 2016 à environ 137,5 milliards de francs CFP (soit approximativement 1,15 milliards d'euros), hors sommes versées directement (opérateurs de l'État et solde des militaires et gendarmes affectés en Nouvelle-Calédonie), et les dépenses globales à environ 150 milliards de francs CFP (soit environ 1,25 milliards d'euros)¹⁸. L'effort budgétaire et financier consacré par l'État à la Nouvelle-Calédonie s'élève globalement à environ 1,3 milliards d'euros dans la loi de finances pour 2018 (1 322 930 667 euros en autorisations d'engagement, 1 322 668 697 euros en crédits de paiement). Cet effort budgétaire et financier est à peu près équivalent à celui consacré par l'État à la Polynésie française. Ces chiffres n'incluent pas les dépenses fiscales résultant des mesures nationales de défiscalisation au profit de l'économie calédonienne, ni le fait que la Nouvelle-Calédonie prélève des impositions et des cotisations sur les traitements et salaires des agents de l'État en fonction dans la collectivité, sans en avoir supporté la charge financière. En 2016, les dépenses budgétaires de l'État engagées en Nouvelle-Calédonie étaient composées à 63 % de salaires et pensions aux fonctionnaires d'État, aux gendarmes et aux militaires, à 7 % de dépenses de fonctionnement courant, à 3 % de dépenses d'investissement propres¹⁹, à 24 % de dépenses d'intervention (notamment les dotations aux collectivités et les dépenses résultant des contrats de développement), et à 3 % de dépenses des opérateurs publics intervenant dans la collectivité (par exemple, Météo France ou encore l'Institut de recherche pour le développement)²⁰.

La structure des recettes publiques a cependant évolué depuis une quinzaine d'années dans le sens d'un financement plus autonome des dépenses des collectivités de Nouvelle-Calédonie. En effet, depuis 2002, les recettes propres de la Nouvelle-Calédonie ont augmenté plus rapidement que les transferts de l'État, du fait de la croissance économique soutenue entre 2002 et 2012, et de l'augmentation du taux de prélèvement obligatoire, due notamment au dé plafonnement partiel des cotisations sociales, à l'institution de nouveaux prélèvements obligatoires, et à l'augmentation du taux de certaines impositions existantes²¹. Le taux de prélèvement obligatoire s'élevait en Nouvelle-Calédonie à 33 % du PIB en 2014²². Ce taux est bien inférieur au taux constaté en France et se situe au niveau de la moyenne des pays de l'OCDE, ce qui laisse à la Nouvelle-Calédonie une marge de manœuvre pour accroître le niveau

¹⁸ Institut d'Émission d'Outre-Mer, *op. cit.*, p. 56.

¹⁹ On notera que l'État assure le financement des opérations de réalisation de deux lycées engagées avant que le transfert de l'enseignement secondaire ne soit effectif, et que ce financement par l'État est inscrit étrangement dans la loi organique du 19 mars 1999.

²⁰ CEROM, *op. cit.*, p. 18.

²¹ *Ibid.*, p. 17.

²² *Ibid.*

de ses recettes propres et de celles des collectivités *infra*-territoriales. En 2015, les dépenses du budget global de la Nouvelle-Calédonie s'élevaient à 223 milliards de francs CFP (environ, 1,86 milliards d'euros)²³.

Au regard des règles auxquelles sont soumises les collectivités territoriales de droit commun, le droit des finances publiques applicable aux collectivités de Nouvelle-Calédonie présente des spécificités notables s'agissant de ses sources (I) et des recettes et des dépenses (II), mais son particularisme est moins marqué concernant les principes budgétaires (III) et le processus budgétaire (IV).

I. Les sources du droit des finances publiques

En Nouvelle-Calédonie, les sources du droit des finances publiques présentent certaines particularités, qu'il s'agisse des sources internes (A) ou des sources externes (B). Leur structure pourrait être modifiée si le congrès de la Nouvelle-Calédonie décidait d'user de la faculté qui lui est offerte de solliciter le transfert de compétences prévu à l'article 27 LO 1999, comprenant la compétence en matière de régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics (C).

A. Les sources internes

Au plan national, les principales sources internes du droit des finances publiques applicable aux collectivités territoriales sont des textes de valeur constitutionnelle, notamment l'article 72-2 du Titre XII de la Constitution et d'autres dispositions constitutionnelles applicables à la matière fiscale et dans une moindre mesure à la matière financière, ainsi que des dispositions de nature législative ou réglementaire, principalement contenues dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), le code général des impôts et le livre des procédures fiscales, le code des juridictions financières²⁴, le décret du 7 novembre 2012 *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique* (décret GBCP) et les instructions budgétaires et comptables.

Les sources internes du droit des finances publiques applicable en Nouvelle-Calédonie présentent des spécificités. En effet, la Nouvelle-Calédonie et les provinces étant régies par un titre spécifique de la Constitution, les dispositions du Titre XII n'ont pas vocation en principe à s'appliquer à ces collectivités²⁵. De plus, les principales dispositions financières applicables à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces figurent dans la loi organique du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie*, et celles régissant les budgets des communes se trouvent essentiellement dans le code des communes de la Nouvelle-Calédonie, mais également dans d'autres textes. Les dispositions fiscales applicables en Nouvelle-Calédonie figurent principalement dans le code des impôts de la Nouvelle-Calédonie et sont issues de textes à valeur législative, les lois du pays, s'agissant de l'assiette et des modalités de recouvrement des

²³ Source : compte administratif 2015 de la Nouvelle-Calédonie.

²⁴ Un titre spécifique du code est consacré à la Nouvelle-Calédonie.

²⁵ Cons. const., décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, *JORF* du 30 juillet 2004, p. 13562, *Rec.*, p. 116.

impôts, droits et taxes de toute nature²⁶, ou à valeur réglementaire, concernant le taux de ces prélèvements. Les collectivités de Nouvelle-Calédonie demeurent néanmoins régies, comme les autres collectivités, par le décret GBPC, le code des juridictions financières, et par les instructions budgétaires et comptables sous réserve d'adaptations. Les lois de finances et leurs documents annexes contiennent également des éléments relatifs aux finances des collectivités de Nouvelle-Calédonie.

1. Les sources constitutionnelles

Les dispositions du Titre XIII de la Constitution et l'accord de Nouméa ne contiennent quasiment pas de dispositions financières. Ils évoquent plus que ne règlent la question du financement des transferts de compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie. La problématique des sources constitutionnelles du droit des finances publiques se limite donc principalement, en Nouvelle-Calédonie, à la soumission des lois fiscales du pays aux normes constitutionnelles régissant la matière fiscale et à la question de l'autonomie financière des collectivités de Nouvelle-Calédonie, si l'on excepte d'autres dispositions à valeur constitutionnelle qui peuvent également avoir une portée en Nouvelle-Calédonie, contenues par exemple dans l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ou dans l'article 47-2 de la Constitution.

La soumission des lois fiscales du pays aux normes constitutionnelles régissant la matière fiscale. Les lois fiscales du pays, qui fixent les règles relatives à l'assiette et au recouvrement des impôts, droits et taxes de toute nature, peuvent faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité avant leur promulgation, conformément aux articles 104 et suivants de la loi organique du 19 mars 1999. Le Conseil constitutionnel exerce son contrôle sur les lois du pays de la Nouvelle-Calédonie non seulement au regard de la Constitution, mais également au regard des orientations définies par l'accord de Nouméa et des dispositions organiques prises pour leur application²⁷. Le Conseil constitutionnel a ainsi été amené à se prononcer sur la méconnaissance alléguée de règles de procédure d'adoption des lois du pays figurant dans la loi organique du 19 mars 1999. Il a rejeté le grief tiré de consultation du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie, préalablement à l'adoption d'une loi fiscale du pays, car la loi du pays contestée ne revêtait pas un « caractère économique »²⁸. Le Conseil constitutionnel a également écarté à deux reprises le moyen tiré du défaut de consultation du comité des finances locales, préalablement à l'adoption d'une loi fiscale du pays, l'objet des lois du pays déferées ne concernant pas les relations financières

²⁶ Du moins en ce qui concerne les dispositions adoptées après l'entrée en vigueur de la loi organique du 19 mars 1999.

²⁷ Cons. const., décision n°2014-4 LP du 21 novembre 2014, *Loi du pays relative à l'accès à l'emploi titulaire des fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie*, JORF, n°0271, 23 novembre 2014, p. 19674 ; Cons. const., décision n°2014-5 LP du 27 février 2015, *Loi du pays portant création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements au profit des provinces*, JORF, n°0051, 1^{er} mars 2015, p. 4020.

²⁸ Cons. const., décision n°2000-1 LP du 27 janvier 2000, *Loi du pays relative à l'institution d'une taxe générale sur les services*, JORF du 29 janvier 2000, p. 1536, Rec., p. 53, cons. 4.

entre la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes²⁹. Le Conseil constitutionnel a enfin considéré que n'était pas de nature à entacher d'irrégularité la procédure d'adoption d'une loi fiscale du pays, l'absence de soumission à l'avis du Conseil d'État des modifications apportées par le congrès au projet ou à la proposition de loi du pays qui lui avait été soumis. En l'espèce, le Conseil d'État avait bien été consulté sur le projet de loi du pays initial³⁰. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a rejeté des griefs tirés d'une méconnaissance du principe de rééquilibrage des ressources fiscales entre les provinces et de l'atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales³¹. La méconnaissance par le législateur fiscal calédonien de sa propre compétence peut également être invoquée par référence aux dispositions combinées des articles 99 et 107 de la loi organique. À ce titre, le Conseil d'État a rappelé que le législateur calédonien était dans l'obligation de fixer les règles relatives au recouvrement lorsqu'il a créé une taxe nouvelle³². Il doit donc exercer pleinement sa compétence en matière fiscale.

Au-delà du contrôle exercé au regard des dispositions de la loi organique du 19 mars 1999 et des orientations définies par l'accord de Nouméa, le Conseil constitutionnel peut exercer son contrôle sur la loi fiscale du pays au regard de la Constitution et contrôler notamment sa conformité aux principes constitutionnels de l'impôt, tels que le principe d'égalité en matière fiscale, le principe de nécessité de l'impôt, le principe de non rétroactivité de la loi fiscale instituant des sanctions, ou aux libertés et droits individuels garantis par la Constitution, tels que l'inviolabilité du domicile ou encore le droit de propriété.

Les lois fiscales du pays peuvent également faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité, en vertu du deuxième alinéa de l'article 107 de la loi organique du 19 mars 1999. Le champ des droits et libertés invocables par le contribuable de la Nouvelle-Calédonie dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité semble similaire au plan national et au plan local. L'ensemble des droits et libertés garantis par la Constitution intéressant la matière fiscale semblent pouvoir être invoqués dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité soulevée à l'encontre d'une loi fiscale du pays. À titre d'exemple, dans sa décision n°2016-539 QPC, rendue le 10 mai 2016, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions contestées du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie pour méconnaissance du principe d'égalité devant la loi³³. L'incompétence négative du législateur fiscal calédonien semble également pouvoir être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité dans le cas où cette méconnaissance par le législateur fiscal

²⁹ *Ibid.*, cons. 7 ; Cons. const., décision n°2014-5 LP du 27 février 2015, *Loi du pays portant création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements au profit des provinces*, précitée, cons. 4.

³⁰ *Ibid.*, cons. 6.

³¹ *Ibid.*, cons. 8.

³² CE, section des finances, avis n°372.696 du 7 février 2006 *relatif au projet de loi du pays portant réforme de la fiscalité des produits pétroliers*, non publié. Le Conseil d'État étant saisi pour avis de tout projet et toute proposition de loi du pays, il peut être amené à se prononcer sur sa conformité à la Constitution.

³³ Cons. const., décision n°2016-539 QPC du 10 mai 2016, *M^{me} Ève G*, *JORF* n°0110 du 12 mai 2016, texte n°38 ; J. Bénétou, « Atteinte au principe d'égalité devant la loi fiscale... du pays », *Revue française de droit constitutionnel*, janvier-mars 2017, n° 109, p. 217-222.

calédonien de sa propre compétence affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit³⁴.

