

**Le règlement
budgétaire et
financier de la
Nouvelle-Calédonie
2014-2019**

Table des matières

Introduction	3
I. LE CADRE INSTITUTIONNEL	4
A. LE CADRE REGLEMENTAIRE.....	4
B. LE CADRE BUDGETAIRE DES POLITIQUES PUBLIQUES	4
II. LES PRINCIPES BUDGETAIRES ET COMPTABLES	6
A. L'ANNUALITE	6
B. L'UNIVERSALITE	6
C. L'EQUILIBRE REEL	6
D. L'UNITE.....	7
E. LA SPECIALITE	7
F. LE PRINCIPE COMPTABLE DE LA SEPARATION DE L'ORDONNATEUR ET DU COMPTABLE.....	8
III. LA GESTION PLURIANNUELLE.....	9
A. LA GESTION EN AP ET EN AE.....	9
B. LE PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT (PPI).....	11
C. L'INFORMATION DES ELUS SUR LA GESTION DES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS	11
IV. LE DEBAT DES ORIENTATIONS BUDGETAIRES (DOB)	12
A. CE QU'EST LE DOB	12
B. LE CONTENU DU DOB.....	12

Introduction

Conformément à la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 2009, article 209-5, IV, la Nouvelle-Calédonie doit se doter d'un règlement budgétaire et financier (RBF) valable pour la durée de la mandature.

« 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.

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 ».

Le règlement budgétaire et financier peut-être révisé ou complété au cours de la mandature pour tenir compte des modifications législatives et réglementaires notamment.

I. LE CADRE INSTITUTIONNEL

A. LE CADRE REGLEMENTAIRE

L'instruction comptable applicable à la Nouvelle-Calédonie est la M52 adaptée, rendue applicable par l'arrêté interministériel 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 M52 applicable aux départements et à leurs établissements publics administratifs ».

L'article 1^{er} indique que la M52 adaptée est appliquée depuis le 1^{er} janvier 2012 pour la Nouvelle-Calédonie, les provinces et leurs établissements publics et depuis le 1^{er} janvier 2013 aux établissements publics administratifs de la Nouvelle-Calédonie

L'article 2 introduit des dispositions applicables aux régions et à leurs établissements publics sur le régime des autorisations budgétaires (présentations fonctionnelle et par nature), sur le régime de la pluriannualité, et sur le traitement des dépenses imprévues,

Enfin la nomenclature comptable a été modifiée pour tenir compte des spécificités de la Nouvelle-Calédonie notamment sur le volet fiscal, social et institutionnel.

Par ailleurs, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie vient d'être saisi pour avis d'un projet de décret relatif à la modernisation des dispositions budgétaires et comptables de la Nouvelle-Calédonie et des provinces de la Nouvelle-Calédonie qui pourrait modifier le cadre réglementaire.

B. LE CADRE BUDGETAIRE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Depuis le 1^{er} janvier 2011, le budget de la Nouvelle-Calédonie est accompagné d'un rapport de présentation répondant au cadre budgétaire défini en missions, programmes, objectifs et actions. Celui-ci comporte toutes informations de nature à répondre au principe de performance des politiques publiques et de transparence financière, selon les orientations contenues dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001.

En application de ces dispositions, le budget de la Nouvelle-Calédonie est voté par chapitre fonctionnel et présenté par mission.

La logique d'intervention de la Nouvelle-Calédonie est traduite dans le cadre budgétaire des missions, des programmes, des objectifs stratégiques et des objectifs opérationnels. L'atteinte des objectifs stratégiques et des objectifs opérationnels est mesurée par des indicateurs de performance. Le cadre budgétaire en missions, programmes et actions est déterminé lors du vote du budget de la Nouvelle-Calédonie.

Les Missions : elles correspondent aux politiques publiques de la Nouvelle-Calédonie. Elles 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 définis comme 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 : ils expriment de façon concrète la finalité et les effets recherchés de la politique ou de la qualité exigée des services offerts.

Les Objectifs Opérationnels : 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.

Les Actions : Elles 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; elle fera néanmoins l'objet d'une restitution précise, une fois le budget exécuté.

II. LES PRINCIPES BUDGETAIRES ET COMPTABLES

A. L'ANNUALITE

Le principe de l'annualité budgétaire est rappelé à l'alinéa 1e de l'article 84 LO :

« Le budget de la Nouvelle-Calédonie prévoit et autorise les recettes et les dépenses de la Nouvelle-Calédonie pour la période allant du 1er janvier au 31 décembre de chaque année. »

L'article 209-2 LO pose également ce principe pour l'autorisation de perception des contributions directes :

« L'autorisation de percevoir les contributions directes est annuelle. »

Ce principe d'annualité budgétaire connaît un certain nombre d'atténuations :

- la gestion en autorisation de programme et d'engagement
- la procédure des restes à réaliser

B. L'UNIVERSALITE

Le budget de la Nouvelle-Calédonie doit comprendre l'ensemble des recettes et des dépenses.