L'autonomie fiscale de la Nouvelle-Calédonie, garantie de son autonomie financière. La Nouvelle-Calédonie est régie par le Titre XIII de la Constitution et ne relève donc pas du Titre XII applicable aux collectivités territoriales³⁵. Par conséquent, les dispositions relatives à l'autonomie financière des collectivités territoriales de l'article 72-2 de la Constitution et celles de la loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004, codifiées aux articles LO 1114-1 à LO 1114-4 du CGCT, ne sont pas applicables à la Nouvelle-Calédonie. L'autonomie financière de la Nouvelle-Calédonie n'est par conséquent garantie par aucune disposition constitutionnelle. Tout au plus, le paragraphe 3 de l'accord de Nouméa stipule que la compensation financière des transferts de compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie sera garantie par la loi constitutionnelle pendant la durée de l'accord. Les articles 55 et suivants de la loi organique du 19 mars 1999 précisent les modalités de cette compensation financière. Paradoxalement, la Nouvelle-Calédonie ne bénéficie pas davantage du principe constitutionnel de libre-administration, qui pourrait garantir son autonomie financière. Néanmoins, la Nouvelle-Calédonie dispose *de facto* d'une autonomie financière, principalement du fait de son *autonomie fiscale* qui lui permet de fixer librement le niveau de ses ressources fiscales propres, et ce dans la mesure où l'État ne peut retirer à la Nouvelle-Calédonie sa compétence en matière fiscale, sauf à modifier la Constitution. Accessoirement, l'autonomie financière de la collectivité résulte du fait que le congrès est compétent, en vertu de la loi organique du 19 mars 1999, pour voter le budget et approuver les comptes de la Nouvelle-Calédonie.

Le principe de libre administration, garantie de l'autonomie financière des provinces. Les provinces ne bénéficient pas davantage des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution ni de celles des articles LO 1114-1 à LO 1114-4 du CGCT. Le Conseil constitutionnel a en effet jugé que les provinces de Nouvelle-Calédonie sont régies par les dispositions du Titre XIII de la Constitution, quand bien même elles sont des collectivités territoriales de la République³⁶. L'article 72-2 de

³⁴ Cons. const., décision n°2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark, JORF*, 19 juin 2010, p. 11149, *Rec.*, p. 114 ; Cons. const., décision n°2012-298 QPC du 28 mars 2013, *Sarl Majestic Champagne, JORF*, 30 mars 2013, p. 5457 ; Cons. const., décision n°2013-308 QPC du 26 avril 2013, *Association « Ensemble pour la planète », JORF*, 28 avril 2013, p. 7401. Cette dernière décision fait référence à l'incompétence négative du législateur du pays de Nouvelle-Calédonie.

³⁵ L'article 72-2 alinéa 3 de la Constitution dispose en effet que « le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII ». Le Conseil constitutionnel a jugé, par exemple dans sa décision n°2014-392 QPC du 25 avril 2014, *province Sud de la Nouvelle-Calédonie*, que « les institutions de la Nouvelle-Calédonie sont régies par les dispositions du titre XIII de la Constitution » et « qu'il s'ensuit que l'article 72 ne leur est pas applicable de plein droit ». Le Conseil d'État a pris position à ce propos de manière encore plus explicite, dans un arrêt du 13 décembre 2006, n°279323, *Genelle*, en considérant que « la Nouvelle-Calédonie n'est pas régie par le titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales de la République mais par son titre XIII, qui lui est spécifiquement consacré et que son organisation et ses compétences sont déterminées, dans le respect de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998, par la loi organique du 19 mars 1999, laquelle ne la qualifie pas de collectivité territoriale ».

³⁶ Cons. const., décision n°2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, précitée. Le Conseil constitutionnel n'exclut cependant pas la possibilité d'étendre aux provinces de la Nouvelle-Calédonie certaines des dispositions du Titre XII de la Constitution, mais à la double condition que cette extension ne soit pas contraire aux orientations de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998, auxquelles le titre XIII de la Constitution confère valeur constitutionnelle,

la Constitution ne leur est donc pas applicable de plein droit et leurs règles d'organisation et de fonctionnement relèvent de la loi organique prévue à l'article 77 de la Constitution, c'est-à-dire, en l'état du droit, de la loi organique du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie*.

Néanmoins, l'article 3 de la loi organique du 19 mars 1999 précise que « les provinces [...] de la Nouvelle-Calédonie sont des collectivités territoriales de la République » et qu'« elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct [...] ». Les provinces de la Nouvelle-Calédonie bénéficient ainsi du principe de libre administration des collectivités territoriales. Dès lors, il semble légitime de considérer que l'autonomie financière des provinces de la Nouvelle-Calédonie est garantie par le biais du principe de libre administration. En effet, avant la consécration de l'autonomie financière des collectivités territoriales par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République* et par la loi organique du 29 juillet 2004 *prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, le Conseil constitutionnel a développé une jurisprudence relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales en se fondant sur le principe de libre administration des collectivités territoriales. Au plan budgétaire, le Conseil constitutionnel a notamment considéré implicitement que le principe de libre administration implique que l'organe délibérant de la collectivité territoriale soit à même d'adopter lui-même, par un vote, le budget de la collectivité³⁷. Les assemblées de provinces disposent bien de ce *pouvoir budgétaire*, aux termes de l'article 183 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie. De plus, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur pouvait définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire, mais que les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration³⁸. S'agissant des ressources des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel a considéré à plusieurs reprises, selon une formule variant peu, que les règles édictées par le législateur ne sauraient avoir pour effet ni de diminuer les ressources globales des collectivités territoriales ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration³⁹. Transposée à la situation des provinces de la Nouvelle-Calédonie, cette jurisprudence signifierait notamment que la Nouvelle-Calédonie, seule compétente pour créer et définir le régime des impôts, droits et taxes perçus au bénéfice des provinces, selon les articles 22-1°, 52 et 99-2° de la loi organique du 19 mars 1999, ne pourrait restreindre les ressources fiscales des provinces au point d'entraver leur libre administration. Le Conseil constitutionnel n'a cependant jamais fixé de seuil de ressources fiscales en-deçà duquel le principe de libre administration serait entravé.

et qu'elle recueille l'avis préalable de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie comme l'exige l'article 77 de la Constitution.

³⁷ Cons. const., décision n°397 DC du 6 mars 1998, *Loi relative au fonctionnement des conseils régionaux*, *JORF* du 8 mars 1998, p. 3558, *Rec.*, p. 186.

³⁸ Cons. const., décision n°90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*, *JORF* du 1^{er} juin 1990, p. 6518, *Rec.*, p. 61.

³⁹ Voir, par exemple : Cons. const., décision n°98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, *JORF* du 31 décembre 1998, p. 20138, *Rec.*, p. 326.

La question de l'applicabilité de l'article 72-2 de la Constitution et des articles LO 1114-1 à LO 1114-4 du CGCT aux communes de Nouvelle-Calédonie.

Les communes de la Nouvelle-Calédonie demeurent en revanche régies par les dispositions du Titre XII de la Constitution. Les dispositions relatives à l'autonomie financière des collectivités territoriales de l'article 72-2 de la Constitution et celles de la loi organique du 29 juillet 2004 prise en application de cet article semblent donc applicables de plein droit aux communes de Nouvelle-Calédonie. Il ressort en ce sens clairement des travaux préparatoires de la loi organique de 2004 que, au sein des catégories de collectivités territoriales mentionnées au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la catégorie des communes inclut les communes de Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel n'a pas émis de réserve, dans sa décision 2004-500 DC⁴⁰, sur l'applicabilité de la loi organique de 2004 aux communes de Nouvelle-Calédonie⁴¹. L'autonomie financière de ces communes serait donc garantie dans les conditions prévues par l'article 72-2 de la Constitution et par les articles LO 1114-1 à LO 1114-4 du CGCT. Notamment, la part de leurs ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources ne pourrait être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003, ce qui limiterait les possibilités pour le congrès de la Nouvelle-Calédonie de diminuer leurs ressources fiscales. Si toutefois il était jugé que les dispositions de la loi organique de 2004 ne sont pas applicables aux communes de Nouvelle-Calédonie, les communes de Nouvelle-Calédonie verraient leur autonomie financière garantie par le principe de libre administration, dans les mêmes conditions que les provinces⁴². En effet, les communes de Nouvelle-Calédonie sont également, aux termes de l'article 3 LO 1999, « des collectivités territoriales de la République » et selon ce même article « elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct ».

2. Les sources législatives et réglementaires

Les principales sources législatives et réglementaires régissant les finances publiques en Nouvelle-Calédonie sont la loi organique du 19 mars 1999, les lois du pays et les délibérations à caractère réglementaire prises en matière fiscale par le congrès de la Nouvelle-Calédonie, les lois de finances, le code des communes de la Nouvelle-Calédonie, le code des juridictions financières et, dans une moindre mesure, le code général des collectivités territoriales, ainsi que le décret GBCP, les instructions budgétaires et comptables et les règlements budgétaires et financiers.

La loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. La loi organique du 19 mars 1999 est la principale source du droit des finances publiques applicable à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces, et accessoirement une source du droit des finances publiques applicable aux communes de Nouvelle-Calédonie. Notamment, les articles 22-1° et 52 de la loi organique du 19 mars 1999 déterminent l'étendue de la compétence de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes en matière fiscale, les articles 55 et suivants fixent les modalités financières

⁴⁰ Cons. const., décision n°2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, précitée.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Voir *supra*.

des transferts de compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie, les articles 83-1 et suivants sont relatifs aux attributions du congrès notamment en matière budgétaire, les articles 180 à 184-1 fixent les règles concernant les ressources et le budget des provinces, les articles 207 à 209 sont relatifs à la chambre territoriale des comptes et au contrôle budgétaire, et enfin, le Titre VII bis est pleinement consacré aux dispositions budgétaires et comptable relatives à la Nouvelle-Calédonie, aux provinces et à leurs établissements publics. Les contrats de développement sont régis par l'article 210.

Les lois du pays et les délibérations à caractère réglementaire du congrès de la Nouvelle-Calédonie. Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie exerce partiellement sa compétence en matière fiscale par voie de délibérations du congrès à caractère de lois du pays, alors qu'auparavant cette compétence était exercée uniquement par voie de délibérations à caractère réglementaire. Selon l'article 99-2° de la loi organique du 19 mars 1999, la loi fiscale du pays⁴³ fixe les règles relatives à l'assiette et au recouvrement des impôts, droits et taxes de toute nature. Le taux de ces prélèvements est fixé par le congrès par voie de délibération à caractère réglementaire.

Les lois de finances et leurs documents annexés. Les lois de finances et leurs documents annexés contiennent notamment les dispositions relatives aux transferts financiers de l'État à la Nouvelle-Calédonie, aux provinces et aux communes. Les données budgétaires relatives aux dépenses de l'État en Nouvelle-Calédonie sont disséminées dans les documents budgétaires étatiques au sein de plusieurs missions et programmes, plus précisément au sein de 21 missions et 55 programmes (pour 2018). À titre d'exemple, l'action 04 « Dotations Outre-mer » du programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » regroupe notamment les crédits de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux provinces de Nouvelle-Calédonie ainsi que les crédits destinés à compenser les charges de la Nouvelle-Calédonie qui résultent des transferts de compétences (dotation globale de compensation).

Le code des communes de la Nouvelle-Calédonie, le code des juridictions financières et le code général des collectivités territoriales (CGCT). Le code des communes de la Nouvelle-Calédonie contient l'essentiel des règles applicables aux budgets des communes de Nouvelle-Calédonie, mais, étrangement, certaines de ces règles figurent également dans le code des juridictions financières, qui contient un titre spécifique relatif aux dispositions du code applicables en Nouvelle-Calédonie. Le code des juridictions financières contient également, notamment, les règles relatives à l'organisation et aux missions de la chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie, et au contrôle des comptes, de la gestion et des actes budgétaires des collectivités de Nouvelle-Calédonie, ainsi que des dispositions relatives aux comptes de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes.

⁴³ Sur la question du particularisme de la loi fiscale du pays, voir notamment : J. Bénéteau, « La loi fiscale du pays de Nouvelle-Calédonie au regard de la loi fiscale nationale : entre identité et spécificité », in C. David (dir.), *15 ans de lois du pays en Nouvelle-Calédonie. Sur les chemins de la maturité*, PUAM, coll. Droit d'outre-mer, 2016, p. 149-164.

Le code général des collectivités territoriales n'est applicable qu'à la marge aux collectivités de Nouvelle-Calédonie en matière financière. Certains articles de la loi organique opèrent un renvoi à des dispositions du code général des collectivités territoriales. Ainsi, l'article 52-1 LO 1999 dispose que « la Nouvelle-Calédonie et ses établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'État » et qu'il peut être dérogé à cette obligation « dans les conditions prévues aux I, II, IV et V de l'article L. 1618-2 du code général des collectivités territoriales ». L'article 184-1 LO 1999 contient des dispositions identiques concernant les provinces et leurs établissements publics. L'article 183-III LO 1999 prévoit que la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux provinces, au titre de 2000, « est égale pour chaque province au montant qu'elle a reçu en 1999 revalorisé comme la dotation globale de fonctionnement définie à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales » et qu'elle évolue à compter de 2001 comme cette dernière dotation. Certaines dispositions du code des communes de la Nouvelle-Calédonie opèrent également des renvois à des articles du code général des collectivités territoriales. Le CGCT lui-même contient des dispositions applicables aux collectivités de Nouvelle-Calédonie, par exemple relatives au fonds pour le financement du droit individuel à la formation des élus locaux (article L. 1621-3 CGCT), à la composition du comité des finances locales (article L. 1211-2 CGCT), à la dotation d'aménagement (article L. 2334-13 CGCT), etc.

Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (décret GBCP). Le décret du 7 novembre 2012 *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, dit décret GBCP, est, conformément aux dispositions de son article 239, applicable sur l'ensemble du territoire de la République, y compris donc en Nouvelle-Calédonie. Les collectivités de Nouvelle-Calédonie sont ainsi soumises aux règles budgétaires et comptables contenues dans le décret.

Les instructions budgétaires et comptables. Les instructions budgétaires et comptables sont applicables en Nouvelle-Calédonie. Depuis le 1^{er} janvier 2012, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et leurs établissements publics administratifs appliquent à titre expérimental l'instruction budgétaire et comptable M. 52 applicable aux départements et à leurs établissements publics administratifs, sous certaines réserves⁴⁴. Les communes ont dans un premier temps expérimenté l'instruction budgétaire et comptable M. 14, à compter du 1^{er} janvier 1999⁴⁵. Depuis le 1^{er} janvier 2010, les communes de Nouvelle-Calédonie et leurs établissements et services publics administratifs appliquent les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M. 14 sous réserve des dispositions qui leur sont propres⁴⁶.

⁴⁴ Arrêté du 22 avril 2011 *relatif à l'expérimentation par la collectivité de Nouvelle-Calédonie, les provinces et leurs établissements publics administratifs de l'instruction budgétaire et comptable M. 52 applicable aux départements et à leurs établissements publics administratifs*.

⁴⁵ Arrêté du 22 février 1999 *relatif à l'expérimentation de l'instruction budgétaire et comptable M. 14 par les communes de Nouvelle-Calédonie et leurs établissements publics*.

⁴⁶ Arrêté du 11 décembre 2009 *relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 applicable aux communes de Nouvelle-Calédonie et à leurs établissements publics administratifs et à l'instruction budgétaire et comptable M. 4 applicable aux services publics industriels et commerciaux de Nouvelle-Calédonie*.

Les règlements budgétaires et financiers. Au plan national, les régions et les départements ont l'obligation de se doter d'un règlement budgétaire et financier. En Nouvelle-Calédonie, conformément au IV de l'article 209-5 LO 1999, « le congrès ou l'assemblée de province, à l'occasion de chaque renouvellement de ses membres, doit se doter, avant le vote de la première délibération budgétaire qui suit le renouvellement, d'un règlement budgétaire et financier valable pour la durée de la mandature et pouvant être révisé ». L'article 209-5 LO 1999 précise ce que doit et peut contenir le règlement budgétaire et financier :

« Le règlement budgétaire et financier fixe les modalités de gestion interne des autorisations de programme et d'engagement dans le respect du cadre prévu par la loi. À ce titre, il fixe les règles relatives à la caducité des autorisations de programme et d'engagement hormis pour des autorisations de programme et d'engagement de dépenses imprévues qui sont obligatoirement caduques en fin d'exercice. Il décrit également les modalités de vote, d'affectation et d'engagement des autorisations de programme et d'engagement adoptées par la Nouvelle-Calédonie ou la province. Le règlement budgétaire et financier fixe également les modalités d'information de l'assemblée délibérante sur la gestion des engagements pluriannuels au cours de l'année. Les modalités d'information de la gestion pluriannuelle au moment du compte administratif sont déterminées par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'outre-mer. Pour la Nouvelle-Calédonie, le règlement budgétaire et financier détaille en outre le contenu du rapport relatif aux orientations budgétaires qui présente notamment une analyse des évolutions économiques, la stratégie budgétaire prévue et une évaluation à moyen terme des ressources de la Nouvelle-Calédonie ainsi que de ses charges, réparties par grands postes de dépenses. Le règlement budgétaire et financier peut par ailleurs comprendre des règles à caractère budgétaire et financier supplémentaires. ».

B. Les sources externes

Le droit international et le droit européen n'ont que peu d'incidences sur le droit des finances publiques applicable aux collectivités de Nouvelle-Calédonie.

Le droit international. Les principales règles internationales touchant au droit des finances publiques sont relatives à la matière fiscale et sont contenues dans les conventions fiscales bilatérales ou multilatérales. Les conventions fiscales bilatérales ou multilatérales conclues par la France ne sont pas applicables à la Nouvelle-Calédonie, à moins d'être étendues à la collectivité. La seule convention fiscale bilatérale conclue par la France étendue à la Nouvelle-Calédonie est la convention fiscale franco-canadienne⁴⁷. Par ailleurs, la Nouvelle-Calédonie peut elle-même conclure des accords internes et internationaux notamment avec les États et territoires du Pacifique (article 29 LO 1999), or aucune convention fiscale n'a été conclue avec ces entités. La

⁴⁷ Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada *tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune*, signée à Paris le 2 mai 1975, approuvée par la loi n° 76-532 du 19 juin 1976 (*JORF* du 20 juin 1976, p. 3707), ratifiée les 9 juin et 29 juillet 1976, entrée en vigueur le 29 juillet 1976 et publiée par le décret n° 76-917 du 24 septembre 1976 (*JORF* du 10 octobre 1976, p. 5964). Cette convention a été modifiée par avenants en 1987, 1995 et 2010.

seule convention fiscale bilatérale conclue par la Nouvelle-Calédonie est la convention fiscale franco-calédonienne⁴⁸.

Le droit européen. Le droit de l'Union européenne contient peu de règles financières concernant les collectivités territoriales. Ces collectivités bénéficient cependant de la politique régionale de l'Union européenne s'appuyant notamment sur les *fonds structurels européens*, dédiés au développement régional. Néanmoins, au regard du droit de l'Union européenne, la Nouvelle Calédonie fait partie, comme les collectivités d'outre-mer, à l'exception de Saint-Martin, et les Terres australes et antarctiques françaises, des Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM), associés à l'Union Européenne. À ce titre, elle ne bénéficie pas des fonds structurels européens, mais de l'aide du Fonds Européen de Développement (FED). Le XI^e FED couvre la période 2014-2020.

Par ailleurs, les collectivités territoriales sont concernées par la discipline budgétaire imposée aux États membres de l'Union économique et monétaire, depuis le début des années 1990. Les contraintes financières fixées en la matière par les textes européens et par les textes internes pèsent sur l'ensemble des administrations publiques, y compris sur les administrations publiques locales. En effet, le déficit public et la dette publique sont entendus comme le déficit et la dette des administrations publiques (APUC, APUL, ASSO). Cependant, les règles européennes relatives à la discipline budgétaire n'ont vocation à s'appliquer que dans le cadre de l'Union économique et monétaire et n'ont pas vocation à s'appliquer au-delà du champ d'application des traités sur l'Union européenne. Par conséquent, pour l'évaluation du déficit et de la dette des administrations publiques françaises, la Nouvelle-Calédonie n'est pas considérée comme une administration publique locale. Les déficits de ses régimes de sécurité sociale ne sont pas davantage comptabilisés. Il en va de même concernant la dette publique.

Enfin, la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière fiscale n'est pas limitée par les règles fiscales édictées au niveau communautaire, mais la Convention européenne des droits de l'homme s'applique en outre-mer, y compris en Nouvelle-Calédonie, en tenant compte des nécessités locales. Ses stipulations sont néanmoins de portée limitée en matière fiscale. Notamment, l'article 6-1 de la Convention peut être invoqué lorsque le litige est considéré comme rattachable à la matière pénale, c'est à dire lorsque sont en cause des sanctions fiscales, ou lorsque sont en cause des droits et obligations de caractère civil, ou encore lorsque des droits substantiels garantis par d'autres articles de la Convention sont bafoués par des règles fiscales, de fond ou de procédure.

C. Le transfert facultatif de compétences de l'article 27 LO 1999

L'article 27 de la loi organique du 19 mars 1999 ouvre la possibilité au congrès de la Nouvelle-Calédonie d'adopter une résolution tendant à ce que lui soit transférée, par une loi organique ultérieure, certaines compétences, dont la compétence en matière de « régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs

⁴⁸ Convention entre le Gouvernement de la République française et le Conseil de Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances *en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale* (ensemble un protocole) signée à Nouméa le 31 mars 1983 et à Paris le 5 mai 1983.

établissements publics »⁴⁹. Comme l'a relevé le Conseil d'État, ce transfert de compétences prévu à l'article 27 LO 1999 a un caractère facultatif, mais dès lors qu'il y aura été procédé, les compétences de l'État qui auront été transférées à la Nouvelle-Calédonie le seront de façon définitive⁵⁰.

Si le congrès se saisissait de cette compétence, la Nouvelle-Calédonie serait la seule collectivité *infra*-étatique française dotée du pouvoir de fixer elle-même ses propres règles budgétaires et comptables et celles applicables à d'autres collectivités. Cette affirmation doit cependant être nuancée, car le Conseil d'État a estimé qu'en cas de mise en œuvre de l'article 27 LO 1999, certaines règles ne pourraient pas être modifiées ou supprimées par le congrès de la Nouvelle-Calédonie. En particulier le congrès pourrait déroger au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, voire le supprimer, en ce qui concerne les communes et leurs établissements publics, mais ne le pourrait pas s'agissant de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, car le principe découle, concernant ces deux dernières catégories de collectivités, de la loi organique du 19 mars 1999 et de l'article LO 264-4 du code des juridictions financières. Toute autre règle comptable prévue par la loi organique en application de l'article 77 de la Constitution ne pourrait davantage être modifiée ou écartée⁵¹. De même, le Conseil d'État a considéré qu'aucune disposition ne s'opposerait à ce que la Nouvelle-Calédonie puisse modifier voire supprimer le dispositif actuel de responsabilité des comptables, s'agissant des communes et de leurs établissements publics, dès lors que cela n'aboutirait pas à mettre en cause la règle constitutionnelle de régularité et de sincérité des comptes ou à supprimer des garanties nécessaires au respect de l'exigence constitutionnelle de bon emploi des deniers publics⁵². Concernant la Nouvelle-Calédonie et les provinces, la suppression du régime de responsabilité des comptables serait proscrit, car il figure à l'article LO 264-4 du code des juridictions financières, mais le congrès de la Nouvelle-Calédonie pourrait modifier ce régime sous la double réserve de ne pas le dénaturer et de ne contrevenir à aucune disposition organique relative à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces⁵³. Aussi, sauf à modifier la loi organique, le transfert de la compétence en matière de régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics aurait une portée limitée.

Par ailleurs, le transfert du contrôle de légalité, inclus dans le transfert de compétences de l'article 27 LO 1999, vise, selon le Conseil d'État, le contrôle de légalité *stricto sensu*, à l'exclusion de toute mesure de contrôle budgétaire⁵⁴. On peut légitimement concevoir que ce transfert engloberait néanmoins le contrôle de la légalité des actes à incidence financière des collectivités *infra*-territoriales, qui se distingue du contrôle budgétaire proprement dit, et que le contrôle de la légalité des actes de

⁴⁹ Sur cette question, voir notamment : T. Govedarica, « Les enjeux du transfert du régime comptable et financier des collectivités à la Nouvelle-Calédonie », in J. Bénétiau (dir.), *Réforme des finances publiques et de la fiscalité. Regards croisés État – Nouvelle-Calédonie*, op. cit., p. 29-40.