Cette règle suppose donc :

- La non-contraction entre les recettes et les dépenses. Chacune d'entre elles doit donc figurer au budget pour son montant intégral.
- La non-affectation d'une recette à une dépense. Les recettes doivent être rassemblées en une masse unique et indifférenciée couvrant indistinctement l'ensemble des dépenses.

Toutefois, certaines recettes, notamment certaines taxes ou fonds, sont affectées, du fait de la loi, à des dépenses particulières.

Enfin, les recettes finançant une opération pour compte de tiers sont affectées à cette opération au compte 45 dédié.

C. L'EQUILIBRE REEL

En application des dispositions de l'article 84 de la loi organique modifiée n° 99-209, le budget doit être voté en équilibre réel.

Le budget est en équilibre réel lorsque :

- la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre,
- les recettes et les dépenses ont été évaluées de façon sincère,
- 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.

D. L'UNITE

L'ensemble des dépenses et des recettes de la Nouvelle-Calédonie doit figurer sur un document unique. Néanmoins, cette règle comporte deux exceptions :

- le budget principal peut être assorti de budgets annexes. En Nouvelle-Calédonie, un budget annexe de reversement est présenté avec le budget principal. Il regroupe les taxes affectées, les centimes additionnels et les fonds de concours.
- le budget primitif peut être modifié au cours de l'exercice par d'autres décisions budgétaires, budget supplémentaire compris.

E. LA SPECIALITE

En pratique, il s'agit de déterminer le degré de spécialisation de l'autorisation budgétaire. Pour rappel, les crédits sont votés au chapitre et la répartition par sous-fonction et comptes n'est alors qu'indicative à l'exception des subdivisions des comptes suivants :

- 204 - Subventions d'équipements versées
- 656 – Participations
- 657 – Subventions
- 674 – Subventions exceptionnelles (sauf 67481- Remises gracieuses sur dettes fiscales)

Les virements de crédits sont autorisés au sein d'une même section et dans les limites suivantes :

- Subventions : les déplacements sont autorisés pour les subventions non individualisées et à l'intérieur du même compte à 3 chiffres (204, 656, 657...)
- Entre chapitres différents : les déplacements sont autorisés dans la limite d'un pourcentage fixé par le congrès et qui ne peut excéder 7,5 % des dépenses réelles de la section (hors frais de personnel).

La demande de déplacement est soumise à l'approbation du membre du gouvernement en charge du budget ou du secrétaire général du gouvernement et fait l'objet d'une information au congrès lors de sa plus proche séance.

Les ordonnateurs peuvent à tout moment opérer des virements de crédits au sein d'un même chapitre.

type de virement	Conditions cumulatives
subvention	même section
	même compte à 3 chiffres
	subvention d'origine non individualisée
entre chapitres différents	même section
	% des dépenses réelles de la section (fixé par le congrès)
	hors frais de personnel
	accord préalable
autres virements (même chapitre et/ou hors subventions)	information au congrès
	même section

F. LE PRINCIPE COMPTABLE DE LA SEPARATION DE L'ORDONNATEUR ET DU COMPTABLE

La séparation des ordonnateurs et des comptables est posée par le décret N° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Une particularité de la loi organique N° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie impose au sein du même budget principal deux ordonnateurs :

- L'ordonnateur de la Nouvelle-Calédonie est le président du gouvernement : c'est lui qui engage, vérifie le service fait, liquide, mandate les dépenses et émet les titres de recettes, pour l'ensemble du budget à l'exception du budget du congrès.

Alinéa 4 de l'article 134 LO: « Il (le président du gouvernement) est ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes de la Nouvelle- Calédonie. »

Le président du gouvernement peut déléguer sa signature d'ordonnateur dans les conditions de l'alinéa 5 de l'article 134 LO : « Il (le président du gouvernement) peut déléguer en toute matière sa signature au secrétaire général, aux secrétaires généraux adjoints, aux directeurs, aux directeurs adjoints, aux chefs de services et aux chefs de services adjoints ainsi qu'aux agents publics occupant des fonctions au moins équivalentes. »

- L'ordonnateur du congrès de la Nouvelle-Calédonie est le président du congrès. Sa compétence figure à l'article 70 LO :

« Le président du congrès peut déléguer aux vice-présidents certaines de ses attributions. Il peut déléguer sa signature aux responsables des services publics placés sous son autorité. Il est ordonnateur des dépenses d'investissement et de fonctionnement du congrès, ainsi que de celles qui sont prévues au troisième alinéa de l'article 79. » L'article 79 LO a trait au fonctionnement des groupes politiques représentés au congrès.