⁵⁰ CE, 5 juillet 2016, *Avis portant sur les modalités de transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences mentionnées à l'article 27 de la loi organique du 19 mars 1999*, n° 391434, non publié, p. 4.

⁵¹ *Ibid.*, p. 11-12.

⁵² *Ibid.*, p. 12. Cependant, le Conseil d'État préconise fortement le maintien tant du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables que du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables. *Ibid.*, p. 13.

⁵³ *Ibid.*, p. 12.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 10.

la Nouvelle-Calédonie, y compris les actes à incidence financière, demeurerait de la compétence de l'État. Le transfert des règles relatives à l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics pourrait également permettre à la Nouvelle-Calédonie de modifier certaines règles à caractère financier applicables aux collectivités *infra*-territoriales.

II. Les recettes et les dépenses

Les principales recettes des collectivités de Nouvelle-Calédonie sont des recettes fiscales, provenant des impôts, droits et taxes institués par le congrès, et des recettes non-fiscales provenant de transferts financiers de l'État ou de l'Union européenne, de transferts financiers entre collectivités, de l'emprunt et de diverses ressources propres non-fiscales. Il convient de distinguer les recettes et les dépenses de la collectivité centrale (A) de celles des collectivités *infra*-territoriales (B). On relèvera qu'il est parfois difficile d'établir à quelle collectivité incombe une dépense, dès lors que la répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes n'est pas toujours clairement définie par les textes.

A. Les recettes et les dépenses de la Nouvelle-Calédonie

Le budget de la Nouvelle-Calédonie est alimenté par des recettes fiscales (1) et non-fiscales (2). Les dépenses de la collectivité centrale sont essentiellement des dépenses de transfert au bénéfice des collectivités *infra*-territoriales, mais également des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour l'exercice des compétences qui lui ont été transférées par l'État (3). On notera que le budget global de la Nouvelle-Calédonie comprend un budget principal propre, un budget annexe de répartition et un budget annexe de reversement.

1. Les recettes fiscales

La Nouvelle-Calédonie dispose d'une large compétence en matière fiscale, que l'on nomme couramment *autonomie fiscale*⁵⁵, ce qui lui permet de déterminer librement le niveau des ressources fiscales des collectivités de Nouvelle-Calédonie, dans la limite des règles encadrant la matière fiscale. La compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière fiscale résulte de l'article 22-1° LO 1999 :

« La Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : 1° Impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie ; création ou affectation d'impôts et taxes au profit de fonds destinés à des collectivités territoriales, d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public ; création d'impôts,

⁵⁵ Sur la question de la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière fiscale, voir notamment : J. Bénéteau, « L'autonomie fiscale de la Nouvelle-Calédonie », in X. Cabannes (éd.), « Regards sur la fiscalité dans le Pacifique sud », *Comparative Law Journal Of the Pacific. Journal de Droit Comparé du Pacifique*, vol. Hors-série XVIII, 2015, p. 5-24 ; K. Chaliot, *Essai sur l'émancipation et l'élaboration de la norme fiscale en Nouvelle-Calédonie*, Th. Doct. : Droit, Université de la Nouvelle-Calédonie, 2013 ; N. Clinchamps, « Fiscalité et autonomie de la Nouvelle-Calédonie », in J.-Y. Faberon (dir.), *Destins des collectivités politiques d'Océanie*, vol. 2, p. 710.

droits et taxes au bénéfice des provinces, des communes, des établissements publics de coopération intercommunale ; réglementation relative aux modalités de recouvrement, au contrôle et aux sanctions [...] ».

Dans le système fiscal calédonien, cohabitent de vieux impôts, telle que la contribution des patentes, et des impôts instaurés récemment, telles que la contribution calédonienne de solidarité, impôt similaire à la CSG, et la taxe générale sur la consommation (TGC), impôt de type TVA. En 2016, les recettes fiscales étaient constituées en Nouvelle-Calédonie à 38 % d'impôts directs, à 29 % d'impôts indirects et à 32 % de recettes douanières, pour un total de 177 milliards de francs CFP (environ 1,48 milliards d'euros)⁵⁶. Cette structure devrait être modifiée dès 2018 avec l'entrée en vigueur de la TGC, qui remplacera certains droits et taxes à l'importation. On notera que tous les impôts, droits et taxes perçues en vertu de l'article 22-1° LO 1999 sont versés au budget de la Nouvelle-Calédonie, mais la collectivité centrale en reverse la majeure partie aux collectivités *infra*-territoriales, au moyen de dotations, en vertu de la loi organique du 19 mars 1999⁵⁷.

2. Les recettes non-fiscales

La structure des recettes non-fiscales. L'article 84 LO 1999 précise que les recettes non-fiscales de la section d'investissement du budget de la Nouvelle-Calédonie se composent notamment du produit des emprunts, des dotations, du produit des cessions d'immobilisations selon des modalités fixées par décret, des amortissements, du virement prévisionnel de la section de fonctionnement et du produit de l'affectation du résultat de fonctionnement, en application de l'article 209-16-1 LO 1999. L'article 84 LO 1999 dispose par ailleurs que les recettes non-fiscales de la section de fonctionnement se composent notamment des produits d'exploitation, des produits domaniaux, des produits financiers, des remboursements, subventions et participations, des dotations, des travaux d'équipement en régie et réductions de charges, des produits exceptionnels, des résultats antérieurs, du produit de la neutralisation des dotations aux amortissements et de la reprise des subventions d'équipement reçues.

Parmi les transferts financiers provenant d'autres entités, la Nouvelle-Calédonie peut bénéficier notamment du fonds européen de développement et de la participation financière de l'État dans le cadre des contrats de développement, mais la compensation financière des transferts de compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie mérite un développement particulier.

Les garanties constitutionnelles de la compensation financière des transferts de compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie. La compensation financière des transferts de compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie se trouve garantie dans son principe au niveau constitutionnel. Le point 5 du préambule de l'accord de Nouméa stipule en effet que « la Nouvelle-Calédonie bénéficiera pendant toute la durée de mise en œuvre de la nouvelle organisation [...] des financements nécessaires, pour l'exercice des compétences transférées [...] ». Le point 3 du document d'orientation de l'accord précise que « l'État participera pendant cette période à la prise en

⁵⁶ Institut d'Émission d'Outre-Mer, *Rapport annuel 2016. Nouvelle-Calédonie*, précité, p. 61.

⁵⁷ Voir *infra*.

charge financière des compétences transférées. Cette compensation financière sera garantie par la loi constitutionnelle ». L'article 77 de la Constitution renvoie à la loi organique le soin de déterminer les modalités des transferts de compétences, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci. Les modalités de la compensation financière des transferts de compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie figurent ainsi dans la loi organique du 19 mars 1999.

Les modalités de la compensation financière des transferts de compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie. Ces modalités sont prévues aux articles 55 et 55-1 LO 1999, ainsi qu'à l'article 23 LO 1999 en ce qui concerne les transferts d'établissements publics, et doivent en principe aboutir à une *opération blanche* pour le budget de l'État et pour celui de la Nouvelle-Calédonie. Selon l'article 23 LO 1999, la compensation des charges résultant du transfert de certains établissements publics⁵⁸ de l'État à la Nouvelle-Calédonie est effectuée selon les modalités prévues à l'article 55 LO 1999. La compensation financière des transferts de compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie prend la forme d'une dotation globale de compensation versée chaque année par l'État, dotation calculée en tenant compte de la mise à disposition éventuelle de personnels et des augmentations de ressources entraînées par les transferts, sauf exceptions. La loi organique du 19 mars 1999 prévoit que les ressources attribuées au titre de la compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État, à l'exercice des compétences transférées. Les droits à compensation sont actualisés chaque année, en tenant compte du taux d'inflation prévisionnel et d'une part de l'augmentation du PIB. Il n'est pas garanti en revanche que l'État participe au financement des dépenses de la Nouvelle-Calédonie, au-delà du montant arrêté à la date du transfert et actualisé chaque année. L'accord de Nouméa précise également que la compensation financière des transferts de compétence de l'État à la Nouvelle-Calédonie n'est garantie que pour la période de l'accord. Cela signifie qu'à l'issue de cette période, les modalités des transferts financiers de l'État pourront être modifiées dans l'hypothèse de la constitution d'un nouveau statut de la collectivité au sein de la République, voire même en cas de maintien en vigueur de l'organisation politique mise en place par l'accord, à son dernier stade d'évolution. Cependant, tant que la loi organique du 19 mars 1999 demeure en vigueur, la compensation financière est garantie. Pour 2018, le montant de la dotation globale de compensation versée par l'État à la Nouvelle-Calédonie s'élève à 52,02 millions d'euros.

3. Les dépenses

Les dépenses du budget principal propre, du budget annexe de répartition et du budget annexe de reversement. Les dépenses correspondant à l'exercice de ses compétences par la collectivité centrale figurent dans le *budget propre* de la Nouvelle-Calédonie. La Nouvelle-Calédonie dispose de compétences d'attributions énumérées principalement à l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999. L'exercice de certaines de ces compétences, notamment les compétences normatives, par exemple le droit civil et le droit commercial transférés à la Nouvelle-Calédonie à compter du

⁵⁸ Les établissements publics visés à l'article 23 LO 1999 sont : l'Office des postes et télécommunications, l'Institut de formation des personnels administratifs, l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier, l'Agence de développement de la culture kanak, et le Centre de documentation pédagogique.

1^{er} juillet 2013, n'entraîne pas ou peu de charges financières (ces transferts de compétences impliquent néanmoins des transferts de services), alors que l'exercice d'autres compétences engendre d'importantes dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement, par exemple l'enseignement du second degré, transféré partiellement à la collectivité à compter du 1^{er} janvier 2012. Le *budget propre* de la Nouvelle-Calédonie représente seulement 30 % de ses dépenses globales.

Les dépenses correspondant notamment à la répartition des impôts, droits et taxes et des recettes de la régie des tabacs entre les provinces et les communes sont incluses dans le *budget de répartition*. Le *budget annexe de reversement* contient les dépenses correspondant au reversement des impôts, droits et taxes affectés aux provinces, aux communes, aux chambres consulaires, et à divers organismes publics ou parapublics.

Les dépenses obligatoires. L'article 84 LO 1999 précise classiquement que « ne sont obligatoires que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé », ainsi que les dotations aux amortissements, les dotations aux provisions et aux dépréciations, et la reprise des subventions d'équipement reçues. Plus spécifiquement, les articles 125-II, 147, 151 et 156 de la loi organique du 19 mars 1999 prévoient respectivement que le fonctionnement du gouvernement, du sénat coutumier, des conseils coutumiers et du conseil économique, social et environnemental est assuré par une dotation spécifique qui constitue une dépense obligatoire inscrite au budget de la Nouvelle-Calédonie. De plus, en vertu de l'article 181 LO 1999, la dotation de fonctionnement et la dotation d'équipement versée par la Nouvelle-Calédonie aux provinces constitue également une dépense obligatoire⁵⁹.

B. Les recettes et les dépenses des provinces et des communes de Nouvelle-Calédonie

Les recettes des provinces de Nouvelle-Calédonie sont énumérées à l'article 180 de la loi organique du 19 mars 1999 :

- « Les ressources de la province comprennent :
- « 1° Une dotation de fonctionnement versée par la Nouvelle-Calédonie ;
- « 2° Une dotation d'équipement versée par la Nouvelle-Calédonie ;
- « 3° Une dotation globale de fonctionnement versée par l'État ;
- « 4° Une dotation globale de construction et d'équipement des collèges versée par l'État ;
- « 5° Le produit des impôts et taxes provinciaux créés au bénéfice des provinces ainsi que les centimes additionnels aux impôts, droits et taxes de la Nouvelle-Calédonie, établis dans les conditions prévues à l'article 52 ;
- « 6° Les autres concours et subventions de l'État, de la Nouvelle-Calédonie, des communes et de la Communauté européenne ;
- « 7° Le produit des emprunts, des amendes et du domaine de la province ;
- « 8° Les dons, legs et ressources exceptionnelles. ».

⁵⁹ Voir *infra*.

Les recettes des communes de Nouvelle-Calédonie sont énumérées à l'article L. 231-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, s'agissant des recettes de la section de fonctionnement :

- « Les recettes de la section de fonctionnement du budget communal se composent :
- « 1° Du revenu de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature ;
- « 2° Du produit des prestations en nature ;
- « 3° Du produit des centimes additionnels dont la perception est autorisée par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie ;
- « 4° Des cotisations imposées annuellement sur les ayants droit aux fruits qui se perçoivent en nature ;
- « 5° Des versements du fonds intercommunal de péréquation ;
- « 6° Du produit des expéditions des actes administratifs ;
- « 7° Du produit des régies municipales et de la participation des communes dans des sociétés ;
- « 8° Du produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique et autres lieux publics ;
- « 9° Du produit des droits de voirie ;
- « 10° Du produit des terrains communaux affectés aux inhumations et de la part revenant aux communes dans le prix des concessions des cimetières ;
- « 11° Des attributions de répartition de la dotation globale de fonctionnement ainsi que, le cas échéant, de la dotation générale de décentralisation, le produit des subventions de fonctionnement et des versements résultant des mécanismes de péréquation et les autres concours financiers apportés par l'État au fonctionnement des communes ;
- « 12° Généralement du produit des contributions et droits dont la perception est autorisée par les lois dans l'intérêt des communes ;
- « 13° Toutes les autres recettes annuelles et permanentes. ».

Les recettes de la section d'investissement du budget communal sont énumérées à l'article L. 231-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie :

- « Les recettes de la section d'investissement du budget communal se composent :
- « 1° Du produit du relèvement du tarif des amendes relatives à la circulation routière ;
- « 2° Du produit des subventions d'investissement et d'équipement ;
- « 3° Des versements du fonds intercommunal de péréquation pour l'équipement des communes ;
- « 4° Du produit des emprunts ;
- « 5° Des subventions d'équipement de l'État provenant notamment de la section générale du fonds d'investissement et de développement économique et social (FIDES) ;
- « 6° Des attributions de la dotation globale d'équipement ;
- « 7° Des dons et legs en nature et des dons et legs en espèces affectés à l'achat d'une immobilisation financière ou physique ;
- « 8° Du produit des cessions d'immobilisation dans les conditions fixées par décret ;
- « 9° De toutes autres recettes accidentelles ou temporaires dont la perception est régulièrement autorisée ;
- « 10° Du produit des cessions des immobilisations financières ;
- « 11° Des amortissements des immobilisations pour les communes de 3 500 habitants et plus et pour celles de moins de 3 500 habitants qui ont inscrit en dépenses des dotations aux amortissements des immobilisations ;
- « 12° Des provisions pour les communes de 3 500 habitants et plus et pour celles de moins de 3 500 habitants qui ont inscrit en dépenses des dotations aux provisions ;

- « 13° Des provisions spéciales constituées pour toute dette financière faisant l'objet d'un différé de remboursement ;
- « 14° Du virement prévisionnel de la section de fonctionnement et du produit de l'affectation du résultat de fonctionnement conformément à l'article L. 211-5.
- « Les communes ont la faculté de verser à la section d'investissement de leur budget tout ou partie de l'excédent éventuel de leurs recettes de la section de fonctionnement. ».

1. *Les recettes fiscales*

La compétence résiduelle et encadrée des provinces et des communes en matière fiscale. L'article 52 de la loi organique du 19 mars 1999 octroie une compétence résiduelle en matière fiscale aux provinces, communes et établissements publics de coopération intercommunale de Nouvelle-Calédonie, en permettant à leurs assemblées délibérantes de fixer le taux des impôts, taxes et centimes additionnels institués à leur bénéfice, dans les limites prévues par le congrès. Le même article limite cependant de manière considérable le champ des impositions pouvant bénéficier aux collectivités *infra*-territoriales de Nouvelle-Calédonie, en précisant que les impôts, taxes et centimes additionnels institués à leur bénéfice ne peuvent être assis ni sur le chiffre d'affaires, ni sur le revenu des personnes physiques, ni sur le bénéfice des personnes morales, ni sur les droits et taxes à l'importation. Depuis quelques années, la situation financière dégradée des collectivités *infra*-territoriales de Nouvelle-Calédonie amène leurs assemblées délibérantes à fixer au plafond autorisé par le congrès le taux des prélèvements institués à leur profit. En tout état de cause, les provinces et les communes ne perçoivent pas directement les impôts, droits et taxes perçus à leur bénéfice, car toutes les recettes fiscales transitent par le budget de la Nouvelle-Calédonie⁶⁰. La limitation du champ des impositions pouvant bénéficier aux provinces et aux communes nuit par ailleurs au développement de structures de coopération intercommunale renforcée, qui disposeraient d'une fiscalité propre. Aujourd'hui, l'intercommunalité se limite en Nouvelle-Calédonie à l'existence de SIVU, de SIVOM et de syndicats mixtes.

2. *Les recettes non-fiscales*

Au sein des recettes non-fiscales des collectivités *infra*-territoriales de Nouvelle-Calédonie, les transferts financiers de l'État et de la Nouvelle-Calédonie aux provinces et aux communes méritent un développement particulier.

Les transferts financiers de l'État aux collectivités *infra*-territoriales de Nouvelle-Calédonie. L'État verse chaque année aux provinces une dotation globale de fonctionnement⁶¹ et une dotation globale de construction et d'équipement des collèges conformément aux III et IV de l'article 181 de la loi organique du 19 mars 1999.

Les transferts financiers de l'État aux communes de Nouvelle-Calédonie se matérialisent par le versement annuel par l'État de dotations ou subventions, selon les mêmes règles que celles applicables aux autres communes, sous réserve de certains aménagements. Des règles spécifiques sont notamment appliquées concernant la dotation globale de fonctionnement des communes d'outre-mer, y compris les communes

⁶⁰ Voir *supra*.

⁶¹ Son montant s'élève à 82,75 millions d'euros pour 2018.

de Nouvelle-Calédonie. S'agissant de la dotation forfaitaire, les communes d'outre-mer ne bénéficient pas d'un régime particulier. En revanche, s'agissant des dotations de péréquation affectées aux communes d'outre-mer, sont calculées deux quotes-parts spécifiques : une quote-part « dotation de solidarité urbaine/dotation de solidarité rurale » (DSU/DSR) et une quote-part « dotation nationale de péréquation » (DNP). Les montants de ces enveloppes sont déterminés en appliquant au montant total de la dotation de péréquation considérée un ratio de population majoré de 33 %. Le mode de répartition repose sur des critères démographiques (population, superficie et éloignement du chef-lieu du territoire) et des critères financiers (impôts ménage pour les départements d'outre-mer et centimes additionnels pour la Polynésie-Française et la Nouvelle-Calédonie) particuliers.

L'État participe également au financement des collectivités de Nouvelle-Calédonie *via* les contrats de développement. Ces contrats pluriannuels de développement, prévus à l'article 210 LO 1999, sont conclus entre l'État d'une part, la Nouvelle-Calédonie et les provinces d'autre part, pour une durée de cinq ans. Les actions et opérations prévues par ces contrats favorisent l'accès aux formations initiales et continues, l'insertion des jeunes, le développement économique, l'amélioration des conditions de vie des populations et le développement culturel. Par ailleurs, le président du gouvernement et les présidents des assemblées de provinces sont consultés par le haut-commissaire sur la répartition des crédits du Fonds d'équipement et de promotion pour la Nouvelle-Calédonie, créé au sein du Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer. L'État apporte son concours au fonds de garantie que la Nouvelle-Calédonie peut créer pour faciliter le financement des projets de développement sur les terres coutumières. Enfin, la loi n°99-210 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie* confère la possibilité pour l'État et les communes de conclure des contrats dans le domaine économique, social et culturel.

Le comité des finances locales et les relations financières entre les collectivités de Nouvelle-Calédonie. Le comité des finances locales mentionné à l'article 48 de la loi organique du 19 mars 1999 est l'équivalent, en Nouvelle-Calédonie, du comité des finances locales institué au plan national par la loi du 3 janvier 1979⁶², aujourd'hui régi par les articles L. 1211-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, qui a pour mission de défendre les intérêts des collectivités territoriales sur le plan financier et d'harmoniser leur point de vue avec celui de l'État, notamment en ce qui concerne la répartition des principaux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, en particulier la dotation globale de fonctionnement.

En Nouvelle-Calédonie, le comité des finances locales, composé de représentants de l'État, de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes, est consulté par le gouvernement sur tout projet ou proposition de loi du pays ou de délibération du congrès relatif aux relations financières entre la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes de Nouvelle-Calédonie. Le Conseil constitutionnel a été amené à préciser la portée de l'obligation de consultation du comité des finances locales préalablement à l'adoption d'une loi du pays ou d'une délibération du congrès. Le Conseil a ainsi écarté à deux reprises le moyen tiré du défaut de consultation du comité des

⁶² Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 *instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979*, JORF du 4 janvier 1979, p. 25.

finances locales, préalablement à l'adoption d'une loi fiscale du pays, l'objet des lois du pays déferées ne concernant pas les relations financières entre la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes, puisque les lois du pays déferées avaient pour objet exclusif d'instituer un nouvel impôt au bénéfice du budget de la Nouvelle-Calédonie⁶³ ou au profit des provinces⁶⁴. Le juge administratif s'est également prononcé sur la portée des dispositions de l'article 48 LO 1999 et a jugé que ces dispositions ne prévoient une consultation obligatoire du comité des finances locales que pour les seuls projets ou propositions de délibérations ou de lois du pays et non pour des amendements proposés par des élus du congrès au cours de l'examen de ces textes, et que la consultation de ce comité pour des propositions d'amendements porterait atteinte au droit d'amendement reconnu aux membres du congrès de la Nouvelle-Calédonie⁶⁵.

Les dotations de la Nouvelle-Calédonie aux provinces. Aux termes de l'article 181 LO 1999, la Nouvelle-Calédonie verse annuellement aux provinces une dotation de fonctionnement et une dotation d'équipement. La dotation de fonctionnement est financée par prélèvement d'une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget de la Nouvelle-Calédonie et des recettes de la régie des tabacs, achats et frais de fonctionnement déduits. Cette quote-part ne peut être inférieure à 51,5 % de ces ressources. La dotation de fonctionnement est répartie à raison de 50 % pour la province Sud, 32 % pour la province Nord et 18 % pour la province des îles Loyauté. La dotation d'équipement est également financée par prélèvement d'une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget de la Nouvelle-Calédonie et des recettes de la régie des tabacs, achats et frais de fonctionnement déduits. Cette quote-part ne peut être inférieure à 4 % de ces ressources. La dotation d'équipement est répartie à raison de 40 % pour la province Sud, 40 % pour la province Nord et 20 % pour la province des îles Loyauté. L'article 181 précise que la répartition de ces deux dotations, entre les provinces, inchangée depuis 1988, peut être modifiée par une loi du pays votée à la majorité des trois cinquièmes.

Les partis de Nouvelle-Calédonie dits *loyalistes* demandent depuis quelques années une modification de la répartition de ces dotations entre les provinces, en arguant que la province Sud concentre la majeure partie des contribuables et des recettes fiscales, et que l'on constate un exode de population des provinces Nord et îles Loyauté vers la province Sud entraînant une augmentation des dépenses de cette dernière alors que la répartition des deux dotations entre les provinces demeure identique. Les partis dits *indépendantistes* considèrent pour leur part que l'exode rural n'est pas à lui seul responsable de l'augmentation de la population de la province Sud, favorisée également par l'*immigration* extérieure à la Nouvelle-Calédonie.

Pour contourner la répartition des dotations entre les provinces, difficilement modifiable car nécessitant un vote du congrès de la Nouvelle-Calédonie à la majorité des trois cinquièmes, le congrès a adopté, le 24 novembre 2014, une loi du pays portant création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et

⁶³ Cons. const., décision n°2000-1 LP du 27 janvier 2000, *Loi du pays relative à l'institution d'une taxe générale sur les services*, JORF du 29 janvier 2000, p. 1536, Rec., p. 53, cons. 7.

⁶⁴ Cons. const, décision n°2014-5 LP du 27 février 2015, *Loi du pays portant création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements au profit des provinces*, JORF n°0051 du 1^{er} mars 2015, p. 4020, cons. 4.