Les contrôles exercés par le comptable sont énumérés dans le décret N° 2012-1246 du 7 novembre 2012.

III. LA GESTION PLURIANNUELLE

La gestion pluriannuelle de la Nouvelle-Calédonie s'exécute sur la base des autorisations de programmes (AP) et d'engagement (AE). En application des articles 209-5 et 209-6 LO, le congrès peut décider que les dotations affectées aux dépenses d'investissement comprennent des autorisations de programme et des crédits de paiements. Le congrès peut décider que les dotations affectées aux dépenses de fonctionnement comprennent des autorisations d'engagement et des crédits de paiements.

Les AP/AE ont pour vocation de financer des dépenses pluriannuelles. Le recours aux AP/AE permet un engagement juridique avec un partenaire sans pour autant prévoir nécessairement la totalité des inscriptions de crédits au budget dès le premier exercice.

A compter de 2015, la gestion pluriannuelle des dépenses d'équipement pourra s'opérer sur la base d'un Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI). Celui-ci doit englober l'ensemble des dépenses d'équipement, en AP ou non.

A. LA GESTION EN AP ET EN AE

1) La définition des AP/AE

En investissement, les autorisations de programme (AP) constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être affectées puis engagées pour l'exécution des investissements, à l'exception des dépenses liées à la dette.

En fonctionnement, les autorisations d'engagement (AE) constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être affectées puis engagées pour le financement des dépenses de fonctionnement, à l'exception des dépenses liées à la dette et aux frais de personnel.

2) Les modalités de vote des AP/AE

Les AP/AE sont ouvertes et votées par le congrès en séance budgétaire (budget primitif, budget supplémentaire, délibération modificative). L'ouverture d'une autorisation est conditionnée à la réalisation d'une étude préalable laquelle doit fournir les indications suivantes :

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

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

La révision de l'enveloppe globale et l'ajustement des CP sont possibles mais doivent être justifiés. La modification découle de la révision de l'opération qu'elle finance. La révision est votée dans les mêmes conditions que l'ouverture de l'autorisation.

Le crédit de paiement est un droit de tirage annuel faisant l'objet d'un vote annuel par chapitre budgétaire de dépenses. Il constitue la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année.

La révision et l'ajustement de CP conduisent nécessairement à la mise à jour de l'échéancier des CP qui s'appuie sur le calendrier de réalisation physique des opérations.

3) Les modalités d'engagement en AP et en AE

L'engagement comptable permet de contrôler les disponibilités budgétaires en AP, AE ou en CP. Il est préalable ou concomitant à l'engagement juridique.

L'engagement juridique est l'acte par lequel la collectivité crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge, conformément au code général des collectivités territoriales (exemple d'engagements juridiques : convention d'étude, marché de travaux, arrêté individualisant une subvention...).

Le montant de l'engagement comptable est le montant prévisionnel maximum de dépenses auquel devrait conduire l'exécution de l'engagement juridique.

Dans le cadre de la gestion pluriannuelle, l'engagement comptable se fait sur une AP ou une AE.

Les engagements de CP interviennent au moment où la collectivité doit procéder au paiement de tout ou partie de la dépense engagée en AP ou en AE.

4) La délégation d'AP/AE

La délégation permet de déplacer le financement en AP/AE vers la ou les sous-opérations requises.

Ne pas confondre avec l'affectation du financement AP/AE aux opérations qui consiste à déterminer la part du montant de l'AP/AE qui reviendra à chacune des opérations concernées.

5) La clôture d'une AP/AE

La durée d'une AP/AE est fonction de la durée de l'opération. La clôture d'une AP/AE intervient dans les conditions suivantes :

a) Quand l'opération est entièrement réalisée

La clôture d'une AP/AE a lieu lorsque la ou les opérations qu'elle finance, sont complètement réalisées. Elle est proposée au vote des élus sur la base d'un rapport de réalisation.

La clôture d'une AP/AE porte son financement à la hauteur des CP consommés. Elle interdit tout mouvement budgétaire et comptable (révision, engagement, mandatement) sur cette AP/AE.

b) En l'absence d'engagement : la caducité

En l'absence d'engagement dans les trois ans suivants l'ouverture d'une AP/AE, le congrès constate la caducité de l'autorisation et la clôture.

B. LE PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT (PPI)

1) La programmation des dépenses d'équipement

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

Les engagements pluriannuels d'investissement sont recensés dans le plan pluriannuel d'investissement qui s'entend comme la représentation financière et physique des projets d'investissement.