⁶⁵ CAA de Paris, 15 avril 2008, n°07PA00130, *Congrès de la Nouvelle-Calédonie*.

divertissements au profit des provinces. Le président de l'assemblée de la province Nord et le président de l'assemblée de la province des îles Loyauté ont saisi le Conseil constitutionnel de la conformité de cette loi du pays à la Constitution. Les requérants soutenaient, à l'appui de leur requête, que la loi du pays déferée était accompagnée d'une proposition de délibération dont l'objet était de réduire les taux de la taxe sur les spectacles et les produits des jeux dans une proportion telle que la perte de recettes pour le budget de la Nouvelle-Calédonie aurait été équivalente au produit des centimes additionnels institués au profit des provinces par la loi du pays déferée. Les cercles et établissements de jeux étant implantés *quasi-intégralement* en province Sud, cette dernière aurait été le bénéficiaire exclusif des centimes additionnels sur la taxe sur les jeux. La combinaison de cette loi du pays et de la délibération en cours d'adoption sur les taux de la taxe aurait conduit ainsi à substituer une recette fiscale de la province Sud à une recette fiscale de la Nouvelle-Calédonie. Cela constituait selon les requérants un contournement de la clé de répartition de la dotation de fonctionnement des provinces, prélevée sur les ressources de la Nouvelle-Calédonie, fixée par l'article 181 de la loi organique du 19 mars 1999, et un détournement de la règle, prévue par ce même article, selon laquelle cette clé de répartition ne peut être modifiée qu'à une majorité des trois cinquièmes des membres du congrès. Le Conseil constitutionnel a déclaré la loi du pays conforme à la Constitution, en considérant notamment qu'il n'était saisi et ne pouvait être saisi que de la loi du pays portant création au profit des provinces de centimes additionnels sur la taxe sur les spectacles et les produits des jeux et que, pour statuer sur la conformité à la Constitution de cette loi du pays, il ne saurait prendre en compte un projet de disposition réglementaire qui, s'il était adopté, relèverait du contrôle de la juridiction compétente⁶⁶.

Les dotations de la Nouvelle-Calédonie aux communes. Les articles 49 et 49-1 de la loi organique du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie* prévoient respectivement la constitution d'un fonds intercommunal de péréquation pour le fonctionnement des communes et d'un fonds intercommunal de péréquation pour l'équipement des communes. L'article 49-2 de la loi organique permet par ailleurs la constitution d'un fonds intercommunal pour le développement de l'intérieur et des îles. Le fonds intercommunal de péréquation pour le fonctionnement des communes reçoit une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget de la Nouvelle-Calédonie et des recettes de la régie locale des tabacs, qui ne peut être inférieure à 16 % de ces ressources. Le fonds intercommunal de péréquation pour l'équipement des communes reçoit également une quote-part de la somme du produit des mêmes ressources, qui ne peut être inférieure à 0,5 %. Le fonds intercommunal pour le développement de l'intérieur et des îles peut recevoir le produit des impôts, droits ou taxes institués à cette fin par la Nouvelle-Calédonie. L'attribution de ces ressources aux communes est effectuée *via* le *budget principal de répartition* de la Nouvelle-Calédonie.

Ces trois fonds sont gérés chacun par un comité comprenant des représentants de l'État, du territoire et des communes⁶⁷, qui répartit annuellement les ressources du fonds entre les communes. La répartition annuelle entre les communes des ressources

⁶⁶ Cons. const., Décision n°2014-5 LP du 27 février 2015, précitée.

⁶⁷ Les autres collectivités ou organismes contributeurs siègent en outre au comité gérant le fonds intercommunal de péréquation pour l'équipement des communes lorsqu'ils l'abondent.

du fonds intercommunal de péréquation pour le fonctionnement des communes et du fonds intercommunal pour le développement de l'intérieur et des îles est effectuée par chacun des comités, pour une part au prorata du nombre de leurs habitants, pour une autre part compte tenu de leurs charges⁶⁸. Concernant le fonds intercommunal de péréquation pour l'équipement des communes, le comité répartit les ressources du fonds compte tenu des programmes d'investissement présentés.

3. *Les dépenses*

Les dépenses des provinces. Les provinces disposent en Nouvelle-Calédonie d'une compétence de droit commun. L'article 20 LO 1999 dispose en effet que « chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie », et que « dans les îles qui ne sont pas comprises dans le territoire d'une province, la Nouvelle-Calédonie exerce la totalité des compétences qui ne sont pas attribuées à l'État ». Les dépenses des provinces de la Nouvelle-Calédonie sont donc conditionnées par la répartition des compétences entre les différentes collectivités. Un certain nombre de dépenses sont obligatoires pour les provinces. L'article 183 LO 1999 dispose en ce sens que « ne sont obligatoires que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé » et que « sont également obligatoires pour la province : 1° Les dotations aux amortissements ; 2° Les dotations aux provisions et aux dépréciations ; 3° La reprise des subventions d'équipement reçues ».

Les dépenses des communes. L'article L. 121-25 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie précise classiquement que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Les communes peuvent donc engager des dépenses d'intérêt public local dès lors qu'elles ne relèvent pas de la compétence de l'État ou de la Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, l'article L. 221-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie pose de manière générale et classique que « sont obligatoires pour les communes les dépenses mises à leur charge par la loi ». L'article L. 221-2 du même code énumère un certain nombre de dépenses obligatoires.

III. Les principes budgétaires

Les budgets des collectivités de Nouvelle-Calédonie sont régis par les principes classiques applicables aux collectivités territoriales de droit commun : le principe de l'annualité budgétaire (A), le principe de l'unité budgétaire (B), le principe de l'universalité budgétaire (C), le principe de la spécialité des crédits (D) et le principe d'équilibre budgétaire (E). Ces principes budgétaires font également l'objet en Nouvelle-Calédonie de certaines dérogations et peuvent présenter des spécificités.

⁶⁸ On notera que la considération par une personne ne résidant pas dans la commune de son appartenance à une tribu kanake de la commune aboutit à l'augmentation de la population totale de cette commune. Sur cette question, voir : J. Bénéteau, « La dimension autochtone de la fiscalité en Nouvelle-Calédonie », in *De l'esprit de réforme et de quelques fondamentaux. Mélanges en l'honneur du Professeur Gilbert Orsoni*, PUAM, 2018, p. 368-371.

A. Le principe de l'annualité budgétaire

Concernant la Nouvelle-Calédonie, le principe de l'annualité budgétaire est posé de manière générale à l'article 84 al. 1 LO 1999, qui dispose que « [...] Le budget de la Nouvelle-Calédonie prévoit et autorise les recettes et les dépenses de la Nouvelle-Calédonie pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre de chaque année ». S'agissant des provinces, le principe figure à l'article 183 al. 1 LO 1999 qui dispose dans les mêmes termes que « [...] Le budget de la province prévoit et autorise les recettes et les dépenses de la province pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre de chaque année ». Le principe est enfin posé concernant les communes à l'article L. 211-1 al. 1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie selon lequel « le budget de la commune est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la commune ». L'article 209-2 LO 1999 précise par ailleurs que « l'autorisation de percevoir les contributions directes et assimilées est annuelle ».

Le principe de l'annualité budgétaire connaît des dérogations. Notamment, pour financer leurs dépenses ayant vocation à s'exécuter sur plusieurs années, la Nouvelle-Calédonie et les provinces peuvent utiliser la procédure des autorisations de programme, applicable aux dépenses d'investissements, et celle des autorisations d'engagement, applicables à certaines dépenses de fonctionnement. Ces procédures sont prévues à l'article 209-5 LO 1999. Les autorisations de programme et les autorisations d'engagement demeurent valables dans la limite des durées fixées par le règlement budgétaire et financier de la Nouvelle-Calédonie ou par les règlements budgétaires et financiers des provinces, ou jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. La technique des autorisations de programme et celle des autorisations d'engagement peuvent également être utilisées notamment par les communes de plus de 3500 habitants, selon les articles L. 211-4 et R. 211-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie. La Nouvelle-Calédonie et les provinces bénéficient par ailleurs de la journée ou période complémentaire, prévue à l'article 208-6 LO 1999.

B. Le principe de l'unité budgétaire

Le principe de l'unité budgétaire est également applicable aux collectivités de Nouvelle-Calédonie. L'ensemble des recettes et des dépenses de la Nouvelle-Calédonie doit figurer dans un document unique. Il en va de même des recettes et des dépenses des collectivités *infra*-territoriales. Le principe comporte des exceptions. Notamment, le budget principal de la collectivité peut être assorti de budgets annexes. Cette possibilité est prévue à l'article 84 LO 1999 concernant la Nouvelle-Calédonie et à l'article 183 LO 1999 s'agissant des provinces. L'article 209-8 LO 1999 précise les règles applicables aux budgets annexes de ces collectivités. Le budget de la Nouvelle-Calédonie comprend notamment un budget annexe de reversement et un budget annexe de répartition. Par ailleurs, les budgets primitifs peuvent être modifiés au cours de l'exercice par d'autres décisions budgétaires, notamment le budget supplémentaire.

C. Le principe de l'universalité budgétaire

Le principe de l'universalité budgétaire, comprenant les règles de non-affectation des recettes et de non-contraction entre les recettes et les dépenses, régit également les budgets des collectivités de Nouvelle-Calédonie. Le principe comporte des dérogations. Notamment, certains impôts, droits ou taxes établis par le congrès de la Nouvelle-Calédonie sont affectés, par exemple la contribution calédonienne de solidarité. La procédure des fonds de concours prévue à l'article 209-7 LO 1999 déroge également au principe de l'universalité budgétaire. Elle est utilisée lorsque des fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de la collectivité à des dépenses d'intérêt public, régulièrement acceptés par le congrès ou l'assemblée de province, sont directement portés en recettes au budget. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par délibération budgétaire au chapitre qui doit supporter la dépense. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur. Les fonds de concours peuvent faire l'objet d'un budget annexe, après avis du comité des finances locales.

D. Le principe de la spécialité des crédits

Le principe de la spécialité des crédits est applicable aux collectivités de Nouvelle-Calédonie. Les budgets de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, et des communes comprennent une section de fonctionnement et une section d'investissement, tant en recettes qu'en dépenses. Les crédits sont spécialisés par chapitre ou par article. Le budget de la Nouvelle-Calédonie fait cependant l'objet d'une présentation indicative *en mode LOLF*.

La spécialisation des crédits par chapitre ou article. Selon l'article 209-4 LO 1999, le budget de la Nouvelle-Calédonie et ceux des provinces sont divisés en chapitres et articles dans les conditions qui sont déterminées par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'outre-mer. Il résulte de l'article 209-11 LO 1999 que le congrès ou l'assemblée de province peut spécifier que les crédits sont spécialisés par article. L'ordonnateur peut cependant être habilité à effectuer par voie d'arrêté publié des virements d'article à article à l'intérieur du même chapitre, dans les limites fixées par le congrès ou l'assemblée de province, hors les cas où le congrès ou l'assemblée de province a spécifié que les crédits sont spécialisés par article (article 209-11 LO 1999). L'article L. 211-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie prévoit la même division en chapitres et articles des budgets des communes. Les crédits sont par ailleurs limitatifs.

La présentation du budget de la Nouvelle-Calédonie en mode LOLF. Depuis le 1^{er} janvier 2011, le budget de la Nouvelle-Calédonie est accompagné d'un rapport de présentation s'inspirant du cadre budgétaire défini au niveau étatique par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Cette modalité de présentation du budget est prévue par le règlement budgétaire et financier de la collectivité centrale. Le budget de la Nouvelle-Calédonie est voté par chapitre fonctionnel et présenté par mission. Le cadre budgétaire en missions, programmes et actions est déterminé lors du vote du budget de la Nouvelle-Calédonie. Les missions correspondent aux politiques publiques de la Nouvelle-Calédonie. Elles sont au nombre de 15 dans

le budget 2018 de la collectivité. Les missions relèvent d'un ou de plusieurs services d'une ou de plusieurs directions et forment un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Les programmes sont les regroupements de crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions et auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. À chaque programme sont associés des objectifs précis ainsi que des résultats attendus. Les objectifs stratégiques expriment de façon concrète la finalité et les effets recherchés de la politique ou de la qualité exigée des services offerts. Les objectifs opérationnels sont la traduction pour chaque service des objectifs stratégiques du programme. Ils représentent la cible assignée à l'action des services définie pour une zone géographique ou une activité donnée. Ils permettent d'organiser la gestion. Enfin, les actions correspondent à un découpage indicatif du programme. Au sein de chaque programme, les actions regroupent des crédits ayant la même finalité. Elles répondent à la nécessité d'identifier précisément les composantes d'une politique publique, les modes d'action et les fonctions exercées par chacun des acteurs. La répartition des crédits entre les différentes actions est indicative mais doit faire néanmoins l'objet d'une restitution précise, une fois le budget exécuté. Cette présentation du budget *en mode LOLF* est cependant loin d'être aboutie. Elle s'inscrit dans le cadre du plan d'action de réforme de la gestion des finances publiques orientée vers la performance initié par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

E. Le principe de l'équilibre budgétaire

Les collectivités de Nouvelle-Calédonie sont soumises, comme les autres collectivités *infra*-étatiques françaises, au principe de l'équilibre budgétaire.

Concernant la Nouvelle-Calédonie, le principe de l'équilibre budgétaire est posé à l'article 84 LO 1999, qui dispose que « le budget de la Nouvelle-Calédonie est voté en équilibre réel », le budget étant en équilibre réel « lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion, d'une part, du produit des emprunts, d'autre part, des subventions spécifiques d'équipement, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités à échoir au cours de l'exercice ».

Le principe est posé dans les mêmes termes, s'agissant des provinces, à l'article 183 LO 1999. Les budgets annexes doivent également être votés en équilibre réel.

Le principe de l'équilibre budgétaire est également applicable aux communes. Il figure curieusement dans le code des juridictions financières, au sein des dispositions relatives au contrôle budgétaire des collectivités et établissements publics de Nouvelle-Calédonie, et non dans le code des communes de la Nouvelle-Calédonie. L'article L. 263-11 du code des juridictions financières dispose que « le budget de la commune est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses

ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice ».

IV. Le processus budgétaire

Les règles applicables à l'élaboration (A), à l'adoption (B) et à l'exécution (C) des budgets des collectivités de Nouvelle-Calédonie, ainsi que les règles relatives au contrôle sur les finances de ces collectivités (D), sont assez similaires à celles applicables aux collectivités de droit commun, nonobstant certaines spécificités.

A. L'élaboration du budget

Les acteurs de l'élaboration du budget. À l'instar des budgets des autres collectivités *infra*-étatiques, les budgets des collectivités de Nouvelle-Calédonie sont préparés par l'organe exécutif. En ce sens, l'article 209-10 LO 1999 précise que « le projet de budget de la Nouvelle-Calédonie ou de la province est préparé par l'ordonnateur », c'est-à-dire par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ou par le président de l'assemblée de province. De même, selon l'article L. 122-19 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie « [...] le maire est chargé [...] 3° De préparer et proposer le budget [...] ». L'article L. 212-1 du même code réaffirme que « le budget de la commune est proposé par le maire [...] ».

Dans les collectivités dont la population est relativement importante, l'ordonnateur délègue la charge de l'élaboration du budget à des directions ou services spécialisés. S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, une délégation de l'ordonnateur est octroyée à la Direction du Budget et des Affaires Financières de la Nouvelle-Calédonie. Au sein de cette direction, le Service du budget comprend deux secteurs, dont le Secteur de la préparation budgétaire, chargé de l'élaboration du budget primitif, du budget supplémentaire, des décisions modificatives et du compte administratif. La province Sud et la province Nord disposent également d'une direction chargée de préparer le budget provincial : la Direction des finances (province Sud) et la Direction des finances et du budget (province Nord). Le budget de la province des îles Loyauté est préparé par la Section affaires financières et budgétaires du Service des finances de la Direction de l'administration générale de la province. Les communes de taille relativement importante, notamment les communes de l'agglomération du Grand Nouméa, disposent également de directions ou services spécialisés chargés de l'élaboration du budget. À titre d'exemple, la commune de Nouméa dispose d'un Service de la préparation budgétaire au sein de sa Direction des finances.

L'information des élus. Lors de l'élaboration du budget, l'information des élus est assurée en premier lieu par la tenue d'un débat d'orientation budgétaire, obligatoire concernant la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes de 3 500 habitants et plus. Les articles 84-2 LO 1999 et 183-2 LO 1999 prévoient en effet la tenue d'un débat respectivement au congrès et à l'assemblée de province sur

les orientations budgétaires de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés. Le débat doit avoir lieu dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget primitif de la Nouvelle-Calédonie et dans un délai de six semaines précédant l'examen du budget primitif de la province. Le débat au congrès est engagé sur la base d'un rapport relatif aux orientations budgétaires qui présente notamment une analyse des évolutions économiques, la stratégie budgétaire prévue et une évaluation à moyen terme des ressources de la Nouvelle-Calédonie ainsi que de ses charges, réparties par grands postes de dépenses. L'article L 212-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie rend obligatoire un débat au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans les communes de 3 500 habitants et plus. Ce débat doit avoir lieu dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget.

L'information des élus est réalisée en second lieu par la présentation, avant l'examen du projet de budget, par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ou par le président de l'assemblée de province, d'un rapport sur la situation de la Nouvelle-Calédonie ou de la province en matière de développement durable et sur les orientations et programmes visant à améliorer cette situation (articles 83-1 et 182-1 LO 1999).

B. L'adoption du budget

Les règles temporelles de dépôt du budget primitif sont en Nouvelle-Calédonie proches de celles applicables aux autres collectivités territoriales malgré certaines spécificités. Certains documents doivent être annexés au budget primitif qui doit ensuite être examiné et adopté par l'assemblée délibérante.

Les règles relatives au dépôt du budget primitif. L'article 84-1 LO 1999 précise que le gouvernement dépose le projet de budget de la Nouvelle-Calédonie sur le bureau du congrès au plus tard le 15 novembre, et que le projet de budget est communiqué aux membres du congrès avec les rapports correspondants douze jours au moins avant l'ouverture de la première réunion consacrée à son examen. L'article 183-1 LO 1999 pose les mêmes règles s'agissant du dépôt du projet de budget sur le bureau de l'assemblée par le président de l'assemblée de province. Le délai de douze jours mentionné dans ces deux articles correspond au délai de communication des budgets départementaux et régionaux résultant des articles L. 3312-1 al. 2 CGCT et L. 4312-1 al. 2 CGCT. L'ajout d'un second délai (15 novembre) témoigne de la volonté du législateur organique de voir les budgets de la Nouvelle-Calédonie et des provinces adoptés avant le début de l'exercice, même si le congrès de la Nouvelle-Calédonie et les assemblées de provinces peuvent voter le budget jusqu'au 31 mars de l'année d'exécution dudit budget. Le code des communes de la Nouvelle-Calédonie ne mentionne pas de délai de dépôt du budget primitif, mais en tout état de cause les communes de Nouvelle-Calédonie doivent adopter leur budget, selon l'article L. 263-9 du code des juridictions financières, avant le 31 mars de l'exercice auquel ils s'appliquent ou avant le 15 avril de l'année du renouvellement des conseils municipaux.

Les documents annexés au projet de budget primitif. L'article 209-12 LO 1999 précise que le budget primitif de la Nouvelle-Calédonie ou de la province

- « est accompagné d'annexes explicatives faisant apparaître notamment :
- « 1° La liste des budgets annexes ;
- « 2° La liste des emplois ;
- « 3° La liste des emprunts de la Nouvelle-Calédonie ou de la province ;
- « 4° La liste des emprunts garantis par la Nouvelle-Calédonie ou la province ;
- « 5° La liste des contrats de crédit-bail ;
- « 6° Le compte rendu par les organismes bénéficiaires de l'utilisation des impôts qui leur sont affectés ;
- « 7° La liste des taxes parafiscales ;
- « 8° La liste prévisionnelle des subventions ;
- « 9° La liste des autorisations de programme et des autorisations d'engagement et leur situation telle qu'arrêtée à la clôture du dernier exercice connu ».

L'article 209-5 LO 1999 précise par ailleurs que « la situation des autorisations de programme et d'engagement ainsi que les crédits de paiement y afférents donnent lieu à un état joint aux documents budgétaires ».

L'article L. 212-3 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie énumère les documents qui doivent notamment être annexés au budget :

- « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 241-5, sont assortis en annexe :
- « 1° De données synthétiques sur la situation financière de la commune ;
- « 2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif ;
- « 3° De la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune. Ce document est joint au seul compte administratif ;
- « 4° De la liste des organismes pour lesquels la commune :
 - « a) Détient une part du capital ;
 - « b) A garanti un emprunt ;
 - « c) A versé une subvention supérieure à neuf millions de francs CFP ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.
- « [...] »
- « 6° D'un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leurs amortissements ;
- « 7° De la liste des délégataires de service public ;
- « 8° Du tableau des acquisitions et cessions immobilières mentionné au c du II de l'article 5 de la loi n°83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales. ».

Le même article prévoit que pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements. L'article L. 211-4 du même code précise par ailleurs que la situation des autorisations d'engagement et de programme, ainsi que des crédits de paiement y afférents donne lieu à un état joint aux documents budgétaires.

L'adoption du budget primitif. S'agissant de la collectivité centrale, l'article 84 LO 1999 octroie la compétence au congrès pour voter le budget et approuver

les comptes de la Nouvelle-Calédonie. Le même article précise que le budget de la collectivité est voté soit par nature, soit par fonction, que si le budget est voté par nature, il comporte, en outre, une présentation croisée par fonction, et que, s'il est voté par fonction, il comporte une présentation croisée par nature. La nomenclature par nature et la nomenclature par fonction sont fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'outre-mer et du budget. L'article 183 LO 1999 contient les mêmes règles, applicables aux provinces.

Aux termes de l'article 84-3 LO 1999, sauf exceptions, le congrès définit, par une délibération distincte du vote du budget, les conditions et critères d'attribution des aides financières et d'octroi des garanties d'emprunt aux personnes morales. L'article 183-3 pose les mêmes règles concernant les provinces.

Les articles 84 et 183 LO 1999 précisent que les délibérations modificatives du congrès et de l'assemblée de province interviennent suivant la procédure retenue pour le vote du budget primitif dans les mêmes formes.

L'article 85 LO 1999 contient des dispositions singulières concernant l'entrée en vigueur des impôts, droits et taxes : lorsque le budget de la Nouvelle-Calédonie a été adopté, les lois du pays et les délibérations adoptées par le congrès en matière de contributions directes ou taxes assimilées entrent en vigueur le 1^{er} janvier qui suit l'ouverture de la session budgétaire alors même qu'elles n'auraient pas pu être publiées avant cette date. Les règles applicables aux impôts sur le revenu et à l'impôt sur le bénéfice des sociétés et des autres personnes morales sont celles qui sont en vigueur au dernier jour de la période au titre de laquelle l'impôt est dû.

Concernant les communes, l'article L. 212-2-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie prévoit que le budget des communes de 10 000 habitants et plus est voté soit par nature, soit par fonction. S'il est voté par nature, il comporte une présentation fonctionnelle, et s'il est voté par fonction, il comporte une présentation par nature. Le budget des communes de moins de 10 000 habitants est voté par nature. Il comporte pour les communes de 3 500 habitants et plus une présentation fonctionnelle. L'article L. 211-7 du même code précise par ailleurs que l'attribution des subventions donne lieu à une délibération distincte du vote du budget, sauf exceptions.

S'agissant de la date limite de vote du budget, le congrès de la Nouvelle-Calédonie et les assemblées de provinces doivent voter leur budget avant le 31 mars de l'exécution desdits budgets (articles 84-1 et 183-1 LO 1999). L'année de renouvellement des membres des assemblées de province et du congrès, aucun report n'est prévu. Les communes de Nouvelle-Calédonie doivent adopter leur budget, selon l'article L. 263-9 du code des juridictions financières, avant le 31 mars de l'exercice auquel ils s'appliquent ou avant le 15 avril de l'année du renouvellement des conseils municipaux. On notera que la modification de la date limite de vote des budgets des collectivités territoriales de droit commun opérée par l'article 37 de la loi de finances rectificative pour 2012 du 29 décembre 2012 (15 avril, ou 30 avril l'année de renouvellement des organes délibérants) n'a pas été étendue aux collectivités de Nouvelle-Calédonie. Cela nécessiterait en effet une modification de la loi organique du 19 mars 1999 et du code des juridictions financières.

Le budget primitif de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes doit être transmis au Haut-commissaire de la République au plus tard quinze jours

après le délai limite fixé pour son adoption (articles 208-1 LO 1999 et article L. 263-14 du code des juridictions financières).

C. L'exécution du budget

Comme dans les autres collectivités, le budget est exécuté principalement en Nouvelle-Calédonie par deux catégories d'agents : les ordonnateurs, chargés d'effectuer les opérations préalables à l'encaissement des recettes et au paiement des dépenses, et les comptables publics, chargés d'effectuer les opérations d'encaissement des recettes et de paiement des dépenses.