Celui-ci présente la programmation financière des dépenses d'équipement en fonction de la capacité prévisionnelle à les financer afin de bâtir une stratégie d'investissement de la Nouvelle-Calédonie cohérente et soutenable.

C'est l'analyse financière prospective qui détermine la capacité financière prévisionnelle en question.

Cet outil permet de renforcer la capacité de pilotage en préparant le travail de programmation des AP/CP et servira de support à l'arbitrage des nouveaux projets d'équipement.

2) La mise en œuvre et la révision

Le PPI sera présenté annuellement dans le cadre du débat d'orientations budgétaires.

Il sera révisé régulièrement, au moins à l'occasion de chaque étape budgétaire, pour tenir compte des modifications qui interviennent dans les opérations.

C. L'INFORMATION DES ELUS SUR LA GESTION DES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS

Les élus sont informés sur la gestion des engagements pluriannuels à l'aide d'états récapitulatifs joints en annexe aux maquettes lors de chaque étape budgétaire.

IV. LE DEBAT DES ORIENTATIONS BUDGETAIRES (DOB)

A. CE QU'EST LE DOB

1) L'objet du DOB

Le DOB est une discussion au sein du congrès sur les priorités et les évolutions de la situation financière de la Nouvelle-Calédonie. Il permet d'informer l'assemblée sur la situation financière de la collectivité et de présenter les grandes orientations pour l'année à venir. C'est l'occasion de définir ou de rappeler les stratégies budgétaires au regard des orientations politiques des élus. Une délibération du congrès prend acte de la tenue du débat d'orientations budgétaires.

2) La périodicité du DOB

Le débat a lieu deux mois avant le vote du budget primitif conformément aux dispositions de l'article 84-2 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : « dans un délai de deux mois précédent l'examen du budget primitif, un débat d'orientations budgétaires a lieu au congrès sur les orientations budgétaires de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés ».

B. LE CONTENU DU DOB

1) L'analyse du contexte économique

L'alinéa 4 du IV de l'article 209-5 LO précise « 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 les charges, réparties par grands postes de dépenses ».

Le rapport servant de support au débat présente l'évolution du contexte économique local et international et son impact sur les ressources prévisionnelles de la Nouvelle-Calédonie.

La Nouvelle-Calédonie a une conjoncture économique locale avec un marché de l'emploi, une inflation propre, une croissance... soumise à la conjoncture internationale (inflation, fixation du cours du nickel...).

Ces éléments conjoncturels vont permettre de prévoir l'assiette des principaux impôts et taxes qui impacteront le budget de la Nouvelle-Calédonie. Pour ce faire, des modèles macro-économiques de prévision des recettes fiscales en lien avec l'organisation régulière de séminaires de conjoncture économique ont été développés. Ces modèles intègrent également une présentation des évolutions des finances sociales.

2) L'élaboration des stratégies budgétaire et financière

L'analyse du contexte économique sert à l'évaluation prévisionnelle des ressources de la collectivité.

L'analyse financière de la Nouvelle-Calédonie, permet de déterminer sa capacité d'autofinancement (CAF). Ainsi le volume d'investissement sera fonction de la capacité de la Nouvelle – Calédonie à maîtriser ses dépenses de fonctionnement.

Au regard des réalisations issues des comptes administratifs, l'analyse financière mesure l'évolution de la capacité de la collectivité à épargner ainsi que son niveau d'endettement.

Les deux principaux ratios de l'analyse financière sont :

- le taux d'épargne brute qui exprime la part des ressources de fonctionnement consacrée à l'investissement ;
- la capacité de désendettement. Ce ratio affiche le nombre d'années que doit consacrer la collectivité pour rembourser son encours de dette à partir de l'épargne dégagée, ceci dans l'hypothèse où l'épargne ne serve qu'à cette dépense obligatoire.

L'analyse financière permet d'apprécier d'autres ratios, tels que les charges de personnel, l'effort d'investissement, la structure de financement de l'investissement, l'origine et l'évolution du fonds de roulement de la Nouvelle-Calédonie.

L'examen des différents ratios permet donc de porter une appréciation d'ensemble sur la santé financière de la collectivité, son autonomie et ses perspectives de développement en mesurant :

- la croissance des ressources pérennes,
- les efforts de maîtrise des postes de fonctionnement notamment sur les charges de personnel les dépenses d'interventions
- la capacité à emprunter et à rembourser,
- la capacité à investir.

L'analyse financière permet à la collectivité :

- d'orienter ses actions pour générer des marges de manœuvre financière,
- de définir sa politique en matière d'effort d'investissement, d'endettement, d'aides publiques et de pression fiscale,
- de communiquer sur sa situation financière auprès des établissements bancaires à partir de données financières normalisés.