Les ordonnateurs. Le président du gouvernement est l'ordonnateur des dépenses et prescrit les recettes de la Nouvelle-Calédonie (art. 134 LO 1999). L'article 134-1 LO 1999 précise que le président du gouvernement déclaré comptable de fait par un jugement du juge des comptes statuant définitivement est suspendu de sa qualité d'ordonnateur jusqu'à ce qu'il ait reçu quitus de sa gestion. Dans ce cas, le vice-président du gouvernement exerce de plein droit les fonctions d'ordonnateur de la Nouvelle-Calédonie tant que le président du gouvernement n'a pas reçu quitus de sa gestion.

S'agissant des collectivités *infra*-territoriales, le président de l'assemblée de province est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes de la province (art. 173 LO 1999) et le maire est l'ordonnateur de la commune.

On notera par ailleurs que le congrès dispose d'une certaine autonomie s'agissant de l'exécution de ses dépenses. En effet, le président du congrès est ordonnateur des dépenses d'investissement et de fonctionnement du congrès, et de celles relatives aux locaux administratifs, au matériel de bureau ainsi qu'aux moyens de transport et à la prise en charge des frais de documentation, de courrier et de télécommunications des groupes d'élus (articles 70 et 79 LO 1999).

Il n'existe pas en Nouvelle-Calédonie d'ordonnateurs secondaires. Des ordonnateurs délégués, généralement les principaux responsables administratifs de la collectivité, peuvent cependant disposer d'une délégation de signature ou d'une délégation de fonction de l'ordonnateur.

Les comptables publics. Les comptables publics sont en Nouvelle-Calédonie, comme dans les autres collectivités, des agents de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), mis gratuitement par l'État à la disposition des collectivités. Le réseau de la Direction des Finances publiques de la Nouvelle-Calédonie, rattaché à la DGFIP, comporte, outre la direction elle-même, qui assure son pilotage et son animation, huit centres des finances publiques répartis sur l'ensemble du territoire de la collectivité, dont cinq situés à Nouméa : Paierie de la Nouvelle-Calédonie, Trésorerie de la Province Sud, Trésorerie de la province Nord, Trésorerie de la province des îles Loyauté, Trésorerie des Centres Hospitaliers de Nouméa, Trésorerie des Établissements Publics de Nouvelle-Calédonie, Trésorerie de La Foa, Trésorerie de Poindimié.

L'ensemble des agents composant ce réseau assurent, sous l'autorité du Directeur des Finances Publiques de la Nouvelle-Calédonie, des missions habituellement dévolues aux services de la DGFIP en France métropolitaine, hormis les services

d'assiette de l'impôt qui relèvent principalement de la compétence de la Direction des Services Fiscaux du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, du fait de l'autonomie fiscale dont dispose la Nouvelle-Calédonie. Les services de la Direction des Finances publiques de la Nouvelle-Calédonie assurent cependant le recouvrement des impôts établis par la Nouvelle-Calédonie et des produits douaniers. Par ailleurs, les services de la Direction des Finances publiques de la Nouvelle-Calédonie assurent le paiement des dépenses (notamment les traitements et salaires des agents de l'État en poste dans la collectivité) et le recouvrement des recettes de l'État en Nouvelle-Calédonie, ainsi que la tenue de la comptabilité de l'ensemble des collectivités publiques en Nouvelle-Calédonie.

D. Le contrôle sur les finances des collectivités de Nouvelle-Calédonie

Le contrôle sur les finances des collectivités de Nouvelle-Calédonie est principalement exercé par les assemblées délibérantes, par l'administration d'État et par la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie.

Le contrôle par l'assemblée délibérante. Outre le contrôle *a priori* exercé par le congrès de la Nouvelle-Calédonie, les assemblées de province et les conseils municipaux lors de l'adoption du budget primitif, et, en cours d'exécution, lors du vote des délibérations modificatives, les assemblées délibérantes des collectivités de Nouvelle-Calédonie exercent un contrôle de l'exécution du budget, *a posteriori*, à l'occasion de l'arrêt des comptes de la collectivité.

Concernant la Nouvelle-Calédonie et les provinces, selon l'article 208-7 LO 1999, l'arrêt des comptes de la collectivité est constitué par le vote du congrès ou de l'assemblée de province sur le compte administratif présenté par le gouvernement ou le président de l'assemblée de province après transmission, au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la Nouvelle-Calédonie ou de la province. Le vote du congrès ou de l'assemblée de province arrêtant les comptes doit intervenir au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice. Le compte administratif est arrêté si une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption. L'article 208-8 LO 1999 précise que le compte administratif est transmis au haut-commissaire au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption.

S'agissant des communes, selon l'article L. 263-18 du code des juridictions financières, l'arrêt des comptes communaux est constitué par le vote du conseil municipal sur le compte administratif présenté par le maire après transmission, au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la commune. Le vote du conseil municipal arrêtant les comptes doit intervenir avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice. Le compte administratif est arrêté si une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption. L'article L. 263-19 du même code précise que le compte administratif est transmis au haut-commissaire au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption.

Le contrôle par l'État et la chambre territoriale des comptes. Hormis les contrôles notamment de régularité effectués par les comptables publics, le Haut-commissaire de la République, représentant de l'État en Nouvelle-Calédonie, exerce à la fois un contrôle de légalité des actes à incidence financière de la Nouvelle-Calédonie,

des provinces et des communes, et un contrôle budgétaire, exercé en collaboration avec la chambre territoriale des comptes. L'article 21-I-11° LO 1999 précise en effet que « l'État est compétent [en matière de] contrôle budgétaire des provinces, des communes et de leurs établissements publics ». L'État exerce également le contrôle budgétaire de la collectivité centrale.

La chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, associée à ce contrôle budgétaire, est compétente pour contrôler l'ensemble des collectivités et organismes de Nouvelle-Calédonie (collectivité centrale, communes, provinces, centres communaux d'action sociale, caisse des écoles, établissements publics de coopération, établissements hospitaliers, établissements publics, lycées et collèges depuis 2012), mais également les organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique (sociétés d'économie mixte, associations, groupement d'intérêt économique, etc.) bénéficiant d'un concours financier public⁶⁹. La chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie a été créée en 1988 en application de l'article 73 de la loi du 9 novembre 1998 *portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie*⁷⁰. La chambre territoriale des comptes est membre de *PASAI* (*Pacific Association of Supreme Audit Institutions*), qui est l'association des institutions d'audit gouvernemental et des organisations semblables de la région du Pacifique⁷¹. *PASAI* est un des groupes de travail régionaux appartenant à l'organisation internationale d'Institutions supérieures de contrôle (*INTOSAI*). *PASAI* promeut l'utilisation transparente, responsable, effective et efficace des ressources du secteur public dans le Pacifique. Elle contribue à uniformiser les normes⁷². Outre le contrôle budgétaire, la chambre territoriale des comptes exerce des missions de contrôle des comptes et de la gestion (qui donne lieu à des rapports d'observations), et de contrôle juridictionnel (jugement en première instance des comptes des comptables des collectivités de Nouvelle-Calédonie et de leurs établissements publics, et de ceux des comptables de fait⁷³).

Les quatre hypothèses d'ouverture du contrôle budgétaire en Nouvelle-Calédonie sont similaires à celles qui concernent les autres collectivités territoriales. Elles sont prévues, s'agissant de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, aux articles 84-1, 183-1, et 208-2 et suivants de la loi organique du 19 mars 1999, ainsi qu'aux articles L. 263-9 et suivants du code des juridictions financières en ce qui concerne les communes. L'activité de contrôle budgétaire reste marginale en Nouvelle-Calédonie. De 2013 à 2016, la chambre territoriale des comptes a été saisie pour avis une fois pour un budget non voté dans le délai légal, deux fois pour des budgets votés en déséquilibre, trois fois pour un déficit important du compte administratif, et une fois pour insuffisance des crédits pour dépenses obligatoires⁷⁴.

Le premier cas d'ouverture du contrôle budgétaire est relatif au défaut d'adoption du budget dans les délais. Sauf cas particulier, si le congrès n'a pas voté le budget

⁶⁹ Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, *Rapport d'activités 2017*, p. 6.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 12.

⁷¹ *PASAI* comptait 28 membres au 30 juin 2017.

⁷² *Ibid.*, p. 14.

⁷³ En 2016, la chambre a rendu 4 jugements et 28 ordonnances relatifs aux comptes des comptables publics, hors gestion de fait. *Ibid.*, p. 17.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 18.

avant le 31 mars, le haut-commissaire, après avis de la chambre territoriale des comptes et du gouvernement, établit sur la base des recettes de l'exercice précédent un budget pour l'année en cours. S'il s'écarte de l'un au moins de ces avis, il assortit sa décision d'une motivation explicite. La même procédure est applicable au défaut d'adoption du budget d'une province dans les délais, l'avis du gouvernement n'étant pas alors requis.

Le deuxième cas d'ouverture du contrôle budgétaire concerne le défaut de vote en équilibre réel du budget de la Nouvelle-Calédonie ou d'une province. La chambre territoriale des comptes, saisie par le haut-commissaire dans le délai de trente jours à compter de la transmission qui lui est faite de la délibération du congrès ou de l'assemblée de province, le constate et propose au congrès ou à l'assemblée de province, dans le délai de trente jours à compter de sa saisine, les mesures budgétaires nécessaires au rétablissement de l'équilibre. La chambre territoriale des comptes demande au congrès ou à l'assemblée de province une nouvelle délibération. La nouvelle délibération rectifiant le budget initial doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de la communication des propositions de la chambre territoriale des comptes. Si le congrès ou l'assemblée de province n'a pas délibéré dans le délai prescrit ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la chambre territoriale des comptes, qui se prononce sur ce point dans le délai de quinze jours à compter de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le haut-commissaire. Si celui-ci s'écarte des propositions formulées par la chambre territoriale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

Le troisième cas d'ouverture du contrôle budgétaire est relatif au défaut d'inscription au budget d'une dépense obligatoire. Si une dépense obligatoire a été omise ou si le crédit correspondant à cette dépense a été insuffisamment doté au budget de la Nouvelle-Calédonie ou d'une province, le haut-commissaire demande une seconde lecture à l'assemblée intéressée. Si, dans les quinze jours de la demande de seconde lecture, cette assemblée n'a pas rétabli les inscriptions de crédits nécessaires, le haut-commissaire, le comptable public concerné ou toute personne y ayant intérêt saisit la chambre territoriale des comptes. Si la chambre territoriale des comptes constate, dans le mois de sa saisine, que la dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget de la Nouvelle-Calédonie ou d'une province ou l'a été pour une somme insuffisante, elle adresse une mise en demeure au président de l'assemblée intéressée. Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre territoriale des comptes demande au haut-commissaire d'inscrire cette dépense au budget de la Nouvelle-Calédonie ou de la province et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinée à couvrir la dépense obligatoire. Le haut-commissaire règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre territoriale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite. À défaut de mandatement d'une dépense obligatoire par le président de l'assemblée intéressée dans le mois suivant la mise en demeure qui lui a été faite par le haut-commissaire, celui-ci y procède d'office.

Le quatrième cas d'ouverture du contrôle budgétaire concerne le déficit du compte administratif. Lorsque l'arrêté des comptes de la Nouvelle-Calédonie ou d'une province fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à

5 % des recettes de la section de fonctionnement, la chambre territoriale des comptes, saisie par le haut-commissaire, propose à la Nouvelle-Calédonie ou à la province les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine. Lorsque le budget de la Nouvelle-Calédonie ou d'une province a fait l'objet des mesures de redressement prévues au premier alinéa, le haut-commissaire transmet à la chambre territoriale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant. Si, lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre territoriale des comptes constate que la Nouvelle-Calédonie ou la province n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, elle propose les mesures nécessaires au haut-commissaire dans un délai d'un mois à partir de la transmission. Le haut-commissaire règle le budget et le rend exécutoire. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre territoriale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

Ces quatre procédures sont applicables de manière similaire aux communes de Nouvelle-Calédonie, sous réserve de certaines spécificités. Notamment, le contrôle budgétaire sera déclenché en cas de déficit du compte administratif, lorsque l'arrêté des comptes communaux fait apparaître dans l'exécution du budget communal après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas.