



Damien ROINÉ et Marie EZOE

OBSERVATOIRE

des communes de Nouvelle-Calédonie

2019

**L'évolution des finances communales
à partir des comptes 2014/2017**



ÉDITORIAL

Intervenant sur le territoire calédonien depuis 1947, l'AFD est un acteur de référence. Elle accompagne en particulier les politiques d'investissement des collectivités locales dont elle est le premier financeur, avec un encours qui couvre l'intégralité des communes et provinces ainsi que la collectivité Nouvelle-Calédonie.

Au-delà de ses financements, l'AFD joue également un rôle d'appui conseil auprès des collectivités : partage d'analyse financière, organisation de sessions de formation, réalisation d'études sectorielles, autant d'activités qui participent au renforcement des compétences des communes et à une meilleure connaissance du secteur communal. La publication de cet Observatoire, pour sa 4^{ème} édition, s'inscrit dans la continuité de ces actions et la capitalisation des expériences.

Les communes de Nouvelle-Calédonie, comme celles de Polynésie française, n'entrent pas dans le périmètre de l' « Observatoire des finances locales » publié annuellement par la Direction Générale des Collectivités Locales. L'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie répond donc au besoin de disposer de données agrégées et propose une analyse tenant compte des spécificités et des contraintes intrinsèques de ces communes.

L'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie, mis à jour annuellement, permet de dégager les tendances des grands équilibres budgétaires des communes. Au-delà, chaque édition traite d'une thématique transversale. Après les budgets annexes en 2017, et les actions et moyens que les communes de Nouvelle-Calédonie mettent en œuvre pour préserver leur situation financière en 2018, cette édition 2019 présente la gestion du service public des déchets ménagers. Ce service, au plus près de la population, est principalement assuré par les communes en Nouvelle-Calédonie, avec une grande hétérogénéité dans les modalités de gestion (organisation, tarification, structuration, etc.). Il fait aussi intervenir une multitude d'acteurs qui sont indispensables à sa réussite.

Philippe Renault

Directeur de l'agence AFD de Nouméa





REMERCIEMENTS

Nous adressons en premier lieu nos remerciements à l'ensemble des Maires, aux services municipaux et intercommunaux, aux deux associations des maires - l'Association Française des Maires de Nouvelle-Calédonie (AFMNC) et l'Association des Maires de Nouvelle-Calédonie (AMNC), pour le temps consacré et les informations communiquées dans le cadre de cet Observatoire.

Un grand merci également à l'Agence de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) avec laquelle nous avons conduit, dans le cadre de notre partenariat national, l'étude sur la gestion (inter)communale des déchets en Nouvelle-Calédonie, qui sert de socle à la 2^{ème} partie de cette édition de l'Observatoire. Merci également au prestataire CBE qui a réalisé cette étude pour notre compte, ainsi qu'aux services provinciaux en charge des déchets qui ont, avec les communes, participé à l'élaboration des termes de références de l'étude et son pilotage durant plusieurs mois.

Nous tenons à remercier également tous les acteurs locaux pour leur collaboration dans ce travail et plus particulièrement la Direction des Finances Publiques, le Haut-Commissariat de la République, l'Institut de la Statistique et des Etudes Economiques et la Chambre Territoriale des Comptes¹.

Nous adressons enfin nos remerciements à nos collègues pour leur aide et leurs conseils avisés.

CHOIX MÉTHODOLOGIQUES

Période étudiée

La période étudiée dans l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie porte sur les quatre derniers exercices arrêtés, en l'occurrence de 2014 à 2017.

Données et strates de population

Le calcul des ratios par habitant des communes de France métropolitaine, des départements d'outre-mer et de la Polynésie Française repose sur les données de population municipale des recensements de l'INSEE. Pour la Nouvelle-Calédonie, la population de l'année est estimée sur la base de l'évolution annuelle moyenne constatée entre les recensements, commune par commune.

Les trente-trois communes calédoniennes sont réparties en quatre strates de population (détaillées en annexe 1), qui sont les mêmes que celles retenues lors des précédentes publications, à savoir :

- ▶ Communes de moins de 2500 habitants (14 communes),
- ▶ Communes de 2500 à 5000 habitants (11 communes),
- ▶ Communes de 5000 à 10 000 habitants (4 communes),
- ▶ Communes de plus de 10 000 habitants (4 communes).

Données financières

Sauf spécification explicite, les données des graphiques répondent aux caractéristiques suivantes :

- ▶ Les données « France métropolitaine » sont celles du secteur communal² et proviennent du Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2018³ ; ces données sont issues des budgets principaux et portent sur des mouvements réels⁴.
- ▶ Les données « outre-mer » concernent les budgets principaux et annexes⁵ des communes des départements d'outre-mer (Mayotte compris) et proviennent du Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2018 et de la base de données de la DGFIP. Par convenance, il a été décidé de réintégrer les données de 2014 à 2016 de Mayotte dans cette catégorie des communes des départements d'outre-mer.
- ▶ Les données « Polynésie française » proviennent de l'Observatoire des communes de Polynésie publié par l'agence AFD de Papeete et sont des données consolidées⁶ (budgets principaux et annexes), comme pour l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie.

Compte tenu de ces très légères différences de périmètre, les comparaisons proposées dans ce document doivent donc être utilisées avec précaution, et doivent davantage être analysées en tendance qu'en valeur brute. Plus largement, les contextes différents entre la Nouvelle-Calédonie et la métropole et même le reste de l'outre-mer invitent à la prudence dans les comparaisons.

Etude AFD/ADEME sur la gestion (inter)communale des déchets en Nouvelle-Calédonie

Pour nourrir la partie II de l'Observatoire, l'AFD et l'ADEME ont financé une étude sur la gestion des déchets ménagers et assimilés. Les trente-trois communes de la Nouvelle-Calédonie ainsi que les deux associations des maires ont été sollicitées sous la forme d'entretiens et de participation au Comité de Pilotage. Cette étude a pour spécificité et nouveauté d'avoir une approche territoriale.

Cette deuxième partie de l'Observatoire ne prétend pas synthétiser la totalité des informations recueillies lors de l'étude, très dense, et qui montre une multitude de situations différentes. Elle n'a pas non plus vocation à évaluer les performances de chacune des communes. Toutes les communes calédoniennes n'étant pas dotées des mêmes moyens, n'ayant pas les mêmes besoins et n'étant pas confrontées aux mêmes enjeux, une telle classification n'aurait pas de sens.

² « Le secteur communal comprend les communes, les groupements à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomérations, communautés urbaines et métropoles), les établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris, ainsi que la métropole de Lyon.

³ Produit par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale en collaboration avec les services de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) et la participation de la Direction Générale des Finances Publiques, il a été publié en septembre 2018 et intègre les comptes 2017.

⁴ Les précédents rapports étaient publiés en opérations dites « budgétaires ». La différence correspond à des opérations « d'ordre budgétaire », qui retracent des mouvements entre lignes budgétaires sans décaissement effectif. Les opérations réelles présentent ainsi une vision plus économique de l'activité des collectivités locales. Source : DGFIP-Comptes de gestion ; budgets principaux - opérations réelles. Calculs DGCL. Montants calculés hors gestion active de la dette.

⁵ Les données DOM disponibles sont issues des budgets principaux et annexes. Toutefois, il s'agit de données agrégées et non pas consolidées (contrairement aux données calédoniennes et polynésiennes). Le choix du budget principal permet néanmoins des comparaisons avec le secteur communal métropolitain (cf. supra). Sauf indication contraire, ces données sont des mouvements réels, ce qui rend la comparaison solide.

⁶ Toutefois, le périmètre de consolidation est différent de celui de la Nouvelle-Calédonie. En raison des spécificités locales, il s'est avéré en effet plus pertinent en Polynésie française, en termes d'analyse de la situation financière, d'inclure dans le périmètre d'études les budgets sur le transport maritime, l'électricité et les écoles, outre les budgets principal et annexes « eau potable » / « ordures ménagères » / « assainissement » (retenus en NC).





TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
--------------	---

PARTIE I

UNE NETTE REPRISE DES INVESTISSEMENTS DES COMMUNES CALÉDONIENNES MALGRÉ DES MARGES DE MANŒUVRE PLUS RÉDUITES	8
Une situation qui se dégrade quelque peu dans un contexte de tensions persistantes	8
En recettes, une poursuite des tendances passées, entre stabilité et légère progression	8
Une hausse significative des dépenses après des années de maîtrise	12
Un fléchissement de l'épargne	15
Une accélération de l'investissement, financée notamment par l'emprunt	18
La relance des dépenses d'investissement	18
Un mode de financement sain, marqué par un recours à l'emprunt qui reste toutefois soutenable	20
Les budgets annexes porteurs d'investissement, mais déséquilibrés	27

PARTIE II

LA GESTION COMMUNALE ET INTERCOMMUNALE DES DÉCHETS	34
Une progression du service des déchets assuré par les communes avec l'accompagnement des provinces	35
Le fonctionnement du service	35
L'organisation interne du service	35
La problématique des ressources humaines : les politiques RH et l'accompagnement de la montée en compétence	36
Le service de collecte auprès des administrés	37
Le développement des infrastructures	38
L'installation progressive des infrastructures	38
Les installations de stockage des déchets (ISD), reflet des politiques provinciales	39
Les infrastructures d'apport volontaire constituent le maillage entre les administrés et l'exutoire du déchet	40
Les infrastructures de valorisation situées au plus proche de la production de déchets	41
Le transport des déchets	42
Les difficultés de financement d'un secteur aux coûts croissants	43
Des charges de fonctionnement parfois difficiles à identifier	44
Une diversité de subventions d'investissement disponibles	44
Un fonctionnement difficile à équilibrer financièrement	46
CONCLUSION	48

ANNEXES

Annexe I - Répartition des communes calédoniennes par strate de population	49
Annexe II - Les communes calédoniennes au regard des outre-mer français	50
Annexe III - Fiche financière synthétique par strate de communes	51
Annexe IV - Équilibres financiers 2017	55

INTRODUCTION

Qu'il semble loin le temps où les collectivités locales calédoniennes voyaient croître de manière systématique, année après année, leurs principales ressources, et notamment la dotation dédiée aux communes via le Fonds Intercommunal de Péréquation (FIP). Avec le ralentissement de l'économie, l'assiette des dotations des collectivités, alimentée par les recettes fiscales, a d'abord connu une stagnation en 2014 avant une diminution en 2015 et 2016. Alors que les recettes fiscales enregistrent une nouvelle baisse en 2017, l'application de l'effet cliquet du Fonds Intercommunal de Péréquation, principale recette des communes, permet la stagnation de cette dotation. Dans ce contexte, les communes ont intégré les nouvelles contraintes budgétaires, ont fait preuve de résilience et se sont adaptées.

L'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie 2018 avait fait ressortir cette capacité à « faire face », et trouver des solutions de maîtrise des coûts et d'optimisation des recettes. Cette préservation de leur situation financière semblait montrer que de nombreuses communes s'étaient engagées, de manière plus ou moins organisée, sur le chemin de la maîtrise des coûts et de l'optimisation des recettes. L'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie 2018 avait ainsi étudié les actions et moyens mis en œuvre par les communes de Nouvelle-Calédonie pour préserver leur situation financière sur la durée.

Au-delà des données financières de l'exercice 2017, cette édition 2019 de l'Observatoire fait le constat qu'au cours de ce dernier exercice, les tensions persistent, et semblent être de plus en plus difficiles à surmonter pour certaines communes. Toutefois, cette édition montre aussi que les communes jouent pleinement leur rôle d'acteur central de l'économie et du secteur public calédonien, non seulement à travers leur niveau d'investissement élevé en 2017, après leur relative prudence des deux années précédentes, mais également dans l'exercice des diverses missions qui relèvent de leur action au quotidien. Cette édition 2019 s'attache ainsi à présenter la gestion communale d'un service public essentiel, celui de la collecte et du traitement des déchets ménagers. Elle met en exergue les difficultés pour le financer, mais aussi les progrès progressivement réalisés au bénéfice de la population et de l'environnement.



PARTIE I

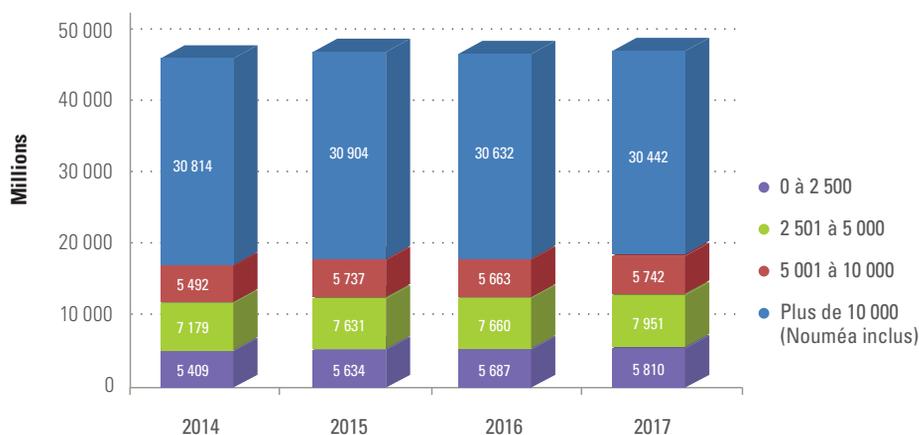
UNE NETTE REPRISE DES INVESTISSEMENTS DES COMMUNES CALÉDONIENNES MALGRÉ DES MARGES DE MANŒUVRE PLUS RÉDUITES

Une situation qui se dégrade quelque peu dans un contexte de tensions persistantes

En recettes, une poursuite des tendances passées, entre stabilité et légère progression

Les recettes⁷ restent atones. Dans la lignée des années précédentes (+0,7%/an depuis 2014), elles augmentent très peu en 2017 (+0,6%) et s'élèvent à 49,9 Mds F.CFP (contre 49,6 Mds F.CFP en 2016). Cette stabilité globale des recettes de fonctionnement touche néanmoins assez différemment les communes selon les strates de population. Ainsi, les communes de plus de 10 000 habitants voient leurs recettes diminuer alors que les autres les voient (très faiblement) progresser.

Graphique 1 : Recettes de fonctionnement des communes par strate de population (en M FCFP)



L'exercice 2017 est caractérisé par une continuité, à la fois dans la structure des recettes de fonctionnement des communes, et dans les évolutions de chaque (sous)-composante.

La structure des recettes de fonctionnement des communes reste peu ou prou équivalente à celle des années précédentes, quelles que soient les strates de population.

Tableau 1 : Recettes de fonctionnement des communes par strate de population (en M FCFP)

Chapitre budgétaire	Structure toutes communes 2014	Structure toutes communes 2015	Structure toutes communes 2016	Structure toutes communes 2017
Produits d'exploitation (C/70)	6,7%	7,5%	7,7%	8%
Impôts et taxes (C73)	27,2%	24,9%	24,7%	23,8%
Dotations et participations (C/74)	60,9%	62,3%	62,8%	62,2%

Dans le détail, les sous-composantes des recettes de fonctionnement des communes évoluent en 2017 de la même manière que les années passées.

C'est le cas des produits d'exploitation qui constituent des recettes propres des communes. Ils concernent essentiellement la tarification des différents services qui est l'un des rares leviers à leur disposition pour optimiser leurs recettes. Nombre de communes continuent de l'activer. Dans cette recherche d'optimisation, la part du « produit des services et du domaine⁸ » croît de nouveau en 2017 (+183 M FCFP ; +4,7%), dans la lignée des exercices précédents (+8%/an sur 2013/2016). L'augmentation est globale, et concerne l'ensemble des budgets, principaux et annexes :

- ▶ Les recettes sur le budget « assainissement » (+7 M FCFP ; +3,3%) connaissent une hausse limitée, qui est moins imputable à la création de deux nouveaux budgets⁹, qu'à une progression constatée sur les budgets déjà existants des communes de plus de 10 000 habitants,
- ▶ La hausse des recettes des services dans les budgets principaux est plus importante en volume et plus générale (+51 M FCFP ; +3,8%), à l'exception notable des communes de moins de 2 500 habitants qui n'ont pas maximisé ce type de recettes,
- ▶ A contrario, pour ce qui concerne les budgets « ordures ménagères », l'augmentation des recettes des usagers est générale (+73 M FCFP ; +3,2%), et concerne de manière plus spectaculaire les communes de moins de 2 500 habitants,
- ▶ Enfin, les recettes des budgets « eau » connaissent un essor (+98 M FCFP ; +25,1%) qui résulte quasi-exclusivement de l'action des communes de 5 000 à 10 000 habitants, et contribue au final pour moitié à l'augmentation des produit des services et du domaine.

Au-delà de l'obligation légale d'équilibre des services publics industriels et commerciaux par l'utilisateur, cette maximisation des recettes des redevances contribue à compenser la stagnation, voire la baisse des autres recettes.

Comme en 2016, le produit des impôts et taxes recule (-255 M FCFP ; -2,1%). La tendance à la baisse observée depuis 2015 - au-delà d'un retour à la normale après le niveau particulièrement élevé de 2014 - est à relier au contexte de ralentissement de l'économie en Nouvelle-Calédonie¹⁰, illustré particulièrement par le recul des centimes additionnels de plusieurs centaines de millions.

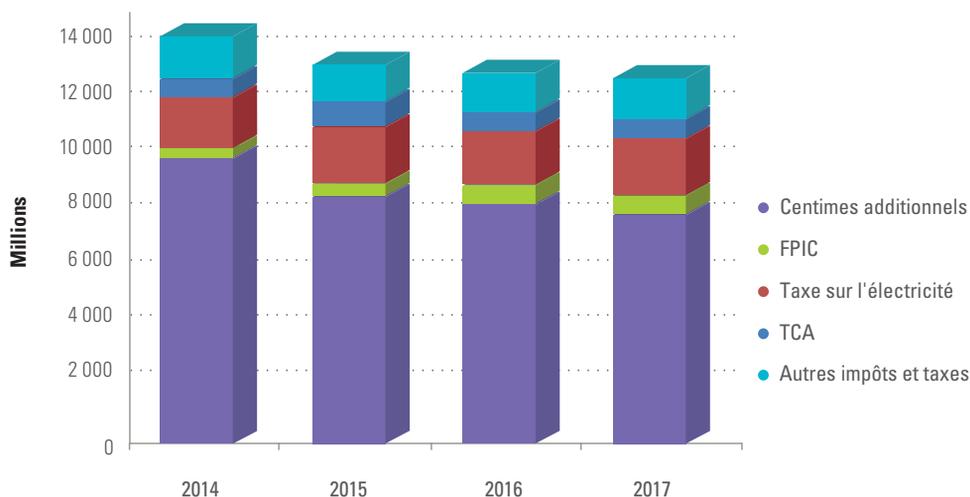
⁸ Le poste des recettes dites « de gestion courante » augmente (+2% ; +39 M FCFP) mais résulte essentiellement de la hausse des revenus de locations municipales de la ville de Nouméa. Ces recettes sont au contraire en baisse de -5% hors Nouméa.

⁹ Il existe à ce jour 57 budgets contre 55 en 2017 (52 en 2016 et 46 en 2015).

¹⁰ Le produit des recettes de dotations recouvrées nettes entrant dans l'assiette de répartition entre les collectivités a ainsi chuté à 110,5 Mds FCFP contre 116 Mds FCFP en 2016.



Graphique 2 : Répartition des impôts et taxes perçus par les communes (en M FCFP)



Cette dégradation du chapitre des « impôts et taxes » est toutefois limitée par la progression des recettes liées à la taxe sur l'électricité (+94 M FCFP) et à la Taxe Communale d'Aménagement - TCA - (+45 M FCFP, malgré un nombre moins important de titres de recettes¹¹). La croissance de cette dernière est due pour moitié à une hausse constatée sur les communes hors agglomération de Nouméa et l'autre moitié sur les communes de l'agglomération. Par ailleurs, et comme attendu, le niveau du Fonds de Péréquation Intercommunal et Communal (FPIC¹²) se maintient à 750 M FCFP en 2017 contre 752 M FCFP en 2016. Après la phase de mise en place progressive, les recettes issues de ce dispositif se stabilisent. Elles n'évolueront plus que légèrement, avec pour contrepartie la garantie d'une certaine pérennité de la ressource.

Tableau 2 : Montants de FPIC perçus par les communes

FPIC	2014	2015	2016	2017
Total	408 438 305	589 920 406	751 957 757	749 822 074
De 0 à 2 500 hab.	81 048 209	108 360 383	135 242 722	158 083 054
De 2 500 à 5 000 hab.	105 507 995	158 729 355	203 602 148	220 872 791
De 5 000 à 10 000 hab.	129 080 668	169 450 954	202 633 412	242 368 735
Plus de 10 000 hab. hors Nouméa	92 801 433	153 379 714	210 479 475	128 497 494

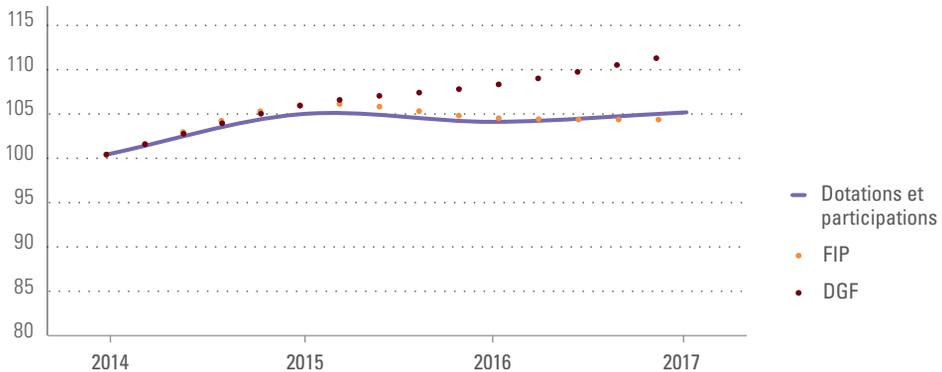
Source : arrêtés d'attribution du Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie

¹¹ Source DFIP 998 titres en 2017 contre 1097 en 2016.

¹² Pour rappel, il s'agit d'un dispositif national géré par l'Etat dans lequel une part des recettes des communes au potentiel financier élevé est redistribuée aux communes éligibles. Toutes les communes de Nouvelle-Calédonie sont potentiellement éligibles au FPIC. Le dispositif défini à l'origine prévoit qu'il représente 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, et repose sur deux étapes : (1) la répartition nationale détermine un montant de contribution ou d'attribution pour chaque territoire ; (2) la répartition interne entre chaque territoire permet de partager les montants correspondants entre le groupement et ses communes membres, puis entre les communes elles-mêmes. Le FPIC représente aujourd'hui désormais près de 2% des recettes de fonctionnement totales des communes calédoniennes

La part des principales recettes des communes - les dotations et participations - s'inscrit dans la poursuite des tendances des années passées. C'est le cas de ses deux principales composantes, la Dotation globale de fonctionnement de l'Etat (DGF) et la Dotation de fonctionnement du Fonds Intercommunal de Péréquation de la Nouvelle-Calédonie (FIP) : La DGF progresse (+3,3%), tandis que la dotation FIP stagne voire diminue légèrement (-0,2%).

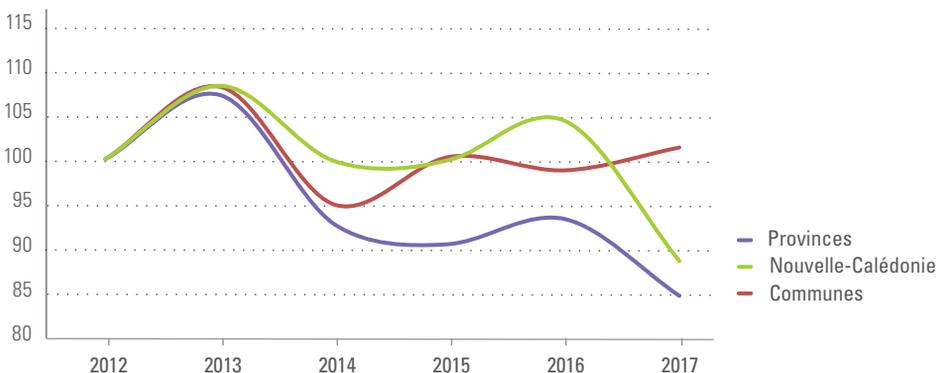
Graphique 3 : Dotations et participations de fonctionnement des communes (en base 100)



Grâce à la bonne tenue de la DGF - du fait de la hausse de sa composante « aménagement¹³ » (la dotation forfaitaire restant identique) -, les communes calédoniennes se distinguent de leurs homologues métropolitains qui voient leur DGF diminuer¹⁴. En 2017, la DGF continue donc de jouer un rôle de compensateur du moindre dynamisme des recettes fiscales, mais également, par voie de conséquence, du FIP.

La stagnation du FIP s'explique par l'application de l'effet cliquet qui neutralise la perte de recettes fiscales calédoniennes à destination des communes. Cet effet cliquet est chiffré à 2,2 Mds F.CFP en 2017 (contre 1,2 Md F.CFP en 2016). Si les limites du FIP sont réelles, et régulièrement rappelées¹⁵, force est de constater que l'effet cliquet joue en 2017, pour l'ensemble de la sphère communale, un rôle substantiel d'amortisseur de la baisse des recettes fiscales territoriales. Cette règle du FIP contribue, dans une certaine mesure à la stabilité des dotations, alors que les dotations équivalentes chutent pour la collectivité de Nouvelle-Calédonie et les provinces (cf. graphique n°1).

Graphique 4 : Dotations aux collectivités et dotations FIP fonctionnement aux communes (en base 100¹⁶)



¹³ Le montant total de la quote-part pour l'Outre-mer en 2017 est en hausse de +9%. Les communes calédoniennes ne sont pas concernées par la contribution des collectivités françaises à l'effort de redressement demandé par l'Etat.

¹⁴ La dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal est en diminution de -4,4%. Source OFL2018.

¹⁵ Un aspect de cet effet cliquet, régulièrement soulevé, est qu'il s'applique non seulement sur l'enveloppe globale mais également commune par commune. Ainsi, au nom du principe de péréquation, les communes dont la population croît le plus rapidement enregistrent une évolution relativement plus faible de leur dotation FIP.

¹⁶ Ce graphique intègre la dotation initiale de l'année n et, le cas échéant, la dotation de réajustement n-1.





Cet effet cliquet agit toutefois jusqu'à une certaine limite. En effet, son montant, chiffré à 2,2 Mds F.CFP, atteint quasiment le seuil de 18% des recettes fiscales, plafond de la part du produit fiscal revenant de droit aux communes. Si les recettes fiscales devaient à nouveau baisser en 2018, l'effet cliquet du FIP pourrait ne pas être total, et les communes verraient alors, comme les provinces et la Nouvelle-Calédonie, leur dotation diminuer. C'est d'ailleurs ce qu'annonçait la Nouvelle-Calédonie lors de la présentation de son budget 2018¹⁷.

Tableau 3 : Dépenses de fonctionnement des communes (F.CFP/hab.)

FIP Fonctionnement/hab.	2014	2015	2016	2017
Total	71 391	73 880	71 470	70 013
De 0 à 2 500 hab.	138 677	146 648	143 812	143 646
De 2 500 à 5 000 hab.	106 921	111 895	108 592	104 341
De 5 000 à 10 000 hab.	105 464	105 923	102 327	101 038
Plus de 10 000 hab.	49 852	51 527	49 668	48 798
Plus de 10 000 hab. hors Nouméa	48 048	48 351	46 527	45 055

Si 2017 est à première vue une réplique des années passées, une nouveauté est à relever lors de cet exercice. Il s'agit de l'essor des recettes exceptionnelles, et particulièrement, des cessions d'immobilisations (terrains, immeubles). Qu'il s'agisse d'un choix de gestion, éventuellement contraint, ou d'opportunités qui se présentent aux communes, ces montants ont en tout état de cause fortement progressé en 2017. Ce niveau de recettes dépasse ainsi le milliard de francs. Il est certes consécutif à un exercice 2016 beaucoup moins élevé (limité à 367 M F.CFP) mais néanmoins nettement supérieur à la moyenne constatée sur 2013/2016 (autour de 0,6 Md F.CFP). Cette progression s'explique essentiellement par des transactions importantes réalisées sur l'agglomération de Nouméa¹⁸.

Une hausse significative des dépenses après des années de maîtrise

Après des années d'efforts (cf. Observatoire des communes 2018), la préoccupation de la bonne gestion demeure. Toutefois, les dépenses croissent plus sensiblement en 2017, révélant sans doute une certaine difficulté à poursuivre ces efforts sur la durée, notamment pour les communes qui connaissent une croissance démographique importante.

2017 constitue en cela une année de rupture dans l'évolution des dépenses de fonctionnement des communes calédoniennes. Celles-ci progressent en effet de +2,9%, après une quasi-stagnation entre 2014 et 2016 (+1,3%)¹⁹. En cela, les communes calédoniennes sont relativement alignées sur leurs homologues de métropole pour lesquelles « en 2017, les dépenses de fonctionnement augmentent de +1,4 %, après une légère baisse de 0,2 % en 2016²⁰ » (contre +0,6% en Nouvelle-Calédonie).

Les dépenses atteignent 41 Mds F.CFP en 2017 contre 39,9 Mds F.CFP en 2016.

¹⁷ Lors de son débat d'orientation budgétaire 2018, la Nouvelle-Calédonie a annoncé que « la réduction des recettes fiscales est telle que même l'effet cliquet ne suffira plus à assurer aux communes la garantie de leur dotation. La dotation du FIP fonctionnement ayant atteint la limite haute de 18 % de l'assiette de répartition, l'effet cliquet devient inopérant alors même qu'il pèse plus de 2 Mds F.CFP sur l'assiette propre de la collectivité ». Il semble toutefois que lors de l'exercice 2018, les recettes fiscales n'aient pas connu une diminution telle que le seuil de 18% ait été dépassé, l'effet cliquet jouant encore une fois pleinement.

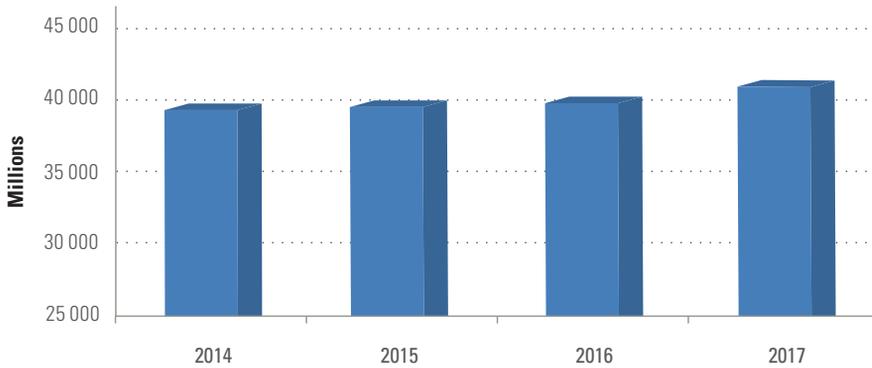
¹⁸ 442 M F.CFP Nouméa (vente d'un terrain) et 235 M F.CFP PAITA (228 M F.CFP d'immobilisations).

¹⁹ Ces évolutions restent très éloignées de la progression des dépenses de +16% entre 2011 et 2013

²⁰ Rapport sur les finances des collectivités locales en 2018, DGCL.



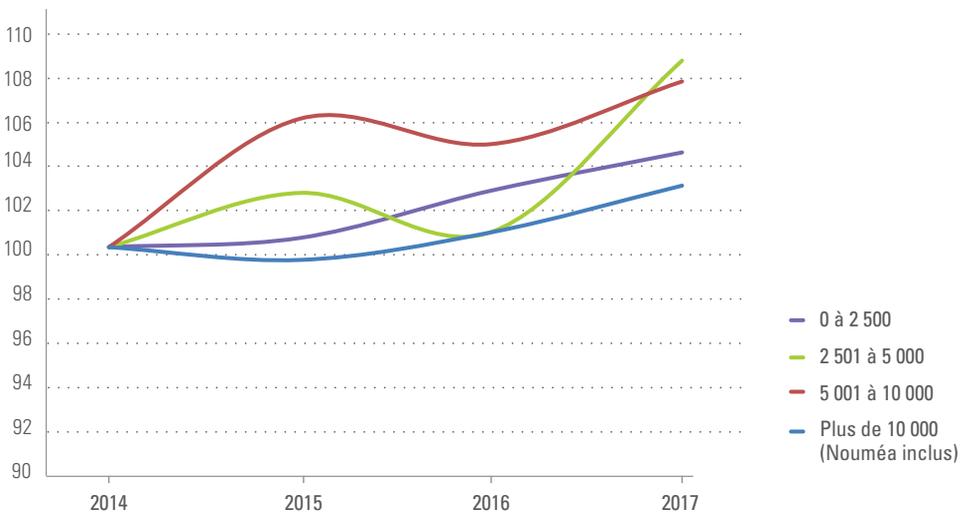
Graphique 5 : Dépenses de fonctionnement des communes (en M.FCFP)



Cette moindre maîtrise des dépenses est générale, quelle que soit la taille de la commune.

Malgré tout, quelques différences entre strates sont à relever (avec une augmentation plus significative pour les communes de 2 500 à 5 000 en 2018), et sont présentées ci-dessous.

Graphique 6 : Dépenses de fonctionnement des communes par strate de population (en base 100)



La tendance à la hausse est visible sur les différents postes de dépenses mais à des degrés divers selon la taille des communes, comme en témoigne le tableau 4.



Tableau 4 : Évolution 2016/2017 par chapitre des dépenses de fonctionnement (en %)

Evolution 2016/2017 (en %)	Communes de - de 2 500 hab.	Communes de 2 500 à 5 000 hab.	Communes de 5 000 à 10 000 hab.	Communes de + 10 000 hab.	Total des communes
Total ⁽²¹⁾	+ 1,6 %	+7,5 %	+2,6 %	+2 %	+2,9 %
Charge à caractère général (C/011)	-0,8 %	+7,1 %	+3 %	+1,7 %	+2,4 %
Dépenses de personnel (C/012)	+2,6 %	+4,6 %	+0,7 %	+4,8 %	+4,1 %
Autres charges de gestion courante (C/65)	-3,8 %	+12,8 % ⁽²²⁾	+6,4 %	-5,4 %	-1,2 %
Charges financières (C/66)	-9,4 %	-13,5 %	-9,6%	-0,1 %	-5,1 %

Parmi les différentes évolutions, celle des charges de personnel (chapitre 012 ; 43% du total⁽²³⁾) est la seule qui augmente pour l'ensemble des strates de communes. Alors qu'elle évoluait à un rythme très contenu (+1%/an sur 2013/2016), la masse salariale augmente de +4,1% en 2017.

Plusieurs facteurs viennent expliquer cette croissance :

- Le recrutement de personnels temporaires (+23%). Si ce mouvement ne semble pas s'expliquer par des événements conjoncturels, voire exceptionnels, qui auraient requis le recours à des personnels temporaires, il paraît davantage être la conséquence des non recrutements des années passées. Après s'être « serré la ceinture » et avoir exploré les pistes d'optimisation possibles (mutualisation, etc.), les communes semblent s'être vu dans l'obligation de renforcer leurs effectifs. Cela est particulièrement le cas là où les besoins s'accroissent avec l'augmentation de la population⁽²⁴⁾, dans les communes de plus de 10 000 habitants (développement de l'agglomération) et celles de 2 500 à 5 000 habitants (sur Voh-Koné-Pouembout notamment).
- La hausse des cotisations sociales (+6,1%). Elle est non seulement afférente aux nouveaux emplois, mais également impactée par la législation/ réglementation : application en année pleine de la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires intervenue en 2016 (mesure qui concerne plus fortement les communes de plus de 10 000 habitants où le nombre de fonctionnaires est généralement plus important qu'ailleurs).

A contrario, la stagnation des rémunérations des personnels titulaires en 2017 (+0,2%) peut être interprétée comme la volonté des communes de continuer à maîtriser, autant que possible, leurs charges fixes (le personnel temporaire n'étant par définition pas durablement installé dans la collectivité). En tout état de cause, les dépenses de personnel resteront probablement un enjeu majeur des années à venir. Les débats portant sur les réformes relatives à la fonction publique (fonction publique unique⁽²⁵⁾, agent non titulaire, intégration, etc.), au début de l'année 2019, ont témoigné de la nécessité et de la difficulté de faire évoluer le statut tout en maîtrisant les impacts sur les budgets communaux.

Autre signe de la volonté des communes, les charges courantes propres sur lesquelles elles ont un moyen d'action, tendent à évoluer modérément. A l'exception notable⁽²⁶⁾ des communes de 2 500 à 5 000 habitants, cette évolution se vérifie au niveau des « charges à caractère général » (chapitre 011 ; 38% du total) et des « autres charges de gestion courante » (chapitre 65 ; 15%).

²¹ Le solde des dépenses concerne les chapitres 014 + 67 + 68 et ne représente en moyenne que 2% des dépenses totales de fonctionnement des communes.

²² Impact notamment de la création du SIMV CENTRE EST.

²³ Contre 50,5 % des dépenses pour le secteur communal métropolitain.

²⁴ Augmentation qui devrait être officialisée par le recensement de 2019.

²⁵ En février 2019, le gouvernement a présenté quatre projets de lois du pays qui réforment les fonctions publiques territoriale et communale de la Nouvelle-Calédonie. Le premier texte porte sur la fusion des fonctions publiques territoriale (9 100 fonctionnaires répartis entre 87 corps) et communale (900 fonctionnaires relevant de 17 cadres de emplois) de la Nouvelle-Calédonie. L'objectif est de fluidifier les échanges entre les deux fonctions publiques et de faciliter la mobilité des fonctionnaires. Dans un premier temps, les fonctionnaires des communes seraient intégrés au sein du statut général de la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie, lequel deviendrait le statut général unique des fonctionnaires de Nouvelle-Calédonie. Le pouvoir de nomination des maires serait maintenu. Source : communiqué du gouvernement en date du 26/02/2019. Il est possible que la fusion des statuts se fasse par le haut, augmentant ainsi la masse salariale des collectivités.

²⁶ Cette évolution, assez distincte des autres communes, est difficilement explicable dans sa généralité. Elle fait cependant suite à une évolution très maîtrisée des dépenses de +0,9% entre 2013 et 2016. Ce fort rebond en 2017 laisserait entendre que, si les dépenses n'ont effectivement pas été réalisées sur ces exercices, le besoin à couvrir n'a en revanche pas été satisfait, ce qui a engendré un brusque rattrapage en 2017 pour « corriger le tir ».



L'évolution relativement limitée des « charges à caractère général » (+2,4%) est aussi à rapporter à l'inflation (+1,2% en glissement sur les douze mois de l'année 2017 – source ISEE). Au sein du chapitre des « autres charges de gestion courante », on note la poursuite de tendances passées, à savoir la baisse des subventions et participations et la progression des contributions aux syndicats intercommunaux (créations de nouvelles intercommunalités, allocation de moyens supplémentaires). En revanche, les admissions en non-valeur sont en diminution de -20%, et pour des montants limités (79 M F.CFP), alors que parallèlement les restes à recouvrer connaissent un essor (cf. infra).

Par ailleurs, ce qui pourrait paraître anecdotique au regard de leur poids, les charges exceptionnelles et les provisions (respectivement chapitre 67 et 68 ; 1% des dépenses totales) augmentent significativement, respectivement de +8,9% (+ 60 M F.CFP) et de +51% (+49 M F.CFP). Si la progression des dépenses exceptionnelles est essentiellement due à quatre communes, en revanche, la hausse des provisions semble révéler une pratique qui se généralise, encouragée par la Direction des Finances Publiques et la Chambre Territoriale des Comptes. Cette pratique de provision de charges futures possibles est une évolution à relever, et peut être vue comme le signe d'une plus grande orthodoxie budgétaire (la prudence incitant à provisionner un risque par exemple), mais également comme le résultat de la multiplication de risques jugés sérieux. En cela, il peut s'agir d'une étape préalable à l'admission en non-valeur de factures impayées, dont les montants sont, pour les budgets eau ou ordures ménagères et par endroit, particulièrement importants et croissants.

Enfin, d'une manière générale, les charges financières (chapitre 66 ; 2% des dépenses totales) baissent pour toutes les strates de communes, sous l'effet du moindre recours à l'emprunt (peu de prêts en 2016 avec impact 2017) mais aussi d'une période de taux d'intérêt bas. Le coût moyen de la dette, évalué à 3% en 2015 ne représente plus que 2,6% en 2016 et 2017²⁷.

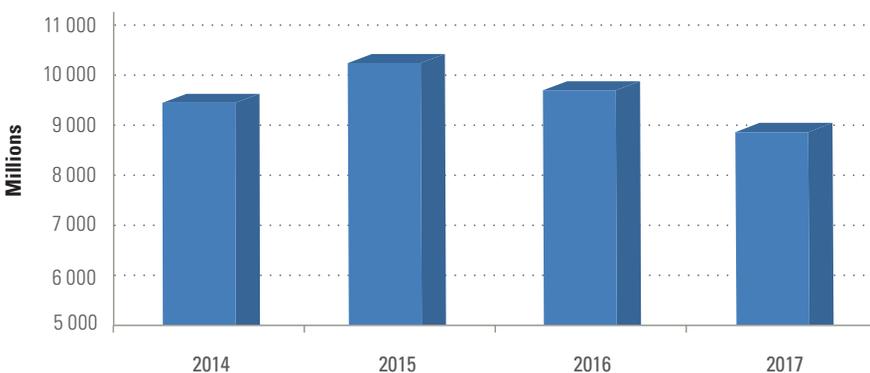
Malgré les efforts de maîtrise et certaines baisses, les charges de fonctionnement, dans leur globalité, pèsent plus lourdement en 2017 ; et cette croissance a un impact sur leur niveau d'épargne qui s'érode sensiblement.

Un fléchissement de l'épargne

Dans l'ensemble, l'épargne dégagée par les communes calédoniennes se dégrade en 2017. Elle diminue de 8,6%, en raison de la hausse des dépenses de fonctionnement plus rapide que celle des recettes de même nature. Cette épargne demeure néanmoins suffisamment importante pour assurer, en partie, l'autofinancement de leurs investissements et le remboursement de leur dette.

L'épargne brute s'élève ainsi à 8,9 Mds F.CFP (contre 9,7 Mds F.CFP en 2016).

Graphique 7 : Épargne brute dégagée par les communes (en M F.CFP)

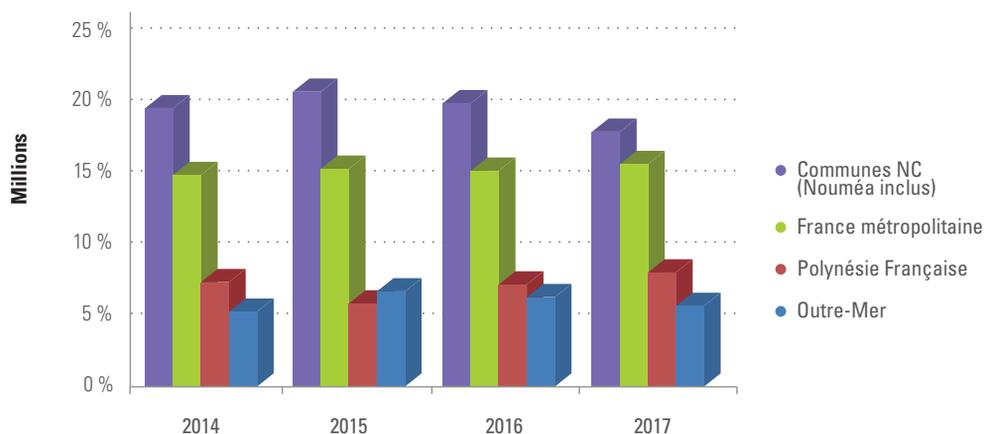


²⁷ Le coût moyen de la dette est déterminé en rapportant les charges financières de l'année n à l'encours de dette de l'année n-1. Ce coût moyen de la dette peut s'apparenter au taux d'intérêt moyen de la dette des collectivités. En comparaison, ce ratio s'élevait à 2,9% en 2017 pour les communes métropolitaines.



Rapporté aux recettes de fonctionnement, le taux d'épargne des communes de Nouvelle-Calédonie est en moyenne de 17,6% en 2017 contre 19,6% en 2016, ce qui, malgré la baisse significative de deux points, les place à un meilleur niveau que celui des communes de France métropolitaine et d'outre-mer²⁸.

Graphique 8 : Comparaison des taux d'épargne brute des communes par géographie (en % des recettes de fonctionnement)



Au-delà de cette image d'ensemble, les communes calédoniennes sont diversement affectées par la diminution de leur épargne selon leur taille.

Ainsi, hors communes de plus de 10 000 habitants, cette diminution est moins marquée, le taux d'épargne reculant seulement de 23,1% à 21,8%.

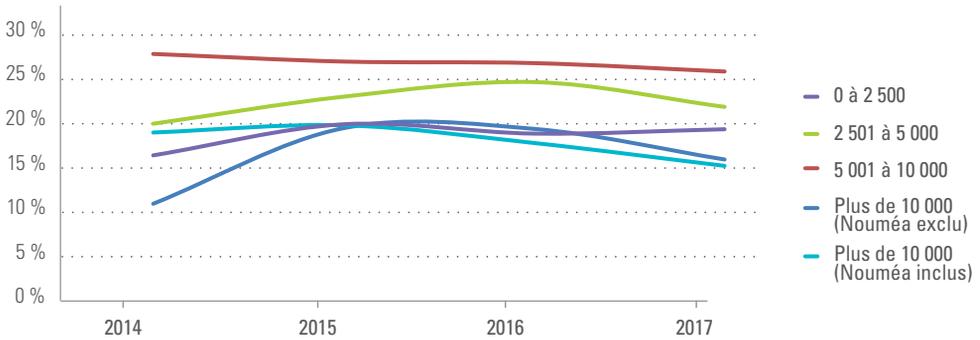
Cette tendance baissière est particulièrement sensible pour les communes de plus de 10 000 habitants, où l'effet de ciseau entre recettes et dépenses de fonctionnement affecte le taux d'épargne, qui recule à 15% (-2,5 points). Il s'agit aussi du niveau d'épargne le plus bas de la décennie. En volume, sur les 835 M F.CFP de « perte » d'épargne, 85% concerne les communes de plus de 10 000 habitants (-707 M F.CFP).

Les communes intermédiaires, dont la population est comprise entre 2 500 et 10 000 habitants, dégagent un taux d'épargne en baisse mais encore élevé, de 21,5% (contre 24,2% en 2016) en moyenne pour les communes de 2 500 à 5 000 habitants et de 25,4% (contre 26,3%) pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants.

A contrario, les communes de moins de 2 500 habitants ont stoppé l'érosion de leur épargne, et sont celles qui voient leur taux d'épargne progresser en 2017 (+0,4 point par rapport à 2016), en raison d'une plus grande maîtrise des dépenses de fonctionnement (+1,6%) et d'une légère progression des recettes (+2,2%). Cette hausse des recettes de fonctionnement d'une centaine de millions, atypique dans le paysage calédonien, résulte pour un tiers de la progression des « impôts et taxes » (centimes additionnels, FPIC, taxe sur l'électricité) et pour deux tiers de la hausse de la DGF et de divers autres participations (hormis le FIP qui stagne).



Graphique 9 : Taux d'épargne brute des communes par strate de population (en % des recettes de fonctionnement)



L'érosion de l'épargne des communes calédoniennes entre 2016 et 2017 se produit après quatre années de gestion optimisée de la section de fonctionnement.

Côté ressources, les tendances passées se poursuivent :

- ▶ La stagnation durable du FIP est atténuée par la progression de la DGF, entraînant une légère hausse des dotations et participations qui continuent de jouer un rôle fondamental dans la constitution de l'épargne, et plus globalement dans la préservation de leur santé financière.
- ▶ Les recettes de tarification des services sont en hausse (avec une vigilance à conserver sur le recouvrement réel de ces factures).

Quant aux dépenses, jusqu'alors parfaitement contenues, elles augmentent plus sensiblement, notamment celles de personnel, et plus rapidement que les recettes de fonctionnement, ce qui entraîne la baisse de l'épargne.

Malgré cette dégradation de l'épargne, les communes maintiennent leurs efforts de maîtrise (à travers la réduction de certains postes sur lesquels elles ont la faculté d'agir), et surtout, au regard des besoins à couvrir et des dynamiques à accompagner, les communes sont soucieuses de réaliser leurs programmes d'investissements.



Une accélération de l'investissement, financée notamment par l'emprunt

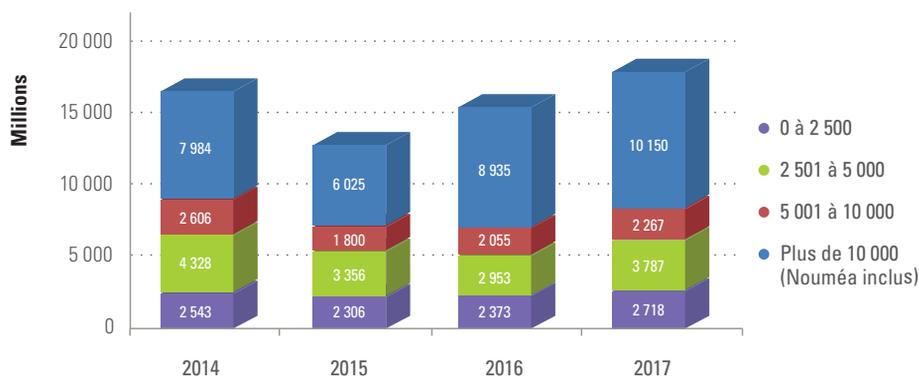
La relance des dépenses d'investissement

Après une année 2015 au ralenti et la reprise en 2016, l'effort d'investissement (hors emprunt) fait un nouveau bond en avant en 2017. Ces dépenses représentent 18,9 Mds F.CFP contre 16,3 Mds F.CFP en 2016, soit une hausse de 2,6 Mds F.CFP (après celle de +2,8 Mds F.CFP déjà connue en 2016).

Ce haut niveau s'explique par le fait que 2017 est à la fois la première année des contrats de développement 2017/2021 (pour lesquels les projets sont désormais initiés) et une année de milieu de mandat des exécutifs municipaux qui sont alors en mesure de lancer leurs projets, qui avaient l'objet de réflexion, de priorisation et d'études les années précédentes. Pour mémoire, le contrat 2010/2015 avait été marqué par un pic d'investissement lors de sa 3^{ème} année, en 2013 (20 Mds F.CFP contre 17,7 Mds F.CFP en 2012) ; 2013 était également une année de fin de mandat et donc de mise en œuvre des projets.

Cette évolution est comparable à ce qui est observé dans les communes de métropole où les investissements augmentent aussi significativement²⁹, ce qui confirme le lien avec le cycle électoral.

Graphique 10 : Dépenses d'investissement hors emprunt³⁰ des communes par strate de population (en M F.CFP)



Alors qu'en 2016, la croissance globale est tirée par le poids des investissements de la capitale, l'accélération des investissements concerne surtout les autres communes en 2017.

²⁹ « Les dépenses d'investissement du bloc communal (communes et leurs groupements) sont plus sensibles au cycle électoral local : baisse l'année de l'élection et celle qui suit, ensuite reprise puis accélération jusqu'aux élections suivantes. Après trois années consécutives de baisse, les dépenses progressent en 2017 (+ 8,2 %, à 29,6 Md€). Cette hausse s'explique essentiellement par la progression des dépenses d'équipement (+ 9,3 %) alors que les subventions d'équipement diminuent (- 2,7 %). Par rapport aux précédents cycles électoraux, la baisse de l'investissement local en début de cycle aura donc été plus marquée, et la reprise un peu plus tardive. Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales « LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2018 ».

³⁰ Les travaux en régie sont partiellement comptabilisés au sein des dépenses d'investissement. Ils demeurent néanmoins limités à 518 M F.CFP en moyenne par an (642 M F.CFP en 2016). La plupart sont assurés par les communes de moins de 5000 habitants (516 M F.CFP en 2016 dont 1/3 par 1 seule commune), même si les communes de plus de 5 000 habitants commencent à les comptabiliser (notamment dans le cadre d'une optimisation comptable).



Tableau 5 : Evolution des dépenses d'investissement (hors emprunt) entre 2016 et 2017

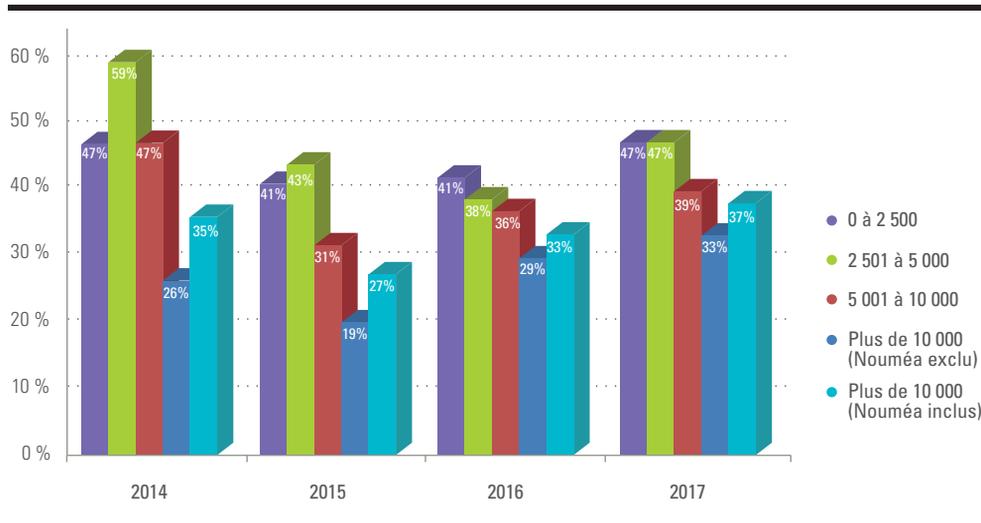
	Montant En Mds F. CFP	Evolution En Mds F. CFP	Evolution En %
+ de 10 000 hab. (Nouméa inclus)	10,1	+ 1,2	+14
+ de 10 000 hab. (Nouméa exclu)	3,8	+0,9	+30
De 5 000 à 10 000 hab.	2,3	+0,2	+10
De 2 500 à 5 000 hab.	3,8	+0,8	+28
De 0 à 2 500 hab.	2,7	+0,3	+15
Total	18,9	+2,6	+16

Les communes de plus de 10 000 habitants (hors Nouméa) et celles de 2 500 à 5 000 habitants sont celles qui connaissent l'augmentation la plus sensible de leurs investissements. Pour les premières, cela peut s'expliquer par le « pic » d'investissement de la mandature, alors que pour les secondes, cela semble compenser un certain retard, pris notamment en 2016³². Pour ces deux strates de communes, les dépenses d'investissement par habitant atteignent leur niveau le plus élevé sur la période 2014/2017 (respectivement 53 000 et 116 000 F.CFP/habitant - cf. annexe).

Ces investissements restent majoritairement portés par le budget principal (15,8 Mds F.CFP en 2017), même si ceux des budgets annexes « eau potable » et « ordures ménagères » progressent également, et si les dépenses du budget assainissement restent importantes (cf. infra).

L'effort d'équipement, ramené aux recettes réelles de fonctionnement, s'intensifie et atteint 37% des recettes contre 33% en 2016. Cette augmentation résulte d'une hausse globale des investissements, quelle que soit la strate de population. En pourcentage, l'effort d'équipement des communes de plus petite taille progresse le plus fortement.

Graphique 11 : Effort d'équipement des communes par strate de population (en % des recettes de fonctionnement)



Comme les reports³³ avaient pu l'augurer, la relance plus prononcée des investissements est effectivement intervenue en 2017.

³¹ Ex : piscine de Magenta et réfection de chaussées à Nouméa ; école à Dumbéa, routes au Mont-Dore, etc.

³² En 2016, on n'observait en effet pas de reprise des investissements des communes de 0 à 2500 habitants et même une baisse pour les communes de 2500 à 5000 habitants (cf. Observatoire des communes 2018).

³³ Les reports s'étaient accrûs sensiblement en 2016 pour atteindre 13,1 Mds FCFP en dépenses et 8,2 Mds FCFP en recettes.

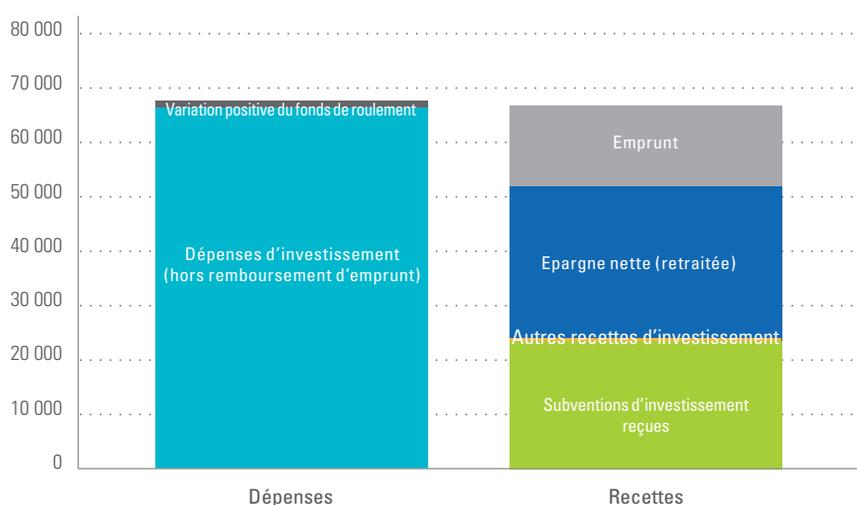


Un mode de financement sain, marqué par un recours à l'emprunt qui reste toutefois soutenable

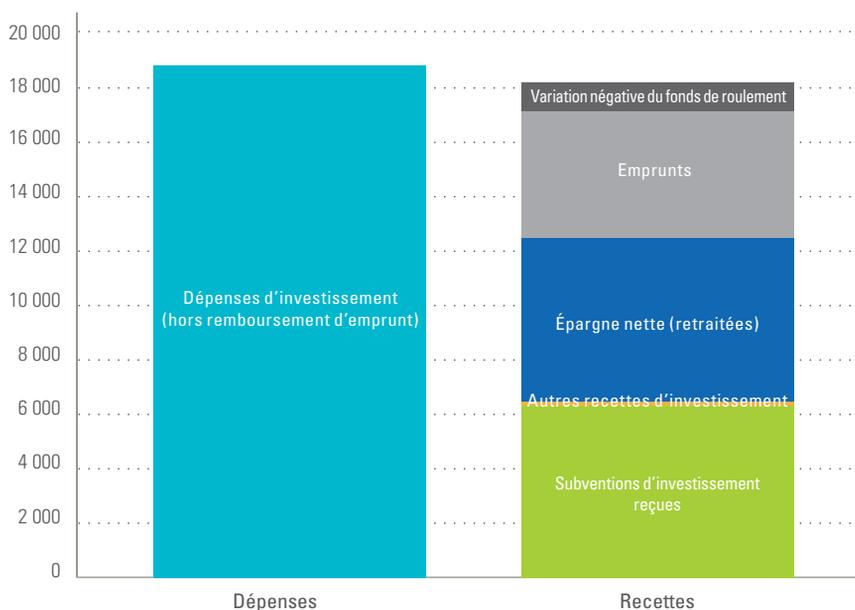
A. UN FINANCEMENT TOUJOURS ÉQUILIBRÉ ET SAIN

Le mode de financement des investissements des communes calédoniennes reste structurellement équilibré et sain. Il repose en effet essentiellement sur les subventions et l'épargne nette. Celles-ci demeurent les premières sources de financement en 2017. Toutefois, ces ressources ne couvrent plus que les 2/3 des dépenses d'investissements (contre les 3/4 sur la période 2014/2017). En 2017, pour compenser une épargne nette moins élevée, les communes ont - comme en 2016 - puisé dans leur fonds de roulement pour financer l'investissement (6% des dépenses contre 10% en 2016), et, à la différence des années passées, recouru plus massivement à l'emprunt (25% contre 13% en 2016).

Graphique 12 a : Financement de l'investissement des communes sur 2014/2017 (en M FCFP)

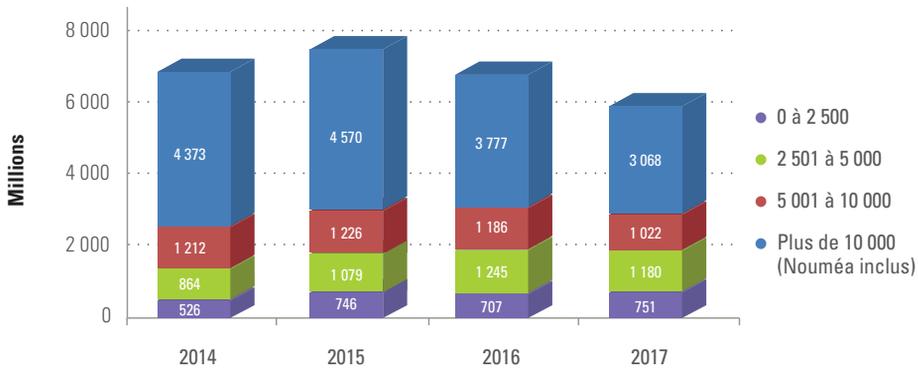


Graphique 12 b : Financement de l'investissement des communes sur 2014/2017 (en M FCFP)



La part d'autofinancement, mesurée par le niveau d'épargne nette³⁴, correspond aux ressources directement dégagées sur la section de fonctionnement et disponibles pour financer l'investissement. L'épargne nette contribue à l'investissement à hauteur de 6 Mds F.CFP en 2017 contre 6,9 Mds F.CFP en 2016, soit une nette diminution de -13% (après celle de -9% déjà constatée en 2016). Elle couvre 32% des dépenses d'investissement contre près de la moitié en 2016. L'épargne nette n'est donc plus en 2017 la première ressource d'investissement (devancée par les subventions).

Graphique 13 : Epargne nette dégagée par les communes par strate de population (en M FCFP)



Cette évolution résulte de la baisse de l'épargne brute (-8,6% ; -835 M F.CFP), précédemment évoquée, mais également de la croissance du remboursement de la dette (+2,1% ; +59 M F.CFP). Compte tenu du faible niveau de recours à l'emprunt en 2015 et 2016, cette hausse résulte du profil de la dette des communes.

La baisse de l'épargne nette a quasiment été compensée par la hausse des subventions perçue (+786 M F.CFP). Après les années creuses de 2015 et 2016, les subventions d'investissement retrouvent quasiment leur niveau de 2014³⁵. Elles deviennent la 1^{ère} source de financement des dépenses en 2017 et couvrent – quasiment comme en moyenne sur 2014/2017 - 33% des dépenses d'investissement. Lissées sur plusieurs années, ces données semblent montrer une certaine constance du financement par subvention (couvrant 1/3 des dépenses), et à des niveaux relativement parallèles à ceux de l'évolution des dépenses d'investissement (quand les dépenses progressent, les subventions suivent également à la hausse).

Elles s'élèvent à 6,3 Mds F.CFP (contre 5,5 Mds F.CFP en 2016). En comparaison, en métropole, les subventions d'investissement du secteur communal progressent de +1,2 % en 2017.

³⁴ L'épargne nette correspond à l'épargne brute après déduction du remboursement du capital de la dette.

³⁵ Il est à noter que les dépenses d'investissement dépassent, elles, en 2017 leur niveau de 2014..



Graphique 14 : Subventions d'investissement perçues par les communes par strate de population (en M.F.CFP)



Quasiment toutes les strates de communes connaissent, en 2017, une progression des volumes de subventions reçues. Seules les communes de 5 000 à 10 000 habitants voient ce volume décroître. En pourcentage, et d'une manière générale, le taux de subventionnement des investissements en 2017 est du même ordre que celui de 2016. Si les communes de l'agglomération restent moins subventionnées que les autres, cela s'explique par les volumes importants d'investissements réalisés.

Tableau 6 : Taux de subventionnement des investissements des communes par strate de population

	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2014/2017
De 0 à 2 500 hab.	49 %	62 %	58 %	59 %	57 %
De 2 500 à 5 000 hab.	54 %	48 %	52 %	50 %	51 %
De 5 000 à 10 000 hab.	44 %	37 %	37 %	27 %	36 %
+ de 10 000 hab.	20 %	29 %	20 %	21 %	23 %
Moyenne	36 %	40 %	34 %	33 %	36 %

Au regard des reports qui sont élevés et croissants pour les recettes (8,3 Mds F.CFP) mais qui diminuent pour les dépenses (11,6 Mds F.CFP)³⁶, une hausse du taux de subventionnement pourrait survenir en 2018.

Globalement, en plus des subventions, de l'épargne nette et de l'emprunt (cf. infra), les communes ont également eu recours à leur fonds de roulement pour financer l'investissement. Compte tenu de la prudence des communes à engager des dépenses, sans subventionnement, cela s'explique probablement par un simple décalage dans la perception des subventions d'investissement, conduisant les communes à faire une avance de la dépense. C'est aussi ce que semble indiquer le niveau de reports en recettes d'investissement (cf. supra). Par exception, il n'est pas exclu que des communes aient aussi fait

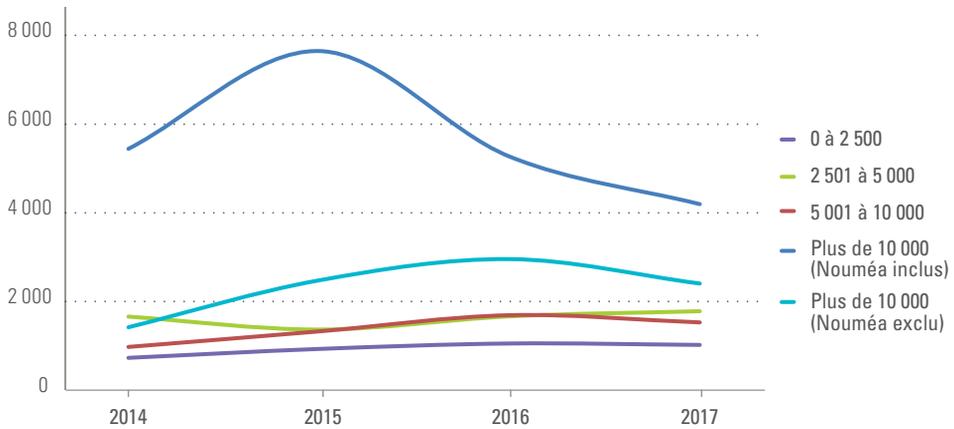
³⁶ Les opérations sont inscrites aux budgets mais en attente de réalisation, soit pour des raisons techniques, soit par prudence, par exemple dans l'attente d'octrois de financements des partenaires.



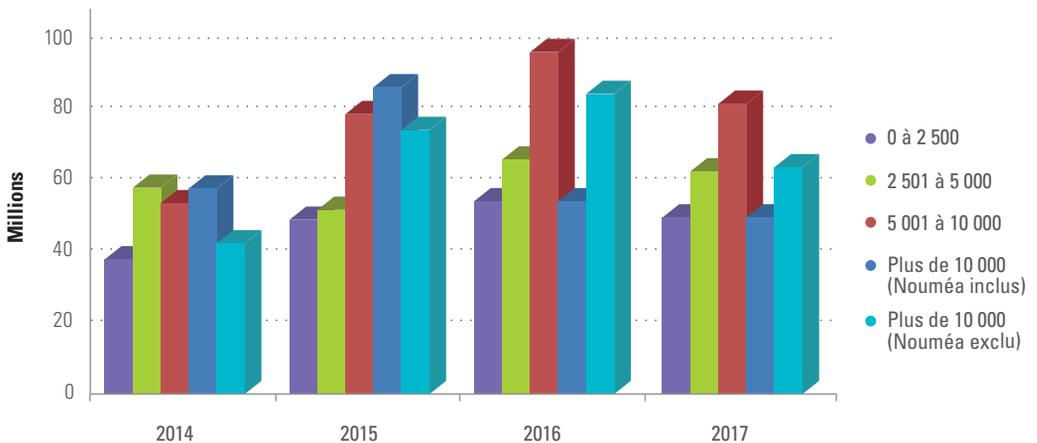
le choix de recourir à leur fonds de roulement (ou à l'emprunt – cf. infra) pour financer des opérations, jugées essentielles, mais non ou insuffisamment subventionnées.

Cette ponction sur les réserves accumulées de 1,2 Md F.CFP reste en tout état de cause mesurée, représentant 6% des dépenses (contre 10%; 1,6 Md F.CFP en 2016). Ce fonds de roulement représente 52 jours de dépenses totales, soit un niveau qui demeure correct. On considère en effet qu'un fonds de roulement compris entre 30 et 60 jours est jugé suffisant pour couvrir les besoins de trésorerie.

Graphique 15 : Fonds de roulement avant report³⁷ des communes par strate de population (en M FCFP)



Graphique 16 : Fonds de roulement avant report des communes par strate de population (en jours de dépenses totales)

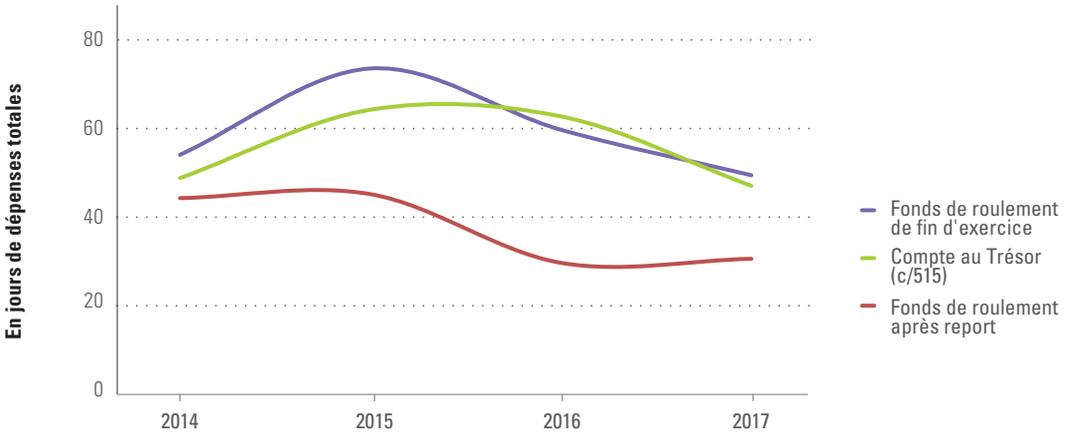


³⁷ C'est-à-dire sans prise en compte des montants de restes à réaliser en dépenses et recettes d'investissement, arrêtés au 31/12 et reportés sur l'exercice suivant.



Il y a en outre une concordance, au 31/12/17, entre le niveau de fonds de roulement (8,6 Mds F.CFP) et le niveau du compte auprès de la Direction des Finances Publiques (8,3 Mds F.CFP).

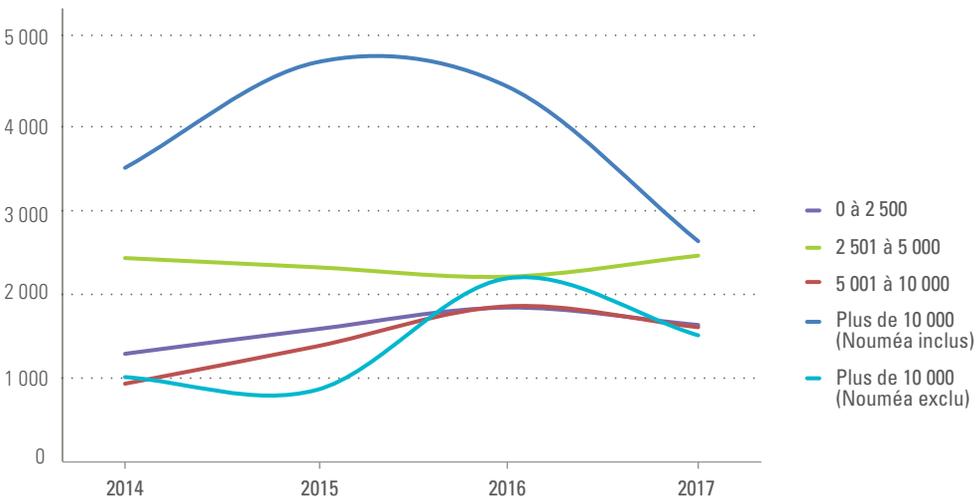
Graphique 17 : Évolutions comparées du fonds de roulement (avant et après report) et du compte au Trésor (en jours de dépenses totales)



Néanmoins, les niveaux de fonds de roulement doivent parfois être nuancés au regard des disponibilités réelles au compte au trésor. De même, si, d'une manière générale, la trésorerie au 31/12 apparaît suffisante, il demeure des situations particulières de tensions de trésorerie.

Toutes les communes n'ont pas puisé dans les « réserves » des années passées, certaines strates de communes voyant d'ailleurs leur fonds de roulement progresser. Le poids de Nouméa a, comme cela avait déjà pu être constaté lors des éditions précédentes de l'Observatoire, un impact particulièrement important sur l'indicateur du fonds de roulement.

Graphique 18 : Niveau de trésorerie³⁸ des communes par strate de population (en M FCFP)



³⁸ Les opérations sont inscrites aux budgets mais en attente de réalisation, soit pour des raisons techniques, soit par prudence, par exemple dans l'attente d'octrois de financements des partenaires.

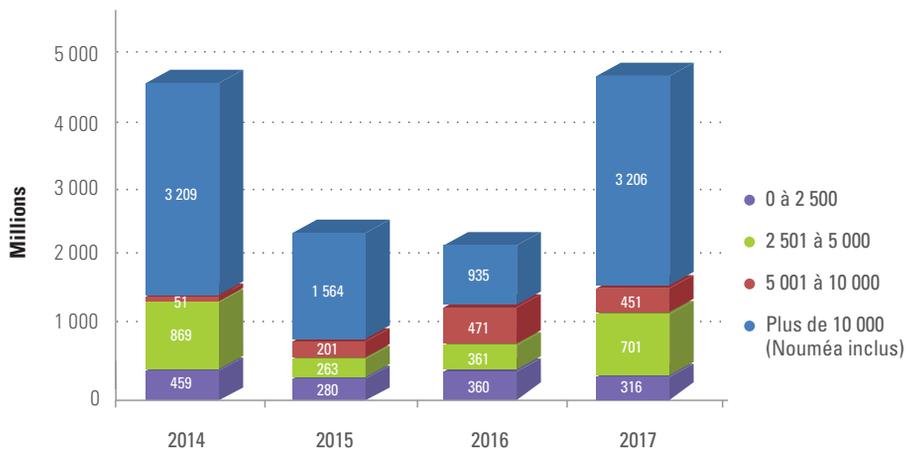
B. L'ENDETTEMENT

Le recours à l'emprunt a doublé en 2017. Les communes ont emprunté 4,7 Mds F.CFP en 2017, soit un montant, à lui seul, supérieur à celui des deux années précédentes (4,4 Mds F.CFP sur deux ans). Ce montant couvre 25% des dépenses d'investissement, une part en nette hausse par rapport à 2016 (13%). L'emprunt devient donc en 2017 davantage qu'une source de financement d'appoint. Plus précisément, il y a une correspondance directe entre le surplus d'investissement et ce surcroît d'emprunt. Ainsi, les 2,7 Mds F.CFP d'investissements supplémentaires ont été financés par 2,5 Mds F.CFP d'emprunts de plus qu'en 2016. C'est donc l'accroissement du volume d'investissement à financer qui a conduit les communes à recourir davantage à cette ressource (plus que les conditions d'emprunts qui sont caractérisées depuis plusieurs années par des taux d'intérêt bas³⁹).

En 2017, à mi-mandat, le recours à l'emprunt a pu être perçu comme le facteur permettant d'accélérer la réalisation d'opérations essentielles de la mandature (sans attendre l'alternative d'un financement par subvention, même si les communes continuent dans l'ensemble à privilégier les opérations faisant l'objet de financement de leurs partenaires Etat, provinces, territoire).

Logiquement, ce recours plus important à l'emprunt provient des communes qui ont le plus investi en volume, c'est-à-dire les communes de plus de 10 000 habitants qui ont multiplié leur recours à l'emprunt par 3,5 (passant de 0,9 Md F.CFP en 2016 à 3,2 Md F.CFP en 2017), et celles de plus de 2 500 habitants qui l'ont quasiment doublé (passant de 0,4 Md F.CFP à 0,7 Md F.CFP).

Graphique 19 : Recours aux nouveaux emprunts des communes par strate de population (en M F.CFP)



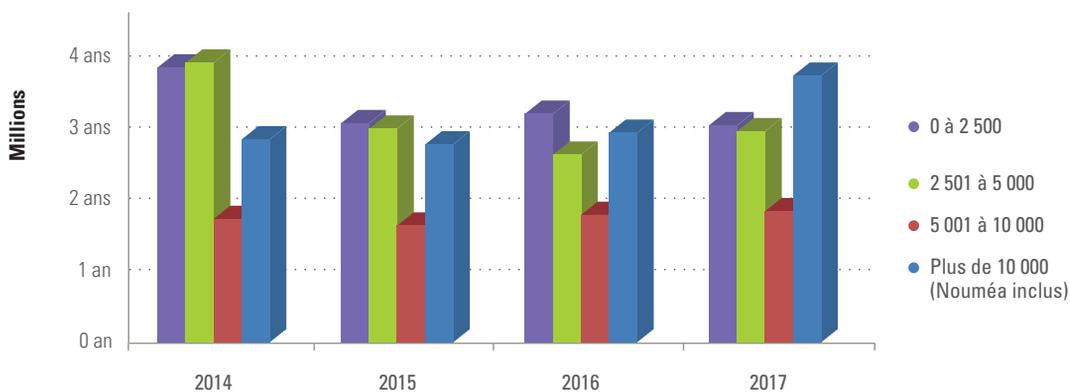
L'emprunt nouveau étant supérieur au remboursement du capital de la dette (qui s'élève à 2,9 Mds F.CFP en 2017), l'encours de dette des communes augmente, après deux années de baisse. Il s'élève à 28,1 Mds F.CFP, en hausse de +7% et représente environ un tiers de l'endettement de l'ensemble des collectivités calédoniennes, Nouvelle-Calédonie et provinces incluses.

Cet endettement représente 55% des recettes réelles de fonctionnement des communes, soit un taux d'endettement qui reste bien en deçà des seuils d'alerte habituellement préconisés (100-150%). Combinée à un niveau d'épargne encore suffisant, la solvabilité des communes calédoniennes demeure satisfaisante. Toutes choses égales par ailleurs, sur la base des données 2017, il faudrait, aux communes, dans leur globalité, un peu plus de 3 années d'épargne pour rembourser leur dette.

³⁹ L'AFD a décaissé pour 4,3 Mds F.CFP de prêts aux communes dont 2/3 avaient un taux d'intérêt inférieur à 0,5%. Les communes de moins de 10 000 habitants sont éligibles à des produits financiers bonifiés par l'Etat. C'est aussi le cas des investissements 'verts', cette fois pour l'ensemble des communes.



Graphique 20 : Capacité de désendettement des communes par strate de population (en année d'épargne brute)



Ce niveau de solvabilité est également satisfaisant si on le compare avec celui des communes de métropole et d'outre-mer. Seules les communes polynésiennes ont une meilleure capacité de désendettement, qui s'explique par un niveau d'endettement (et d'investissement) nettement plus réduit.

Graphique 21 : Comparaison des capacités de désendettement des communes par géographie (en année d'épargne brute)



Cette très bonne solvabilité du bloc communal ne doit toutefois pas masquer certaines situations plus tendues pour quelques communes dont la capacité de désendettement reste fragile.



Le niveau des investissements reste rythmé par le cycle électoral et celui des contrats de développement. Après la reprise des investissements en 2016, ces derniers ont poursuivi leur rebond en 2017.

Si un financement équilibré de la section d'investissement (reposant essentiellement sur l'épargne et les subventions pour financer leurs investissements) reste caractéristique des communes calédoniennes, l'année 2017 s'illustre par un nouveau recours au fonds de roulement, ainsi que par une hausse de l'emprunt.

2017 montre ainsi des communes volontaires dans la réalisation de leurs investissements qui utilisent leur capacité d'endettement (après deux années de désendettement).

En 2017, les plus grands travaux de la mandature, notamment ceux prévus dans le cadre des contrats de développement 2017/2021, sont donc résolument lancés, et devraient se poursuivre en 2019, dernière année avant l'échéance électorale de 2020. Les communes contribuent de nouveau pleinement à l'investissement public en Nouvelle-Calédonie.

Toutefois, la baisse de l'épargne et la moindre capacité de désendettement semblent annonciatrices de tensions, dans un contexte où les recettes fiscales continuent de stagner voire diminuer.

Les budgets annexes porteurs d'investissement, mais déséquilibrés

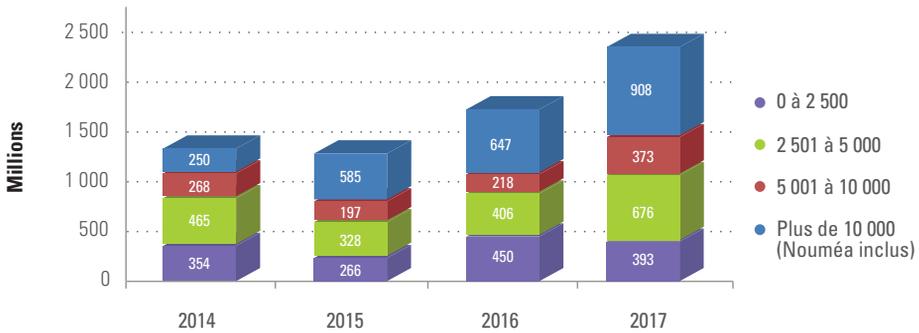
A. DES INVESTISSEMENTS EN HAUSSE

En 2017, les investissements portés par les budgets annexes sont en augmentation et atteignent au total 3,2 Mds F.CFP (contre 2,6 Mds F.CFP en 2016).

Les investissements en matière d'eau potable restent très significatifs (2,4 Mds F.CFP) et continuent même de croître fortement (+0,6 Md F.CFP), traduisant des besoins toujours importants dans ce secteur. En 2017, hormis les communes de moins de 2 500 habitants, toutes les autres communes ont davantage investi en matière d'eau potable : +40% pour les communes de plus de 10 000 habitants, +72% pour les communes de 5 000 à 10 000, +66% pour les communes de 2 500 à 5 000 habitants, mais -13% pour les communes de moins de 2 500. Ces investissements, qui croissent très rapidement depuis 2014, atteignent leur plus haut niveau en 2017. Ces investissements concernent alors principalement l'adduction d'eau potable (renforcement, maillage) et la réhabilitation ou construction de réservoirs.

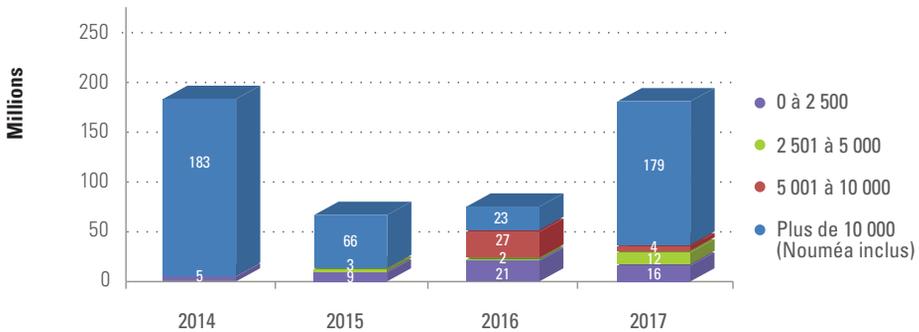


Graphique 22 : Budget EAU - Comparaison des dépenses d'investissement (hors emprunt) (en M FCFP)



Si les investissements restent habituellement réduits en matière d'ordures ménagères, ils se sont nettement accrus, multipliés par trois, passant de 73 M FCFP à 211 M FCFP, avec le développement en cours des infrastructures de type déchetterie sur les communes de plus de 10 000 habitants, en lien également avec le regain d'intérêt porté à la question des déchets et les besoins significatifs restant à couvrir (cf. partie II).

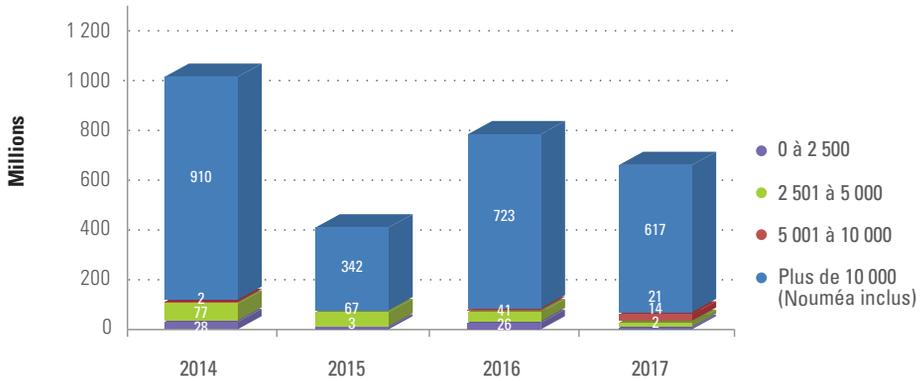
Graphique 23 : Budget DÉCHETS - Comparaison des dépenses d'investissement (hors emprunt) (en M FCFP)



En revanche, dans le secteur de l'assainissement, si les investissements restent significatifs, ils sont légèrement moins élevés qu'en 2016 (0,7 Md FCFP, -18%), et concernent toujours quasi-exclusivement les communes de plus de 10 000 habitants disposant d'un budget annexe dédié.



Graphique 24 : Budget ASSAINISSEMENT- Comparaison des dépenses d'investissement (hors emprunt) (en M.F.CFP)



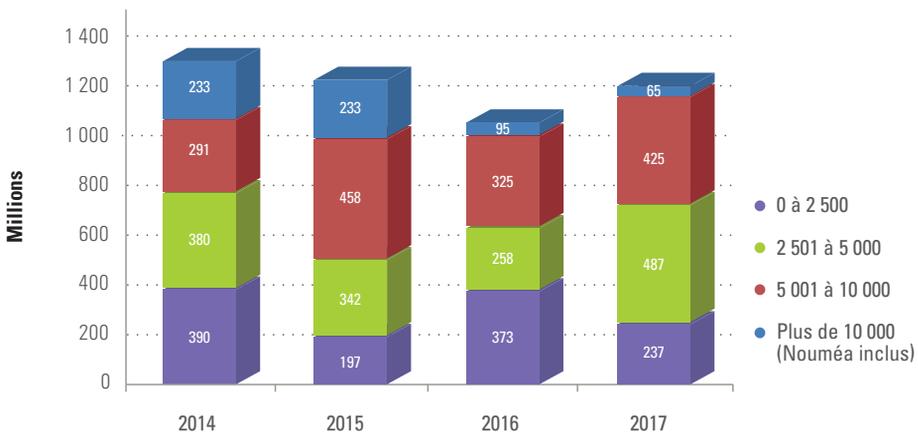
B. UN FINANCEMENT SPÉCIFIQUE DES BUDGETS ANNEXES

En 2017, ces investissements ont été financés par (i) les redevances, (ii) les subventions d'investissement (hors commune), (iii) l'emprunt et (iv) les subventions d'équilibre (en fonctionnement).

► (i) Les subventions d'équilibre (en fonctionnement)

Alors qu'elles avaient tendance à baisser, les subventions issues du budget principal restent indispensables à l'équilibre de la quasi-totalité des budgets annexes - et sont même en nette augmentation. Cette hausse est à mettre en rapport avec l'accentuation des investissements (financée par ce prélèvement sur le budget principal). Bien que légère, elle montre la difficulté sur le moyen / long terme à atteindre un équilibre par la tarification et l'usager, à l'exception notable des communes de plus de 10 000 habitants où ce prélèvement diminue⁴⁰.

Graphique 25 : Subventions d'équilibre des communes par strate de population (en M.F.CFP)

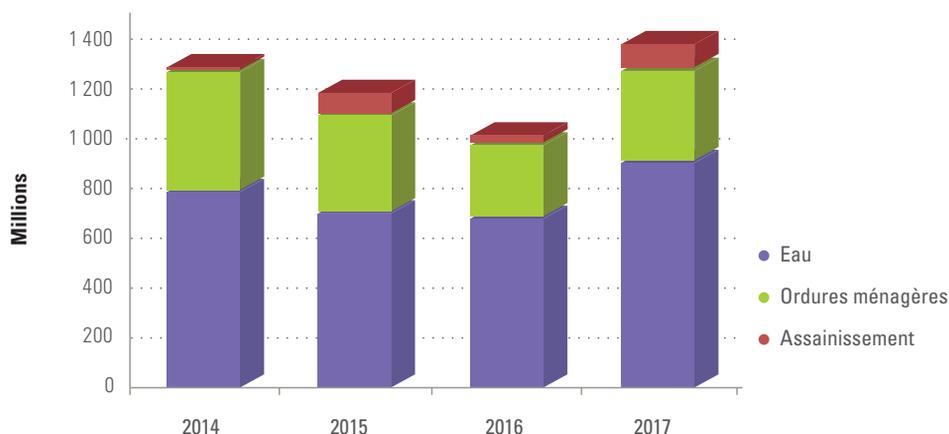


⁴⁰ Elle diminue aussi pour les communes de moins de 2500 habitants. Toutefois, en global, l'épargne brute et le fonds de roulement négatifs laissent sous-entendre que les subventions nécessaires à l'équilibre de ces budgets ont été minorées.



Ce constat est vrai pour le budget eau (+3% +22 M F.CFP) mais particulièrement pour les budgets ordures ménagères (+20% +53 M F.CFP) et assainissement (+87 M F.CFP : +687%). La subvention du budget de fonctionnement sert, de fait, de variable d'ajustement pour assurer l'autofinancement de l'investissement. C'est particulièrement le cas en 2017 pour les communes de 2 500 à 5 000 habitants. D'une manière générale, les communes ont plus facilement recours à ces subventions que celles d'investissement en provenance du budget principal⁴¹, ou qu'à l'emprunt.

Graphique 26 : Subventions d'équilibre des communes par budget (en M F.CFP)



► (ii) l'emprunt

Les investissements des budgets annexes sont faiblement financés par l'emprunt. En 2017, ce financement par emprunt concernait essentiellement des opérations du contrat de développement, notamment d'eau potable pour les communes de plus de 10 000 habitants, celles-ci optimisant leur financement par le recours à des prêts à des conditions avantageuses sur ce secteur. Cela représente 633 M F.CFP d'emprunts en 2017, qui couvrent 27% des dépenses d'eau potable (contre aucun emprunt au budget ordures ménagères, et seulement 53 M F.CFP en assainissement).

► (iii) Les subventions d'investissement (hors commune)

Les subventions d'investissement des partenaires des communes (Etat, provinces, Nouvelle-Calédonie) sont relativement importantes et croissantes. Parallèlement à la hausse des dépenses, ce sont les subventions aux budgets « Eau » qui progressent fortement (+ 224 M F.CFP). En revanche, elles stagnent pour les budgets « ordures ménagères » et baissent même pour les budgets « assainissement », probablement en lien avec un décalage entre la réalisation de la dépense une année et l'encaissement de la subvention la suivante. Les budgets « assainissement » restent atypiques en ce qu'ils concernent quasi-exclusivement les communes de plus de 10 000 habitants (de plus petites fusionnent leur budget « eau et assainissement »).

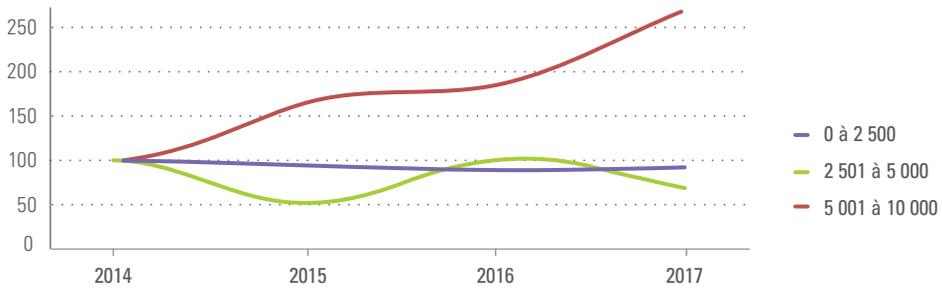
► (iv) Les redevances

Surtout, dans la continuité des années passées, la hausse des redevances usagers est significative. Si elle ne s'élève qu'à +3% en 2017 pour les ordures ménagères et l'assainissement, elle est en revanche de +25% pour le budget « eau » (ce qui représente +18%/an en moyenne entre 2014 et 2017).

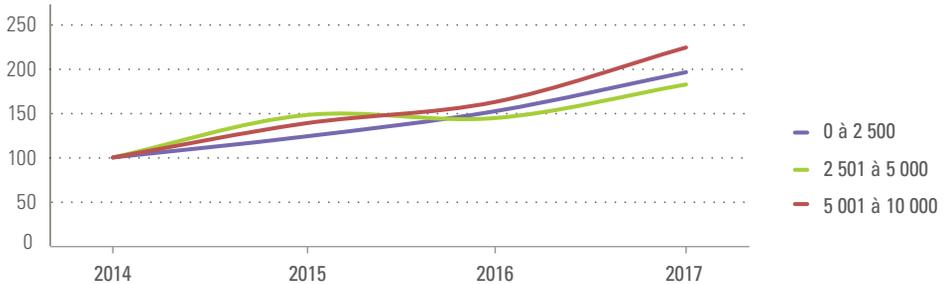
Si cette tendance semble montrer la préoccupation de faire payer le service (en particulier celui de l'eau en 2017), la progression a cependant un revers. En effet, les impayés augmentent dans des proportions semblables pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants (cf. infra). Pour les communes de moins de 5 000 habitants, les restes à recouvrer (impayés) sont également à la hausse, alors même que les produits des services ne progressent pas. Les graphiques suivants illustrent, d'abord pour le service de l'eau potable puis celui des ordures ménagères, cette évolution quasi-parallèle entre les redevances (factures émises) et les restes à recouvrer (factures non recouvrées).



Graphique 27 : Produits des services du budget eau des communes par strate de population (en base 100)⁴²



Graphique 28 : Restes à recouvrer du budget eau des communes par strate de population (en base 100)



Concernant les services de collecte des ordures ménagères en 2017 (au niveau communal uniquement, soit 22 communes⁴³), les restes à recouvrer connaissent également une hausse. Hors le cas particulier des communes de plus de 10 000 habitants⁴⁴, la tendance apparaît comparable à celle constatée sur l'eau et touche toutes les strates de population.

Des restes à recouvrer importants et croissants peuvent affecter la sincérité des comptes. Fin 2017, les communes ont pris en compte le problème, comme en témoigne l'augmentation des provisions réalisées. Toutefois, quasiment aucune admission en non-valeur n'est intervenue. Les plans d'apurement pluriannuel de ces dettes (c'est-à-dire acter le fait que des créances, le plus souvent très anciennes, seront irrécouvrables) restent très peu fréquents⁴⁵.

⁴² L'évolution en base 100 des produits des services et des restes à recouvrer des communes de plus de 10 000 habitants n'est pas pertinente en raison du mode de gestion déléguée.

⁴³ Ces données ne prennent pas en compte les données financières issues des structures intercommunales (cf. infra).

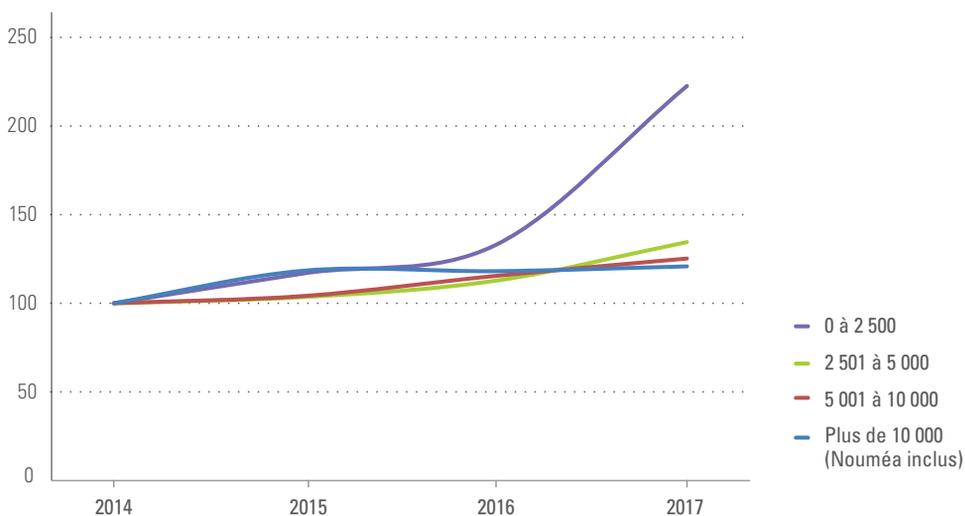
⁴⁴ Dont les données sont faussées par l'impact technique d'un changement de logiciel qui avait entraîné une prise en charge tardive du rôle d'impayés.

⁴⁵ Des recouvrements post ANV restent en tout état de cause possibles.

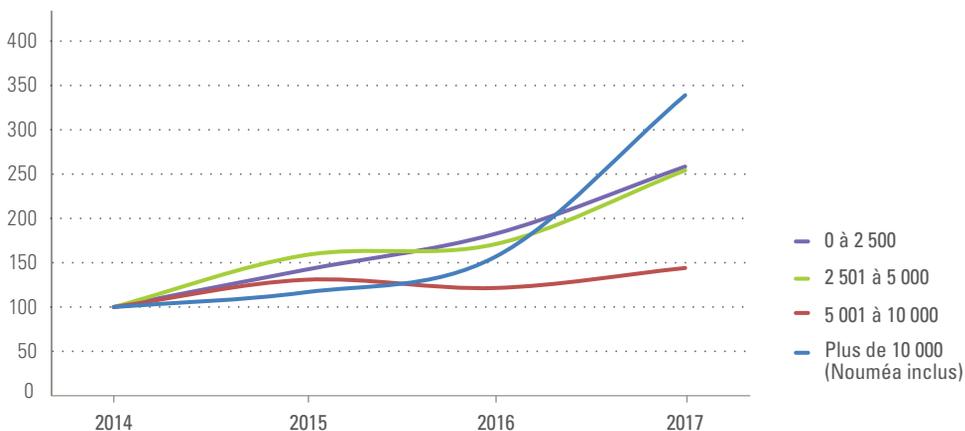




Graphique 29 : Produits des services du budget eau des communes par strate de population (en base 100)



Graphique 30 : Restes à recouvrer du budget déchets des communes par strate de population (en base 100)⁴⁶



Cette situation semble montrer que l'instauration de budgets annexes dédiés à l'eau et aux ordures ménagères, depuis plusieurs années, ne s'accompagne pas partout d'un recouvrement efficace. Cette tendance semble structurelle, et interpelle sur les difficultés rencontrées et l'absence de solutions à ce stade.

⁴⁶ Graphique non pertinent pour l'assainissement, compte tenu du faible nombre de budget par strate démographique.



Ce problème de recouvrement, qui s'aggrave en 2017, concerne naturellement les budgets annexes (la hausse globale de +20% de restes à recouvrer leur est uniquement imputable⁴⁷), les services facturés sur les autres budgets (principal notamment) étant infime. Ces impayés sont en forte hausse pour le budget des ordures ménagères (+87% +680 M F.CFP) et de l'eau (+37% +252 M F.CFP).

Ces problèmes récurrents de recouvrement sont probablement la conséquence de difficultés (erreurs dans l'établissement du rôle par exemple) ainsi qu'un adressage défaillant, et parfois complexe. La question se pose aussi des incitations à faire payer les populations et de leur acceptation à y consentir. On peut aussi faire l'hypothèse d'une capacité à payer moins forte dans les communes de petite taille alors que le recouvrement s'opère plus facilement dans les communes de plus de 10 000 habitants.

La relation étroite entre l'ordonnateur et le comptable reste un facteur déterminant contribuant à la réussite de cet important travail de recouvrement, et donc de préservation de la situation financière des communes. Cette collaboration étroite peut être formalisée dans le cadre de convention de recouvrement avec la Direction des Finances Publiques de Nouvelle-Calédonie.

L'examen de l'évolution des budgets annexes en 2016⁴⁸ alertait déjà sur une situation qui se confirme dans les comptes 2017 : le niveau des impayés et leur impact sur l'équilibre des budgets. Avec la hausse apparente du produit des redevances, une hausse sensible des restes à recouvrer est en effet parfois constatée, notamment sur le budget eau, ce qui traduit une hausse des tarifs non suivie de paiement par les usagers.

Dès lors, l'analyse approfondie des budgets annexes nuance voire, dans quelques cas, remet en question l'amélioration apparente des grands équilibres financiers de certaines collectivités, tant au niveau de leur capacité d'épargne réelle qu'au niveau de leurs résultats comptables.

A défaut de respecter le principe d'équilibre des budgets par les recettes des usagers, un enjeu de taille est, par endroit, de faciliter et d'améliorer le recouvrement des factures. Sans ce recouvrement, faire apparaître une progression des recettes des services accompagnée d'une baisse des subventions d'équilibre n'aurait pas de sens et au contraire masquerait un déséquilibre des budgets.

Le travail de provisionnement actuellement réalisé par les communes (et particulièrement visible sur l'exercice 2017) est un élément qui doit contribuer à cette réalité et sincérité des comptes.

⁴⁷ Hausse des restes à recouvrer au budget EAU : +37% +252 M F.CFP ; au budget ORDURES MENAGERES : +87% +680 M F.CFP (à relativiser cependant du fait des difficultés techniques liées au changement de logiciel), et au budget ASSAINISSEMENT : +71%+109 M F.CFP

⁴⁸ cf. Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie 2018.





PARTIE II

LA GESTION COMMUNALE ET INTERCOMMUNALE DES DÉCHETS

Les évolutions démographiques et des modes de vie et de consommation ont fait de la gestion des déchets l'un des grands défis des territoires et de leur développement durable. En Nouvelle-Calédonie, la production de déchets ménagers a représenté plus de 100 000 tonnes en 2017 et ce volume augmente chaque année. En première ligne pour la gestion des déchets, les communes calédoniennes sont passées au fil du temps d'un mode de gestion relativement simple, c'est-à-dire en régie, avec un enfouissement sommaire dans des dépotoirs non réglementés, à la généralisation de la collecte en porte à porte avec un enfouissement en installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND ou ISD) avec des modes d'organisation parfois complexes.

La mission de gestion des déchets incombe à un certain nombre d'acteurs, mais les communes sont les premières concernées au titre de la préservation de la salubrité publique. Relevons toutefois que l'attribution de la compétence de gestion des déchets ménagers n'est pas expressément définie dans le code des communes de Nouvelle-Calédonie⁴⁹ : la loi n°75-633 du 15 juillet 1975, qui confie au maire et au conseil municipal l'essentiel de la responsabilité dans ce domaine, n'a pas été étendue en Nouvelle-Calédonie. Malgré cela, les communes dans leur ensemble assurent la collecte des ordures ménagères, des encombrants et des déchets verts ainsi que leur traitement dans les centres de stockage. Les provinces, quant à elles, complètent le dispositif en procédant au cadrage réglementaire de la filière par le biais de leurs schémas provinciaux de gestion des déchets, et interviennent au titre de leur compétence environnementale. Dans ce cadre, le rôle des provinces est déterminant, mais leurs modalités d'accompagnement sont variables car elles répondent à des logiques et des stratégies différentes.

Les déchets ménagers et assimilés, qui sont les déchets produits par les ménages dans le cadre de leurs activités quotidiennes, regroupent trois catégories :

- ▶ Les ordures ménagères (déchets alimentaires, emballages, textiles, textiles sanitaires, déchets dangereux des ménages),
- ▶ Les encombrants qui, de par leur volume, ne peuvent être pris en charge par la collecte des ordures ménagères en porte à porte (déchets d'équipements électriques et électroniques, meubles, tôles, grillage, vélos, etc.),
- ▶ Les déchets verts⁵⁰.

Ces déchets sont produits par tous les ménages calédoniens en quantité plus ou moins importante selon les modes de vie et de consommation, le lieu et les pratiques.

Dans un contexte où la prise de conscience environnementale se développe, s'intéresser à la gestion des déchets ménagers en Nouvelle-Calédonie permet de mettre en valeur ce service de proximité essentiel à la population.

Au titre de son rôle d'accompagnement des collectivités, l'AFD a ainsi mené en partenariat avec l'ADEME une étude visant à mieux connaître les modalités d'intervention des communes et syndicats en matière de gestion des déchets ménagers et assimilés, afin de saisir les enjeux organisationnels et environnementaux et d'identifier des améliorations possibles, en fonctionnement et en investissement. La première partie est ainsi consacrée à un état des lieux du service de collecte des déchets assuré par les communes (1.1), aux problématiques de ressources humaines (1.2) et aux investissements liés au traitement (1.3). Dans un second temps, nous aborderons les enjeux sous l'angle financier, avec les questions d'identification des charges de fonctionnement (2.1), les ressources d'investissement disponibles sur le territoire (2.2) et la problématique de l'équilibre financier (2.3).

⁴⁹ L'article L.131.2 du CCNC ne mentionne pas expressément que la collecte et le traitement des déchets ménagers relèvent des pouvoirs de police du maire. Ce service ne fait pas non plus partie des dépenses obligatoires des communes énumérées à l'article L.221-2. Les seules dispositions existantes sont celles de l'article L.233-31 qui mentionne la possibilité pour les communes d'instituer une REOM dès lors qu'elles assurent l'enlèvement des déchets.

⁵⁰ Un déchet vert désigne un déchet végétal résultant de l'entretien et du renouvellement des espaces verts publics et privés (parcs et jardins, terrains de sports, etc.), des collectivités territoriales, des organismes publics et parapublics, des sociétés privées et des particuliers.



Une progression du service des déchets assuré par les communes avec l'accompagnement des provinces

Le service de collecte et de traitement des déchets en Nouvelle-Calédonie s'est largement étoffé cette dernière décennie avec notamment la généralisation de la collecte en porte à porte. En parallèle, le développement d'infrastructures structurantes tels que les ISD, les déchetteries, les quais d'apport volontaire, les centres de tri et de traitement (CTT) ou encore les centres d'enfouissement et de stockage des déchets (CESD) ainsi que les points d'apport volontaire (PAV) ont permis une amélioration significative du service.

Le fonctionnement du service

L'ORGANISATION INTERNE DU SERVICE

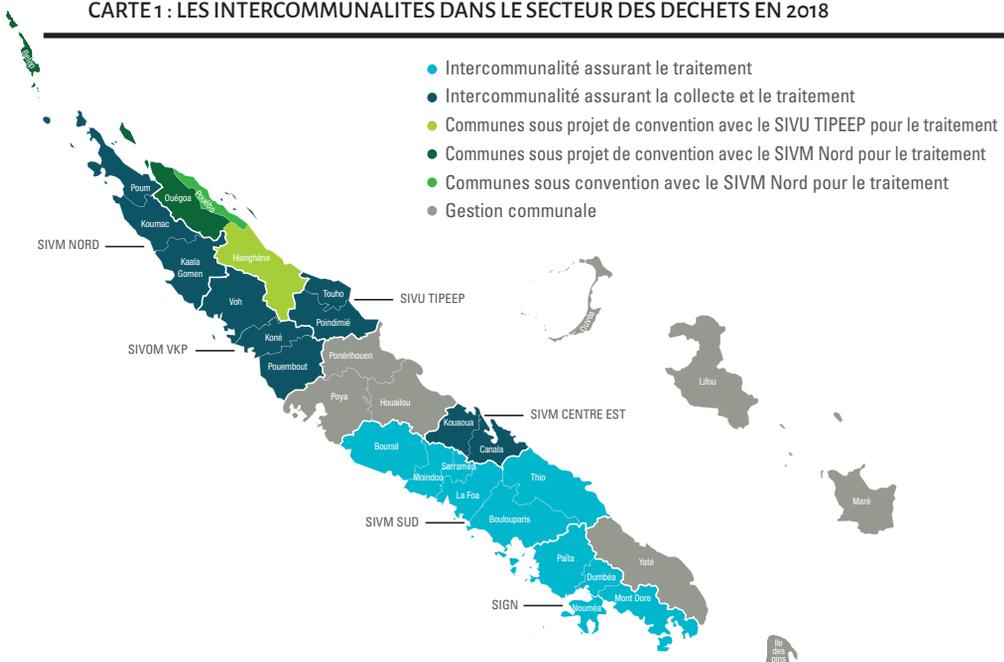
Bien que certaines communes ont conservé la compétence des déchets en régie (8 communes sur 33), la majorité d'entre elles ont décidé de la confier, tout ou partie, à un syndicat intercommunal, qui sont au nombre de six, dont quatre en province Nord et deux en province Sud.

Le choix des communes de transférer tout ou partie de leur compétence à un syndicat semble dépendre de plusieurs facteurs :

- ▶ Géographique,
- ▶ Historique,
- ▶ Financier, dans une optique de mutualisation des coûts et d'économies d'échelle,
- ▶ Organisationnel, chaque commune n'ayant pas forcément les moyens humains pour gérer cette compétence,
- ▶ Structurel, pour permettre la mise en place d'infrastructures structurantes (accès aux ISD et déchetteries notamment).

La carte 1 ci-dessous montre la répartition des intercommunalités sur l'ensemble du territoire et leurs compétences. Naturellement, la proximité géographique est la première condition pour la création d'une intercommunalité. C'est ainsi que les communes éloignées, notamment les îles (Iles Loyauté, Ile des Pins) en sont plutôt exclues. Cela n'empêche pas, en revanche, que des discussions aient lieu pour Belep, même si son insularité continue de présenter un obstacle en vue d'un rapprochement avec le SIVM Nord.

CARTE 1 : LES INTERCOMMUNALITES DANS LE SECTEUR DES DECHETS EN 2018





En province Sud, les communes de l'agglomération se sont organisées en intercommunalité à travers le Syndicat Intercommunal du Grand Nouméa (SIGN) pour la compétence traitement des déchets (la collecte restant gérée par les communes). Le SIVM SUD, fort d'un consensus entre ses membres et d'un soutien de la province Sud - avec un accompagnement financier - regroupe huit communes pour assurer le traitement et accompagner la collecte. Récemment, le syndicat a permis à ses membres de réaliser des économies en organisant, via un groupement de commandes, la négociation de la contractualisation des marchés de collecte⁵¹. Seules Yaté et l'Île des Pins ne font pas partie d'un syndicat.

En province Nord, la répartition géographique des intercommunalités, au nombre de quatre, est liée à l'organisation spatiale inscrite dans le schéma d'aménagement et de l'espace du développement économique (SAEDE) qui est repris dans le schéma provincial de gestion des déchets. Celui-ci définit des ensembles territoriaux homogènes (ETH) : « Espaces de l'Ouest » auquel correspond le SIVOM VKP, « Grand Nord » le SIVM Nord, « Côte Océanienne » le Sivu Tipeep et « Sud Minier » le SIVM Centre Est⁵². Dix communes sur dix-sept ont intégré ces syndicats, et quatre communes ont mis en place des conventions de prestation de service avec ces syndicats : c'est le cas pour Ouégoa et Pouébo conventionnés avec le SIVM Nord, et Hienghène avec le SIVU TIPEEP, conformément à la répartition des ETH. Seules les communes de Houailou, Ponérihouen et Poya ne font pas partie d'un syndicat.

La délégation des compétences peut être complète et inclure aussi bien la collecte que le traitement, comme c'est le cas pour les intercommunalités en province Nord, ou partielle, incluant le traitement uniquement, ce qui est le cas pour les communes du SIGN et du SIVM Sud.

Par ailleurs, au-delà du regroupement en syndicat, les communes et les intercommunalités peuvent faire le choix d'une prise en charge en régie ou d'un recours à la prestation de service (ou de délégation de service public). Généralisé il y a encore une dizaine d'années, le fonctionnement en régie est progressivement remplacé par la prestation externe. Le passage de l'un à l'autre a été décidé pour des raisons économiques (pour contenir la masse salariale) et/ou sociales (faire travailler les entreprises locales) et était considéré comme une modernisation du service. A l'heure actuelle, l'augmentation du prix des services et la nécessité d'équilibrer les budgets annexes incitent plusieurs communes à réfléchir à un retour vers un fonctionnement en régie. Il est à relever que :

- ▶ L'ensemble des communes de province Sud (hors île des Pins) ont recours à un prestataire (traitement et collecte ou traitement seul),
- ▶ Hors SIVOM VKP, les syndicats de la province Nord exercent généralement leurs compétences en régie,
- ▶ Les communes de la province Nord hors syndicats confient le plus souvent la collecte et le traitement des déchets à un prestataire,
- ▶ Les communes des Îles Loyauté exercent leurs compétences de traitement et collecte en régie.

Même si quelques tendances se dessinent, le paysage calédonien est marqué par une très grande hétérogénéité des modes de gestion et d'organisation.

LA PROBLÉMATIQUE DES RESSOURCES HUMAINES : LES POLITIQUES RH ET L'ACCOMPAGNEMENT DE LA MONTÉE EN COMPÉTENCE

A ce jour, seuls les syndicats intercommunaux et les collectivités du Grand Nouméa disposent d'un personnel dédié à la gestion des déchets. Une part significative de ce personnel a été mise en place à partir de 2012, notamment grâce à des partenariats entre les collectivités et l'ADEME à travers le dispositif Contrat d'Objectif Territorial (COT) Déchets. Ce contrat d'une durée de trois ans entre les collectivités et l'ADEME définit six objectifs opérationnels :

- ▶ Animation de l'approche territoriale,
- ▶ Prévention de la production des déchets,
- ▶ Diminution de la quantité de déchets dangereux éliminés avec les déchets des ménages,
- ▶ Optimisation des équipements et des services,
- ▶ Développement de solutions de collecte, de valorisation et d'élimination de déchets particuliers,
- ▶ Optimisation des coûts du service.



Dans les autres communes, le suivi de la gestion des déchets est tantôt réalisé par le secrétaire général, par le directeur des services techniques, par l' élu en charge de l'environnement ou de la santé publique ou par une autre personne.

Dans ces cas, les personnes en charge du suivi de la compétence déchets :

- ▶ Réalisent souvent cette mission en supplément de leur tâche principale,
- ▶ Réalisent cette mission car elles ont une sensibilité particulière sur la thématique,
- ▶ N'ont pas systématiquement suivi de formation spécifique,
- ▶ N'ont pas toujours une connaissance très précise de la réglementation, des possibilités de financement et des compétences exercées par leur collectivité,
- ▶ Ne sont pas toujours informées des avancées techniques et réglementaires provinciales ou territoriales.

L'ADEME dispense également, de manière ponctuelle mais répétée depuis 2011, des formations pour améliorer la connaissance des coûts de gestion et aider au remplissage des matrices des coûts selon la méthode Comptacoût⁵³. L'objectif est d'aider les communes à remplir leur matrice des coûts tout en les formant et les sensibilisant à poursuivre le travail les années suivantes.

L'IFAP (Institut de Formation à l'Administration Publique), organisme de formation des fonctionnaires et des agents publics en Nouvelle-Calédonie, dispense également des formations sur la gestion des déchets.

Le renforcement des compétences reste un enjeu central pour un bon fonctionnement du service. A noter que l'ensemble des postes créés dans le cadre du dispositif COT a été pérennisé à l'issue de la période de financement, ce qui a permis des améliorations du service à plus long terme.

LE SERVICE DE COLLECTE AUPRÈS DES ADMINISTRÉS

La collecte des ordures ménagères (hors encombrants, déchets verts et recyclables) en porte à porte est généralisée et la majorité des communes couvrent 100% de leur territoire. En province Nord toutefois, en raison de l'éloignement de certaines tribus, cinq communes ont des difficultés à dispenser ce service auprès de la totalité de leurs administrés. Dans ce cas, la commune organise l'apport volontaire des déchets et met à disposition un site dédié au plus proche de ces populations, qui est soit une déchetterie (ou un quai d'apport volontaire), soit un ISDND, soit un dépotoir (qui, par définition, n'est pas aux normes).

Lorsque les communes sont pourvues d'un système efficace de collecte des ordures ménagères, ce sont majoritairement les déchets type déchets verts et encombrants qui font l'objet d'un apport volontaire en déchetterie. Les autres communes, qui n'ont actuellement pas accès à une déchetterie, et dont le système de collecte en porte à porte n'est pas généralisé, ont directement recours aux ISDND ou dépotoirs. Ces dernières restent très minoritaires.

Les déchets valorisables (canettes aluminium, verre, papier/carton) sont quasi systématiquement collectés en apport volontaire sur un point d'apport volontaire (PAV). Seule la commune du Mont Dore pratique la collecte de ce type de déchet en porte à porte.

⁵³ Méthode mise au point par l'ADEME pour extraire de la comptabilité publique les charges et les produits relatifs aux déchets. Elle permet de classer ces postes de manière à renseigner une matrice des coûts qui est parallèlement proposée.





Retour d'expérience 1

Réduire les déchets ménagers : la fin du ramassage des déchets organiques à Pouebo

En 2012, alors qu'elle gérait ses déchets en régie, la commune de Pouebo a pris la décision de mettre fin à l'utilisation du dépotoir communal en raison de nuisances pour la population. Un partenariat avec le SIVM Nord est alors mis en place afin de permettre l'accès au CESD situé à Kaala-Gomen, Pouebo assurant la collecte sur sa commune et le transfert des déchets vers le centre de stockage.

Une des conditions de ce partenariat était la mise en place du tri sélectif (emballages métalliques et verre) et l'utilisation de poches de couleur.

Afin d'optimiser le transport jusqu'au CESD, les déchets étaient stockés directement dans le camion de collecte ou dans des bennes jusqu'à remplissage. Situés dans une zone non couverte au niveau des docks municipaux, ces déchets, dont le temps de stockage pouvait être relativement long, ont rapidement généré de nouvelles nuisances, olfactives et sanitaires, pour les agents et les riverains.

Face à cette problématique, la commune a donc décidé d'interdire les déchets organiques à la collecte tels que les déchets de cuisine et de table, les déchets verts, les déchets carnés, etc.

Les poches contenant des déchets organiques ne sont désormais plus ramassées et la commune encourage la gestion des déchets organiques directement par les ménages.

Cette mesure, acceptée par la population, a été mise en place par l'équipe municipale qui a fait preuve de pragmatisme face à une problématique parfois abordée de manière compliquée par les collectivités.

Le travail de communication et de sensibilisation reste en tout état de cause requis afin de pérenniser les bonnes pratiques adoptées par la population.

Le développement des infrastructures

L'INSTALLATION PROGRESSIVE DES INFRASTRUCTURES

Il existe plusieurs types d'infrastructures de collecte et de traitement :

- ▶ Les installations de stockage de déchets non dangereux (les ISDND ou ISD) ou centres d'enfouissement et de stockage des déchets (CESD) qui sont normés et permettent l'enfouissement des déchets,
- ▶ Les dépotoirs (qui ne sont pas aux normes),
- ▶ Les centres de tri et de transfert (CTT) pour trier les flux gérés par les communes,
- ▶ Les déchetteries ou les quais et points d'apport volontaires ouverts au public.

Hors déchets valorisés, les ISD et dépotoirs récupèrent la totalité des déchets collectés. Les centres de tri, déchetteries, quais et points d'apport volontaire ont vocation à ne stocker que temporairement les déchets et à générer des flux, soit vers les installations de stockage, soit vers des centres de traitement, soit à l'export. Ils stockent également les produits dangereux de la filière Responsabilité Elargie du Producteur (REP) avant leur traitement.

En Nouvelle-Calédonie, la modernisation du service des déchets (pour passer d'une gestion en dépotoir à une ISD aux normes) suit toujours un schéma linéaire :

- 1 : Ouverture d'une ISD permettant d'enfouir les déchets (exutoire final)
- 2 : Fermeture des dépotoirs et déploiement de la collecte (afin d'éviter les dépôts sauvages)
- 3 : Réhabilitation des dépotoirs et mise en place de déchetteries
- 4 : Mise en place de nouvelles filières, réseau de points d'apport volontaire (PAV)
- 5 : Programme de prévention



Si l'ensemble des flux collectés dans la province Sud (hors île des Pins) et la province des Iles Loyauté est géré en ISD, la mise en place et l'utilisation d'ISD aux normes en province Nord ne sont pas encore généralisées. Les seules exceptions notables sont le SIVM Nord et le SIVU TIPEEP, tandis que les autres intercommunalités poursuivent des études dans ce sens. Notons par ailleurs qu'en province Sud, malgré une collecte organisée, le territoire n'est pas épargné par les dépôts sauvages (plus de 1200 dépôts sauvages constatés sur Nouméa en mars 2018).

LES INFRASTRUCTURES D'APPORT VOLONTAIRE CONSTITUENT LE MAILLAGE ENTRE LES ADMINISTRÉS ET L'EXUTOIRE DU DÉCHET

Les infrastructures de collecte sont installées en lien avec les ISD en activité.

En province Sud, les déchetteries et les points d'apport volontaire sont nombreux et répartis sur toutes les communes (hors Ile des Pins) afin d'assurer la récupération au plus proche des ménages. La mise en place des infrastructures a été initiée par la province Sud et poursuivie par des initiatives communales, comme c'est le cas des quais d'apport volontaires (QAV) de Nouméa et de Dumbéa.

Constitué de vastes communes, le SIVM SUD a mis en place des infrastructures ponctuelles de collecte avec ses « mini déchetteries » qui permettent de couvrir ses populations éloignées en maîtrisant les coûts (voir encadré 2).

Retour d'expérience 2

La mise à disposition ponctuelle d'infrastructure de collecte : les opérations « mini déchetteries » du SIVM Sud

Le SIVM Sud couvre 7 communes, sur un territoire majoritairement rural et des tribus éloignées. Le syndicat est doté de 4 déchetteries, dont certaines très distantes de ces tribus. Un service de collecte des déchets ménagers est mis en place sur la quasi-totalité du territoire.

L'éloignement des infrastructures de collecte ne permet pas à l'ensemble des habitants de se déplacer pour déposer les déchets dangereux, notamment ceux des filières REP. Les déchets sont alors stockés chez les ménages ou directement dans la nature.

Afin de permettre aux habitants des tribus de bénéficier d'un service de déchetterie, des opérations ponctuelles « mini déchetteries » sont organisées par le SIVM Sud, en partenariat avec Trecodec et les autorités coutumières.

Les opérations d'une durée de 3 semaines permettent aux habitants de déposer les gros électro-ménagers (GEM), les batteries, les pneus et les piles.

Le dépôt se fait au sol ou dans des contenants spécifiques mis à disposition par Trecodec, sur une zone d'apport volontaire provisoire mise en place dans le cadre de l'opération.

Cette solution présente en outre l'intérêt de permettre aux habitants de déposer avec un déplacement minimum, les déchets dangereux dont elles disposent, avec un coût réduit pour la collectivité. Elle permet également de sensibiliser à l'utilisation des PAV existants (village et déchetteries) car en grande partie, les déchets REP récupérés, ont été achetés à une distance égale ou supérieure des PAV à disposition de la population.

Lors des 6 opérations menées, une moyenne de 1.2 tonnes de déchets a été collecté par site.

L'opération est organisée par le SIVM Sud, avec la commune concernée et en partenariat avec une association et/ou les autorités coutumières.

Un flyer est distribué en début d'opération pour expliquer à la population les types de déchets qui seront collectés et les modalités de dépôt (durée de l'opération, emplacement du PAV...).

Une opération de communication auprès des médias accompagne généralement ces opérations afin d'inciter d'autres communes ou tribus à faire une demande d'opération similaire.

En province des îles, le déploiement des infrastructures se poursuit de manière cohérente avec l'ouverture de la déchetterie de Lifou, la mise en service prochaine de la déchetterie d'Ouvéa et les travaux d'aménagement de la déchetterie de Maré (démarrés en 2019). Au même titre que les ISD, la construction et le fonctionnement des déchetteries sont financés par la province.

En province Nord, le déploiement des infrastructures est laissé à l'initiative des communes et syndicats qui bénéficient du soutien technique, organisationnel et financier de la province sur ces sujets. Malgré ce soutien, les communes et syndicats rencontrent de nombreuses difficultés à poursuivre la mise en place des infrastructures de gestion des déchets (manque de moyens humains pour le montage et le suivi des dossiers, problèmes fonciers, etc.) qui sont un préalable à la modernisation du service. Ainsi, seulement trois déchetteries sont en activité en province Nord, deux au niveau du SIVM Nord (Poum et Kaala Gomen), syndicat qui a mis en place son CESD depuis plus de dix ans et une au niveau de Canala. La situation est encore accentuée dans les communes rurales de la province Nord, pénalisées par l'éloignement des centres d'enfouissement ou de valorisation. Par ailleurs, celles-ci appliquent généralement des niveaux de redevance faibles, alors qu'elles doivent financer cet éloignement, en termes de transport notamment. Or, aujourd'hui, ces communes doivent résorber le retard (manque d'infrastructures, réhabilitation de dépotoirs, etc.), et mettre en place des politiques publiques durables : ce changement de vision est important et doit être accompagné.

LES INFRASTRUCTURES DE VALORISATION SITUÉES AU PLUS PROCHE DE LA PRODUCTION DE DÉCHETS

Les infrastructures de valorisation sont déployées selon une logique différente. Celles-ci sont mises en place par des entreprises privées qui sont à la recherche d'une rentabilité économique et d'un volume d'affaires pertinent. Ainsi, on trouve les infrastructures de valorisation locales, qui concernent l'aluminium et le verre, sur Nouméa où le volume de déchets produit et trié est le plus important. Pour la même raison, les sociétés qui gèrent l'exportation des déchets non valorisables localement, comme c'est le cas pour le papier, le carton, le plastique et les métaux, sont elles aussi basées à Nouméa. La proximité des gisements (lieux de production) permet d'optimiser la captation des déchets.

Il semble acquis que la Nouvelle-Calédonie ne dispose pas de gisements suffisants pour multiplier les infrastructures de valorisation qui restent concentrées dans l'agglomération. Ceci a pour conséquence un flux important de transport afin d'accéder aux filières de valorisation ou au recyclage.

La filière de valorisation des déchets verts constitue une catégorie à part dans ce schéma. En effet, elle fait intervenir une multiplicité de projets répartis sur tout le territoire. Ceci s'explique par les facteurs suivants :

- ▶ La simplicité dans les techniques de valorisation,
- ▶ L'identification par les communes et intercommunalités des enjeux en lien avec le stockage (saturation des ISD, risque d'incendie dans les dépotoirs, coûts de transport, nuisances, etc.), et le souhait de soutenir et dynamiser des projets de valorisation sur son territoire.
- ▶ L'existence de débouchés pour le compost à l'échelle du territoire, dans le secteur agricole ou minier.

En province Nord, des initiatives citoyennes ont fait émerger une opération originale de gestion d'une activité de compostage (encadré 3).

Retour d'expérience 3 Le compostage géré mutuellement et approprié par les tribus

Il a été constaté que les tribus de la province Nord n'étant pas toutes dotées de service de collecte des déchets ménagers, les populations utilisent des dépotoirs sauvages ou ont parfois recours à l'écobuage.

La gestion des déchets organiques dans ces zones rurales où l'agriculture est une des principales sources de revenu et où la production de déchets organiques est forte en raison d'une consommation majoritaire de produits frais locaux, présente aussi plusieurs avantages :



- ▶ La limitation des déchets organiques limite la fréquence de collecte et réduit les nuisances,
- ▶ La production de compost sur la zone est en adéquation avec les modes de production de fruits et légumes,
- ▶ La création d'activités annexes, notamment de pépinières,
- ▶ Elle nécessite très peu de moyens matériels, les composteurs pouvant être construits à l'aide de matériaux locaux ou de récupération,
- ▶ Elle permet de sensibiliser la population sur la production de déchets,
- ▶ Elle réduit sensiblement le coût du service pour les administrés des zones rurales.

En partenariat avec une association locale et un prestataire spécialisé, la tribu de Gohapin a bénéficié d'une formation et d'une animation permettant la construction d'un premier composteur partagé. Au bout d'un an, 17 composteurs supplémentaires ont été installés. Cinq ans plus tard, les composteurs sont toujours en activité et la production alimente un réseau de 12 pépinières dans la région.

Au-delà de l'aspect de valorisation, ce projet a permis d'aborder d'autres thématiques environnementales :

- ▶ Des végétaux sélectionnés pour leur caractère envahissant sont placés dans les composteurs, les purins sont également réalisés à partir d'espèces envahissantes (agave) ou de déchets d'exploitation (papayers),
- ▶ L'utilisation d'intrants organiques, minéraux ou chimiques par les agriculteurs et pépiniéristes est limitée.

A condition de bénéficier d'une appropriation par la population, ce type de projet peut être adapté à d'autres tribus ou zones rurales de Nouvelle-Calédonie.

LE TRANSPORT DES DÉCHETS

Le transport des déchets s'analyse entre les points de regroupement des flux (QAV, déchetteries, CTT) et les ISD ou les centres de valorisation.

En province des îles Loyauté, seuls les déchets valorisables ou dangereux font l'objet d'un transport, par voie maritime, vers Nouméa dès lors qu'ils ne sont pas enfouis dans l'ISD locale.

En province Sud, hors Ile des Pins, l'organisation de la gestion des déchets autour de l'ISD de Gadjji induit des flux de transport importants qui concernent tous types de déchets, qu'ils soient valorisables, dangereux, enfouis, etc.

En province Nord, en raison de l'absence d'un déploiement suffisant de déchetteries et d'infrastructures d'apport volontaire, il y a très peu de transport. Les déchets non dangereux collectés sont transférés directement vers les installations de stockage ou les dépotoirs. Parallèlement, en l'absence d'infrastructure associée, la collecte de déchets valorisables n'est pas encore généralisée. Néanmoins, les quelques communes qui initient le tri sélectif ont la possibilité soit de stocker les gisements en attente de solution de valorisation (SIVM Nord, SIVU Tipeep) soit de les transporter vers Nouméa (Canala, Hienghène).

La question du transport maritime constituera un enjeu particulier pour les communes de Bélep et de l'île des Pins au regard de leur volume d'émission de déchets respectifs. Si la question de la pertinence se pose pour la première, le développement de la fréquentation de la seconde a déjà induit un projet d'ISD locale, et des réflexions sur l'intégration aux filières de valorisation existantes pourraient suivre.

En dehors de la situation des îles, le recours accru ou non au transport relève donc de la stratégie des provinces et des choix qu'elles font en termes de déploiement des infrastructures de stockage et de valorisation.

Retour d'expérience 4

FOCUS EXTERIEUR : Mise en service d'une chaîne de tri mobile à Saint Pierre et Miquelon

Comme par endroit en Nouvelle-Calédonie, les gisements de déchets peuvent être faibles et dispersés à Saint Pierre et Miquelon. Sur la commune de Saint-Pierre, le déploiement de la collecte des emballages a demandé une réflexion spécifique sur la gestion du tri sélectif.

A première vue, le contexte de faible population avait amené les décideurs à privilégier une solution d'exportation des déchets non triés vers le Canada. Toutefois, les contraintes techniques et le transport ont reposé la question d'une solution locale. Cette hypothèse a été soutenue par les élus de la commune soucieux de voir se développer des activités créatrices de valeurs et d'emplois localement.

La solution a été trouvée grâce à l'opportunité d'acquérir une unité mobile de tri d'un groupe américain de sodas. Celle-ci était ponctuellement utilisée lors de manifestations publiques et présentait l'intérêt d'être compatible avec les tonnages à traiter. Les emballages concernés sont répartis en deux flux, d'une part le carton, d'autre par les plastiques-aluminium-acier.

L'unité occupe une surface de 300 m² et deux casiers de 50 m² chacun permettent de stocker les flux collectés. 3 personnes sont nécessaires au fonctionnement de la chaîne : 1 au chargement/déchargement (demi-poste), 1 au pré-tri entrant, 1 au tri des plastiques et métaux (postes complets).

La technique consiste à avoir un pré-tri manuel suivi d'un extracteur qui sépare les matières ferreuses par aimant. Le reste (tétrac pack et plastiques) est dirigé séparément. Pour les plastiques, une vis sans fin assure l'écrasement des bouteilles qui sont mises en big bag. Le flux des cartons ne subit qu'un tri négatif manuel avant mise en balles.

La chaîne de tri tourne 2 jours par semaine pour absorber les 70 tonnes collectées sur les 2 flux.

Ces produits sont ensuite mis en conteneurs maritimes et expédiés via voie maritime et terrestre au Canada.

Ce type d'opération est adapté dans le cas de faibles gisements dispersés. La simplicité du procédé et sa mobilité en font un outil pouvant répondre à des contraintes de distances élevées avec un minimum de connaissance technique des opérateurs.

La question du stockage des produits à trier et le temps de mise en œuvre de l'unité mobile (déploiement des équipements autour de la semi-remorque) sont à prendre en considération dans les modalités de fonctionnement⁵⁵.

Les difficultés de financement d'un secteur aux coûts croissants

En application de l'article L322-1 du code des communes de Nouvelle-Calédonie, la gestion des déchets, en tant que service public de nature industrielle et commerciale (SPIC) - et au même titre que l'adduction d'eau et l'assainissement - doit atteindre l'autonomie financière. Ses flux financiers doivent apparaître dans un budget dit « annexe » doté d'une comptabilité et d'une trésorerie propres, distinctement du budget principal. Lorsque la commune compte plus de 3 500 habitants, elle a l'obligation d'équilibrer le budget annexe par ses recettes propres.

Ces budgets distincts permettent :

- ▶ De fournir des indications détaillées sur le fonctionnement de ces services, de suivre d'année en année l'évolution de leur situation financière, de dégager leurs résultats propres et de retracer l'affectation de ces résultats,
- ▶ De décrire les mouvements financiers entre le budget principal et le budget annexe, le plus souvent sous forme de subvention du premier vers le second, en vue de couvrir un éventuel déficit d'exploitation ou d'investissement ou de comptabiliser certaines prestations réciproques.

Ces budgets annexes constituent ainsi le point de départ d'une analyse du financement du secteur des déchets. Or, celui-ci ne peut procurer qu'une vision partielle car :

- ▶ Bien que le nombre de budgets annexes ait progressé ces dernières années, ils ne sont pas disponibles pour la totalité des communes (seules 2 communes qui ne relèvent pas d'une intercommunalité ne l'avaient pas instauré en 2017)⁵⁶

⁵⁵ Pour en savoir plus, voir le site du bénéficiaire www.mairie-stpierre.fr

⁵⁶ Les communes qui délèguent l'ensemble de leurs compétences ne sont pas tenues de réaliser un budget annexe déchets.



► Très peu de collectivités disposent d'une connaissance fine des coûts générés (voir ci-après). Depuis 2011, diverses études et formations ont été menées, à l'initiative des provinces ou de l'ADEME, afin de mieux connaître les coûts de gestion des déchets dans les communes et de sensibiliser les collectivités au coût réel du service. Il serait bénéfique pour les communes de pérenniser ce travail et de disposer de données à l'échelle du territoire, mises à jour régulièrement.

Des charges de fonctionnement parfois difficiles à identifier

Dans le cas de certaines petites communes, le service des déchets ne dispose pas de personnel dédié, et sa gestion revient généralement au secrétaire général ou au directeur des services techniques. En l'absence d'une analyse fine, certaines charges ne sont pas comptabilisées dans le budget, telles que les charges de structures (par exemple l'achat et l'entretien des fournitures administratives et les moyens humains non directement affectés au service).

Ces charges sont souvent entièrement comptabilisées dans le budget principal pour des raisons de simplicité. Elles sont donc sous-évaluées dans la majorité des cas.

Par ailleurs, indifféremment des ressources humaines disponibles, il arrive que le prestataire facture un forfait pour le service rendu et ne détaille pas les montants de ses différentes prestations, ce qui ne permet pas aux communes d'avoir une connaissance précise des postes facturés.

Dans un tel contexte, l'« Etude sur la gestion des déchets en Nouvelle-Calédonie à l'échelon (inter) communal¹⁷ » financée par l'AFD et l'ADEME, a procédé à l'estimation la plus juste possible de ces charges de structure. Construite sur la base d'échanges avec les communes et intercommunalités, notamment sur la question de la comptabilisation des moyens humains, l'estimation reprise ci-après a été confirmée dans le cadre des retours d'expérience. Il s'agit ici d'une extrapolation qui ne reflète pas la situation au cas par cas, mais qui est jugée réaliste.

Compétence déchet au sein de la collectivité	% de temps passé par poste						Coût annuel (6MF CFP)
	SG	DST	Règle recettes	Responsable déchets	Elu	Total (ETP)	
Toutes compétences déléguées	10 %	0 %	0 %	0 %	10 %	0,2	1 200 000
Compétence traitement déléguées : communes de moins de 15 000 hab.	20 %	10 %	20 %	0 %	20 %	0,7	4 200 000
Compétence traitement déléguées : communes de plus de 15 000 hab.	20 %	20 %	50 %	100 %	40 %	2,3	13 800 000
Toutes compétences en règle hors déchetterie	20 %	20 %	30 %	0 %	20 %	0,9	5 400 000
Toutes compétences en règle : communes de moins de 5 000 hab.	20 %	20 %	30 %	0 %	20 %	0,9	5 400 000
Toutes compétences en règle : communes de plus de 5 000 hab.	10 %	20 %	20 %	0 %	20 %	0,7	4 200 000

Cette modélisation peut s'avérer utile lorsque la donnée liée aux charges de structure n'existe pas dans le budget annexe.

Une diversité de subventions d'investissement disponibles

Au niveau des investissements, une grande diversité de ressources permet le cofinancement d'études ou d'infrastructures de gestion des déchets en vue de moderniser le service.

► **Les contrats de développement** sont un des outils du rééquilibrage créés par la loi référendaire de 1988 et confirmés par la loi organique de 1999. A travers eux, l'Etat participe au financement des projets réalisés par les collectivités de Nouvelle-Calédonie dans des domaines aussi variés que le logement social, les infrastructures de base, les équipements publics, la santé, la culture, la jeunesse, la formation professionnelle, le développement économique, le développement durable ou encore la recherche. Depuis 1990, les contrats de développement ont représenté un montant total de près de 200 milliards de F.CFP. Le contrat de développement actuel, sur la période 2017-2021, a prévu un budget de 27 milliards de F.CFP qui inclut, entre autres, le financement de l'ISDND de la zone VKP.

► **Le fonds exceptionnel d'investissement (FEI)**, créé par l'article 31 de la LODEOM (loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009), est un dispositif de soutien de l'État à l'investissement public dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer. Sélectionnés dans le cadre d'un appel à projet en 2013, les investissements retenus dans le secteur des déchets en Nouvelle-Calédonie ont notamment concerné l'ISDND de Lifou.

► **L'ADEME** accompagne techniquement et financièrement la structuration de la gestion des déchets en Nouvelle-Calédonie et la montée en compétences des acteurs, notamment dans le cadre de conventions pluriannuelles conclues avec les provinces. Sur la période 2017-2018, l'ADEME dispose d'un budget de 301 millions de F.CFP dans le domaine des déchets, pour accompagner des opérations de modernisation de la gestion des déchets et promouvoir la prise en compte de l'environnement. Les budgets globaux engagés pour l'accompagnement financier des opérations sont constitués à parts égales par des fonds de l'ADEME et de la province concernée.

► **Le Fonds de soutien aux actions de lutte contre les pollutions (ou fonds TAP)**, spécifique à la Nouvelle-Calédonie, est destiné aux actions relatives aux déchets présentant un risque pour l'environnement, et notamment l'élimination des stocks historiques orphelins. Ce fonds est alimenté par le produit des taxes sur les produits importés susceptibles de générer, à l'usage, des nuisances environnementales fortes et des risques pour la santé publique. Il est géré par un comité dont le secrétariat est confié à la DIMENC qui rend un avis sur les demandes de soutien formulées par les provinces et des communes. L'ensemble des subventions accordées aux provinces et communes depuis la création du fonds s'élèvent à près de 1,2 milliards de F.CFP, dont 288 millions de F.CFP au titre de l'année 2017.

► **Les 3 provinces** accompagnent financièrement et techniquement les communes en participant à la conduite d'études et à la réalisation d'infrastructures (CTT, QAV, déchetteries et ISDND). Dans la très grande majorité des cas, l'aide financière est complétée par une aide de l'ADEME. Les niveaux de subvention sont définis au cas par cas. Au-delà de l'aide aux investissements, **la province Sud** soutient financièrement les communes en fonctionnement les premières années suivant l'installation d'une nouvelle infrastructure. **La province des îles Loyauté** accompagne les communes en intervenant directement dans la prise en charge de la gestion des déchetteries et du transport des déchets vers Nouméa. En revanche, **la province Nord** n'intervient pas dans le fonctionnement des communes.

► **Le Programme régional océanien de l'environnement (PROE)** est une des principales organisations intergouvernementales mandatées pour promouvoir la coopération dans la région Pacifique, apporter son aide à la protection et à l'amélioration de son environnement dans le cadre d'un développement durable. Ses priorités sont la biodiversité et la gestion écosystémique, le changement climatique, la gestion des déchets et le contrôle de la pollution, la surveillance de l'environnement et sa gouvernance. Parmi les 26 membres, 21 sont des pays ou des Territoires insulaires du Pacifique et cinq des pays métropolitains. Trois des îles du Pacifique sont des territoires français (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna) et la France est l'un des cinq pays métropolitains membres du PROE.

► En parallèle de ces financements pérennes, différents appels à projets peuvent venir financer ponctuellement les projets des collectivités liés à la gestion des déchets. Ces **appels à projets lancés par différentes structures : UICN, Europe, fondations, entreprises, etc.**, peuvent ne pas concerner spécifiquement la gestion des déchets et sont actuellement plutôt axés sur des thématiques de changement climatique ou biodiversité. A noter que le caractère transversal de la thématique « déchets » permet la plupart du temps d'intégrer ces appels à projets.

► **L'Agence Française de Développement** apporte enfin des financements sous forme de prêts bonifiés pour les projets d'investissements des collectivités en lien avec la gestion des déchets, et à des conditions très bonifiées en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.

En résumé, il existe une variété importante de sources de financement des investissements mais très peu de possibilités de financement des coûts de fonctionnement. Par ailleurs, les financements décrits précédemment ne s'appliquent généralement pas aux investissements dans le matériel de collecte (camions) ou de pré-collecte (bacs).

⁵⁷ L'étude est disponible sur le site AFD <https://www.afd.fr/fr/page-region-pays/nouvelle-caledonie> et le site de l'ADEME <http://nouvelle-caledonie.ademe.fr/>

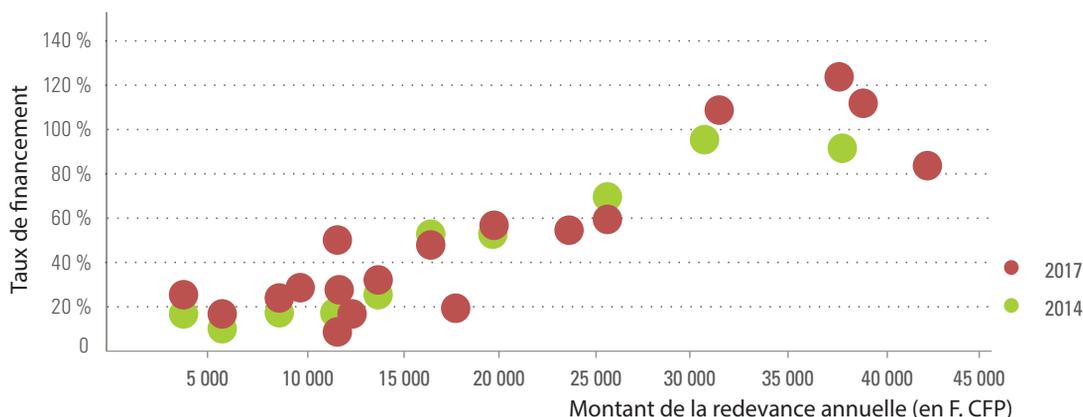


Un fonctionnement difficile à équilibrer financièrement

En l'absence de sources de financement extérieur pour assurer le fonctionnement du service et tendre vers l'équilibre budgétaire, les communes doivent générer des recettes propres, notamment à travers la redevance sur les ordures ménagères (REOM). Elles peuvent également avoir recours à la vente de produits (compost, broyat, métaux non ferreux, etc.) et à la location d'équipements (bennes, ou plateformes de compostage) mais ces solutions constituent pour l'instant une part marginale des recettes.

Le taux de financement est la part des charges liées à la gestion des déchets qui sont réellement supportées par les recettes du service dont la redevance des usagers. En théorie, le taux de financement devrait être égal à 100% afin d'équilibrer le budget annexe. Au-delà de 100%, celui-ci permet à la commune de financer sur fonds propres une partie de ses investissements. On observe une grande hétérogénéité des taux de financement du service déchets sur le territoire. Le taux de financement du service varie entre 7% et 94% en 2014 et 6% et 122% en 2017 (voir graphique 31). A noter que la légère amélioration de ce taux entre 2014 et 2017 concerne les communes de l'agglomération.

Graphique 31 : Corrélation entre le taux de financement et la redevance en 2014 et 2017



Ce graphique montre une forte corrélation entre le taux de financement et le montant de la redevance. En effet, à défaut d'autres ressources de fonctionnement, le montant de la REOM est déterminant pour équilibrer le budget. Selon les données disponibles pour l'année 2017, l'équilibre du budget annexe déchets (taux de financement 100%) nécessite un montant de redevance moyenne annuelle par ménage entre 35 000 et 45 000 F.CFP. Ce constat s'applique à toutes les communes : en effet, les communes de l'agglomération ont besoin de financer un niveau de service élevé et complexe auprès des administrés, et les communes rurales sont confrontées à des coûts importants de collecte et de traitement pour une faible population, de surcroît sur un vaste territoire. Hors SIGN, les intercommunalités ont tendance à avoir un taux de financement faible en raison d'une gamme de services importante engendrant un coût plus élevé.

En 2017, seules trois communes appliquaient un tel niveau de redevance. La REOM moyenne appliquée dans les communes hors SIGN s'élève à 18 225 F.CFP⁵⁸, et une très grande majorité d'entre elles appliquent une REOM inférieure à 15 000 F.CFP.

La comparaison des données sur les années 2014 et 2017 (voir graphique 31) montre par ailleurs une stabilité du montant de la REOM malgré le déséquilibre des budgets annexes.

En métropole, la création et la diffusion par les communes d'un « rapport annuel du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés » est une obligation réglementaire. En Nouvelle-Calédonie, les administrés et entreprises qui contribuent au service sont rarement informés des coûts de gestion des déchets et seule la commune de Nouméa produit un tel rapport.

Relevons par ailleurs que certaines communes considèrent que le service déchets relève d'un droit pour la population sans contrepartie financière directe. Ainsi, dans bien des cas, la redevance reste insuffisante, voire inexistante. En 2017, une commune n'avait pas encore mis en place de redevance déchets pour les usagers.

En 2017, malgré la progression de la redevance, il est constaté une augmentation importante du reste à recouvrer (cf. Partie I).

FOCUS :

La réglementation pour travailler sur la gestion des déchets à l'échelle provinciale et territoriale

Dans une logique aussi bien de financement que d'incitation à la baisse de l'émission, le principe de la filière REP constitue une perspective intéressante face aux enjeux de la gestion des déchets. Basée sur le principe du « pollueur payeur », il s'agit d'une obligation réglementaire instaurée par les provinces, pour six types de déchets⁵⁹, dans l'objectif de restaurer la responsabilité du producteur qui met sur le marché des produits générant des déchets. Ces derniers ont alors l'obligation d'organiser une filière de collecte et de traitement de ces déchets. Ils ont alors la possibilité d'adhérer à un éco-organisme agréé⁶⁰ auquel ils délèguent cette obligation (solution la plus souvent retenue par les entreprises en Nouvelle-Calédonie). Ils instaurent alors une « éco-contribution » qui répercute sur le consommateur final le coût de cette filière. Au vu de l'efficacité de cette mesure, le dispositif pourrait être amené à voir s'élargir son périmètre⁶¹.

Relevons par ailleurs qu'à l'échelle territoriale, la Nouvelle-Calédonie a adopté en 2018 une loi interdisant progressivement l'utilisation de plastiques à usage unique prenant effet en juillet 2019 pour les sacs plastiques non bio-sourcés, et d'ici 2020 pour les gobelets, verres, tasses, assiettes, pailles ou encore cotons-tiges. Cette disposition, qui existe dans d'autres régions du monde, contribuera à diminuer la production de déchets ménagers et donc à réduire les coûts de collecte et de traitement associés.

Sur la question du financement du service déchet, les communes de Nouvelle-Calédonie ne disposent pas de fiscalité propre. Ainsi un certain nombre d'entre elles et les syndicats militent pour la création d'une taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), qui serait obligatoire pour tous les habitants contrairement à la REOM qui ne l'est pas. La création d'une telle taxe ne pourrait se faire que par le biais du gouvernement et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

⁵⁹ Les piles, les batteries, les huiles, les pneus usagés, les véhicules hors d'usage (VHU) et les déchets d'équipements électriques et électroniques (D3E).

⁶⁰ Trecodec en Nouvelle-Calédonie.

⁶¹ Une réflexion sur la mise en place d'une filière REP sur certains emballages plastiques est en cours à la province Sud.



CONCLUSION

2017 se distingue par rapport aux années précédentes, durant lesquels les principaux indicateurs financiers étaient relativement constants (en termes d'épargne, d'investissement ou d'endettement).

Après des années d'efforts (cf. Observatoire des communes 2018), et même si la préoccupation de la bonne gestion des fonds publics demeure, l'épargne est en assez nette diminution. Les dépenses de fonctionnement, en particulier, augmentent plus sensiblement, révélant sans doute une certaine difficulté à poursuivre les efforts de maîtrise sur la durée.

Par ailleurs, 2017 est une année d'intensification des investissements. Malgré les tensions sur le budget, les communes ont porté leurs investissements à des niveaux relativement élevés, tout en continuant de les financer de manière saine et équilibrée. Cette accélération des investissements a été permise par la mise en œuvre des opérations subventionnées dans le cadre des contrats de développement, et par le recours à l'emprunt qui a doublé (après néanmoins 2 années de désendettement). Cet endettement reste soutenable, grâce à un niveau d'épargne encore suffisant. La préservation de cette capacité d'épargne - dans un contexte économique calédonien ralenti - demeure donc un enjeu majeur.

Si les communes ont activé le levier de la tarification de services, la problématique du recouvrement demeure, avec, dans certains cas également, la menace de tensions de trésorerie.

Le problème de tarification concerne en particulier les services publics relevant des budgets annexes, dont ceux de la gestion des déchets. Accompagnées de manière différente par chacune des trois provinces, « les communes ont réalisé, dans l'ensemble, d'importants efforts cette dernière décennie pour la modernisation du service, aussi bien dans la collecte que dans le traitement des ordures ménagères ».

La progression du service, réelle, s'est inévitablement accompagnée d'une augmentation des coûts de gestion. Même les communes de petite taille, avec des services moins structurés que dans les plus grandes communes, n'ont pas été épargnées par la croissance des coûts de gestion : celles-ci restent pénalisées par la dispersion de leurs administrés, très typiques des communes rurales de Nouvelle-Calédonie.

D'une manière générale, il est estimé que les redevances annuelles applicables devraient avoisiner les 40 000 F.CFP pour se conformer à l'obligation légale d'équilibrer le budget annexe. A ce jour, et sur la base des comptes administratifs 2017, seules 3 communes sur 33 atteignent ce montant : il est donc peu probable que ces budgets s'équilibrent à court terme, sans compter les problèmes de recouvrement évoqués plus haut. Dans un tel contexte, il est important de poursuivre un travail en partenariat avec les provinces et la Nouvelle-Calédonie, qui œuvrent de leur côté pour inciter à la diminution de la production des déchets. L'extension du périmètre des filières REP (principe « pollueur-payeur ») et l'interdiction de mise en marché de plastiques à usage unique sont des exemples de projets susceptibles de diminuer la charge qui pèse actuellement sur les communes, contribuant alors à une gestion plus durable des déchets.

ANNEXE I :

Répartition des communes calédoniennes par strate de population

Nom de la Commune	Population recensement 2014	Strate de population
SARRAMEA	584	MOINS DE 2 500 HAB.
FARINO	612	
MOINDOU	709	
BELEP	843	
KOUAQUA	1 452	
POUM	1 463	
YATE	1 747	
ILE DES PINS	1 958	
KAALA-GOMEN	2 033	
TOUHO	2 087	
OUEGOA	2 360	
PONERIHOUEN	2 370	
POUEBO	2 452	
HIENGHENE	2 483	
POUEMBOUT	2 591	2 500 À 5 000 HAB.
THIO	2 643	
BOULOUPARIS	3 005	
POYA	3 036	
VOH	3 160	
OUVEA	3 374	
LA FOA	3 542	
CANALA	3 687	
HOUAILOU	4 240	5 000 À 10 000 HAB.
KOUMAC	4 252	
POINDIMIE	4 868	
BOURAIL	5 444	
MARE	5 648	PLUS DE 10 000 HAB.
KONE	7 340	
LIFOU	9 275	
PAITA	20 616	
MONT-DORE	27 155	
DUMBEA	31 812	
NOUMEA	99 926	



ANNEXE II :

Les communes calédoniennes au regard des outre-mer français

Si la comparaison de géographie à géographie doit être maniée avec prudence, compte tenu des spécificités de chaque territoire, les indicateurs ci-dessous permettent de présenter quelques caractéristiques propres aux collectivités calédoniennes.

2017	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Mayotte	Polynésie française	Nouvelle Calédonie
RRF/hab.	177 274	144 591	167 265	177 633	73 149	149 884	197 502
Frais pers/DRF	65 %	61 %	65 %	64 %	65 %	55 %	43 %
DRF/hab.	174 725	136 974	164 094	161 465	69 128	136 926	159 345
Taux épargne brute	1 %	5 %	2 %	9 %	5 %	9 %	19 %
Effort d'équipement	14 %	20 %	8 %	21 %	30 %	20 %	37 %
Taux des subventions des investissements	43 %	67 %	74 %	34 %	61 %	78 %	34 %
Part de l'emprunt dans le financement des investissements	21 %	13 %	45 %	56 %	18 %	16 %	24 %
Solvabilité (en année d'épargne)	41,3	7,6	39,5	9,6	4,9	1,6	2,8
Dettes/hab.	105 391	58 207	125 350	155 218	19 708	21 297	105 040
Dettes/RRF	59,5 %	40,3 %	74,9 %	87,4 %	26,9 %	14,2 %	53,2 %

Données 2017 agrégées des communes, DGCL (en F.CFP).

Une bonne santé financière au regard des outre-mer français

Les communes calédoniennes disposent d'une surface budgétaire sensiblement plus grande que celle de l'ensemble des autres DOM et PTOM. Malgré des superficies communales plus importantes⁶² et un coût de la vie moyen plus élevé, les communes de NC se montrent économes, avec des dépenses de fonctionnement par habitant à peine plus élevée que la moyenne des outre-mer. Cette bonne gestion de la section de fonctionnement permet d'afficher des taux d'épargne de l'ordre de 20% là où la moyenne des outre-mer s'établit à 5%. Les dépenses de fonctionnement se caractérisent par un poids sensiblement plus faible des charges de personnel, qui ne représentent que 43% des dépenses de fonctionnement, là où elles s'affichent à 61-65% dans les Antilles et l'Océan indien.

Des politiques tournées vers l'investissement

Les communes calédoniennes contribuent fortement à la commande publique comme en atteste un effort d'équipement de 37%, le plus élevé des communes d'outre-mer. Ces investissements sont financés grâce aux subventions, avec un taux de subventionnement important mais plus faible (34%) que dans les autres géographies ainsi que par un recours à l'emprunt dans la moyenne (24%). Les investissements communaux sont donc autofinancés dans une proportion plus importante en Nouvelle-Calédonie grâce à l'épargne dégagée de la section de fonctionnement (malgré sa baisse).

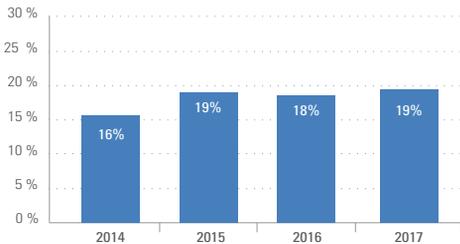
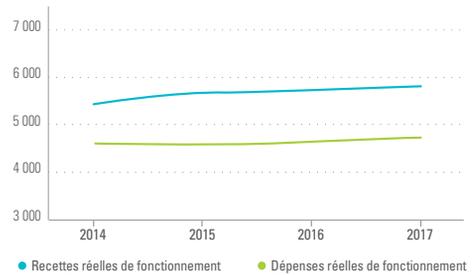
Un endettement non négligeable mais soutenable

Avec un taux d'endettement de 53%, les communes de Nouvelle-Calédonie se situent dans la moyenne ultramarine et loin des seuils maximum recommandés. Leur bon niveau d'épargne permet d'afficher une capacité de désendettement inférieure à 3 ans. Seule la Polynésie française, peu tournée vers l'emprunt, affiche une meilleure solvabilité.

ANNEXE III. FICHE FINANCIÈRE SYNTHÉTIQUE PAR STRATE DE COMMUNES

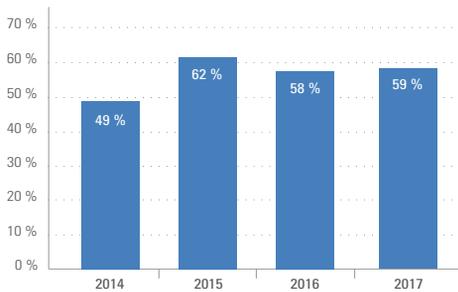
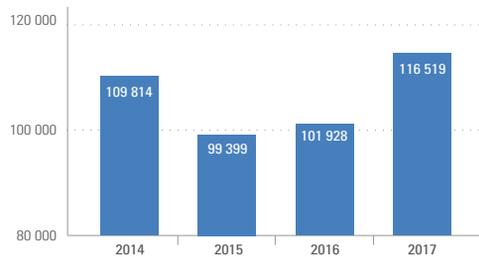
Communes de moins de 2 500 habitants

En 2017, les dépenses de fonctionnement des communes de moins de 2 500 habitants n'ont augmenté que de 1,6%, soit le rythme le plus modéré de toutes les tailles de communes, alors que leurs recettes augmentent en outre plus rapidement.



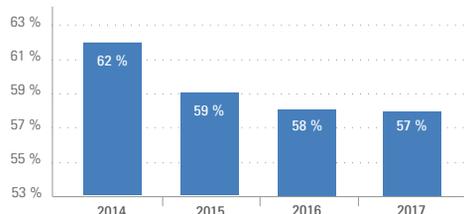
La capacité d'autofinancement brute des communes de moins de 2 500 habitants est la seule qui progresse en 2017, pour atteindre le niveau correct de 19% des recettes.

Après avoir marqué le pas, le montant des investissements devient élevé en 2017. Cet essor montre l'accélération des investissements en 2017 avec la probable finalisation des opérations du contrat de développement de la génération précédente (2011/2016).



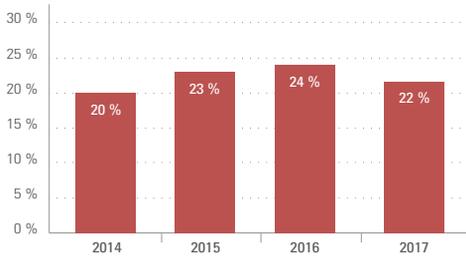
Le niveau de subventionnement des investissements se maintient à un haut niveau. Il semble encore marqué par le recouvrement des subventions des opérations réalisées dans le cadre du contrat de développement 2011/2016. Le taux de 59% des investissements fin 2017 est le taux le plus élevé des communes calédoniennes.

L'endettement des communes de moins de 2 500 habitants est moins élevé d'année en année (57% des recettes en 2017). Cet endettement, dans la moyenne des communes calédoniennes (55%), reste soutenable à condition de dégager un bon niveau d'épargne.

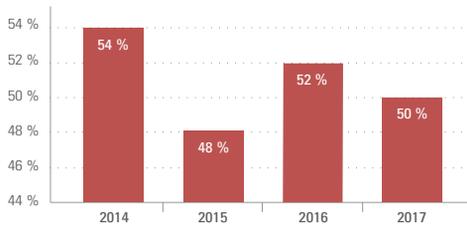


Communes de 2 500 à 5 000 habitants

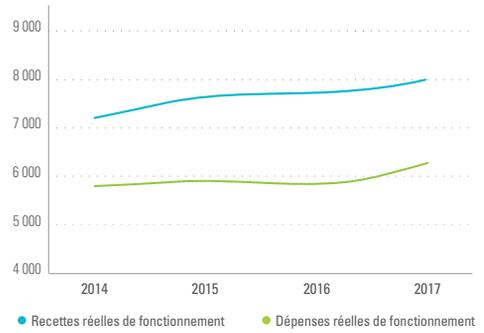
Depuis 2014, les recettes de fonctionnement des communes de 2 500 à 5 000 habitants parvenaient à suivre l'évolution des dépenses. En 2017, toutefois, les recettes progressent moins rapidement que les dépenses.



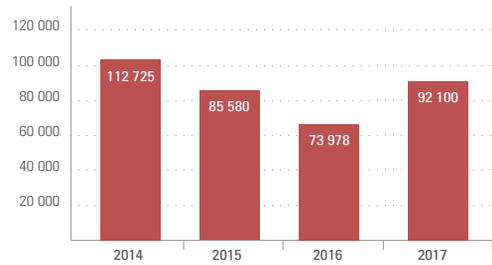
Après avoir atteint son plus bas niveau en 2016, le montant des investissements rebondit nettement en 2017, et concrétise le lancement des grandes opérations de la mandature, le plus souvent financées par le contrat de développement 2017/2021.



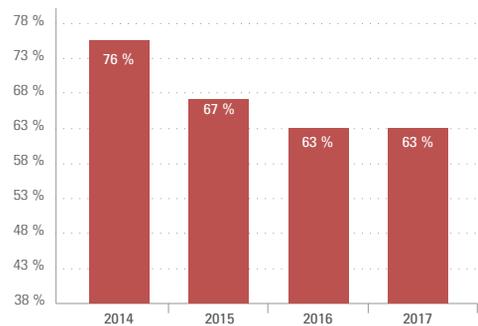
En 2017, le poids de l'endettement des communes de 2 500 à 5 000 habitants se stabilise après 2 années de nette baisse. Cet endettement (63% des recettes) reste le plus haut niveau des communes calédoniennes, mais demeure soutenable, à condition de dégager un bon niveau d'épargne.



Après avoir progressé depuis 2014, le taux d'épargne brute des communes de 2 500 à 5 000 habitants recule en 2017. Il représente 22% des recettes, ce qui demeure un haut niveau d'épargne.

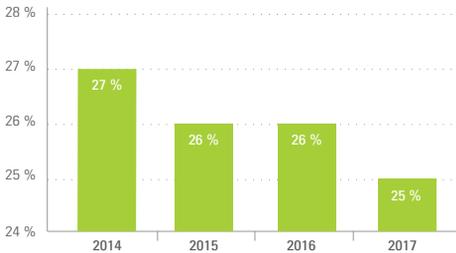
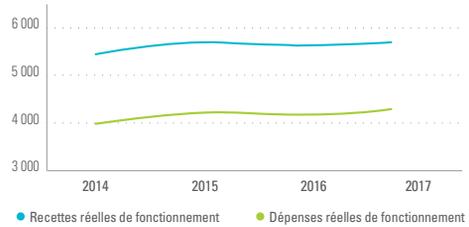


Le taux de subventionnement des investissements des communes de 2 500 à 5 000 habitants s'élève en moyenne à 50% des investissements sur 2013/2016, avec une alternance entre une année plus subventionnée et la suivante moins. En 2017, ce taux de subventionnement est en recul, à 50% contre 52% en 2016.



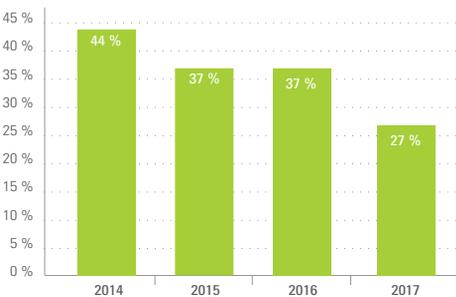
Communes de 5 000 à 10 000 habitants

Entre 2013 et 2016, les recettes et les dépenses de fonctionnement ont évolué de manière relativement parallèle pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants. En 2017, l'augmentation des dépenses est en revanche quasiment deux fois plus rapide que celle les recettes.



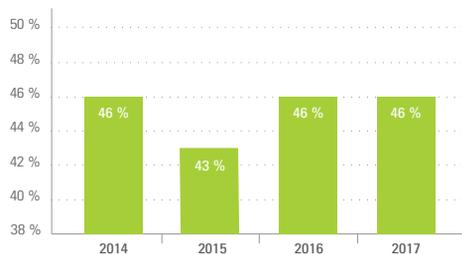
La capacité d'autofinancement brute des communes de 5 000 à 10 000 habitants continue de s'éroder d'année en année. Le taux d'épargne brute dégagé demeure cependant élevé, atteignant 25% des recettes, soit un niveau assurant en toute sécurité le remboursement de la dette, et l'autofinancement d'une partie des investissements. Il s'agit du taux le plus haut des communes calédoniennes.

Le montant des investissements augmente régulièrement depuis 2014. Cette montée en charge reste cependant progressive, et ne retrouve pas son plus haut niveau de 2014.



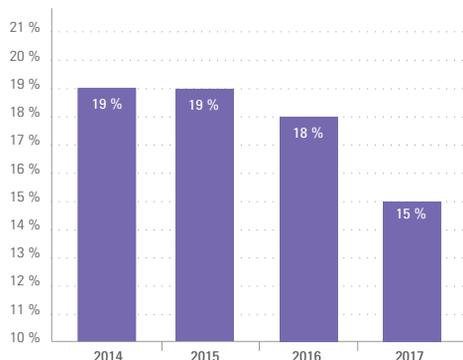
En 2017, le taux de subventionnement des investissements est particulièrement bas. Son niveau représente 27% des investissements, soit un seuil particulièrement en-deçà de la moyenne des communes.

L'endettement des communes de 5 000 à 10 000 habitants se stabilise en 2017, malgré la reprise de l'investissement. Il représente 46% des recettes, faisant de ces communes, en moyenne, les moins endettées des communes calédoniennes.

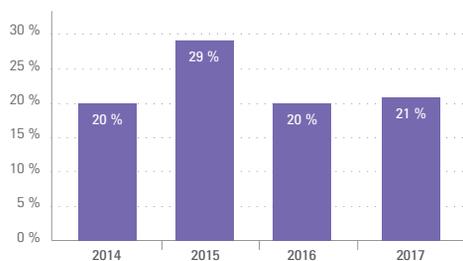


Communes de plus de 10 000 habitants

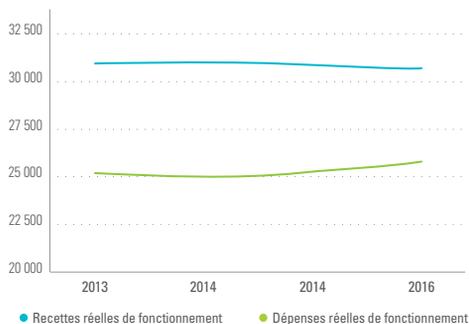
Après avoir évolué de manière parallèle entre 2014 et 2016, les recettes et les dépenses de fonctionnement pour les communes de plus de 10 000 habitants convergent en 2017 : les dépenses augmentent et se rapprochent des recettes qui elles diminuent en 2017.



Après le rebond de 2016, le montant des dépenses d'investissements par habitant des communes de plus de 10 000 habitants moins élevé des communes calédoniennes, mais représente un volume très significatif de dépense.



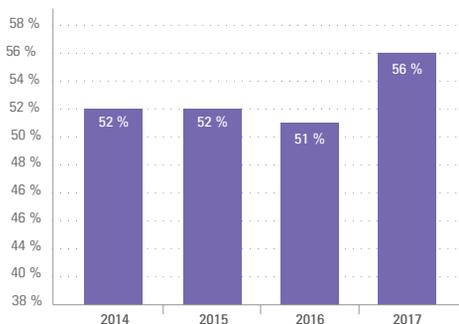
L'endettement des communes de plus de 10 000 habitants augmente assez sensiblement en 2017, à 56% des recettes, soit un niveau éloigné des plafonds à ne pas dépasser. Cet endettement reste donc soutenable, à condition de continuer à dégager un bon niveau d'épargne.



Encore relativement préservée jusqu'en 2016, la capacité d'autofinancement brute des communes de plus de 10 000 habitants se réduit en 2017. L'épargne dégagée atteint le niveau de 15% des recettes, seuil jugé encore suffisant pour couvrir la dette et autofinancer une part des dépenses d'investissements.

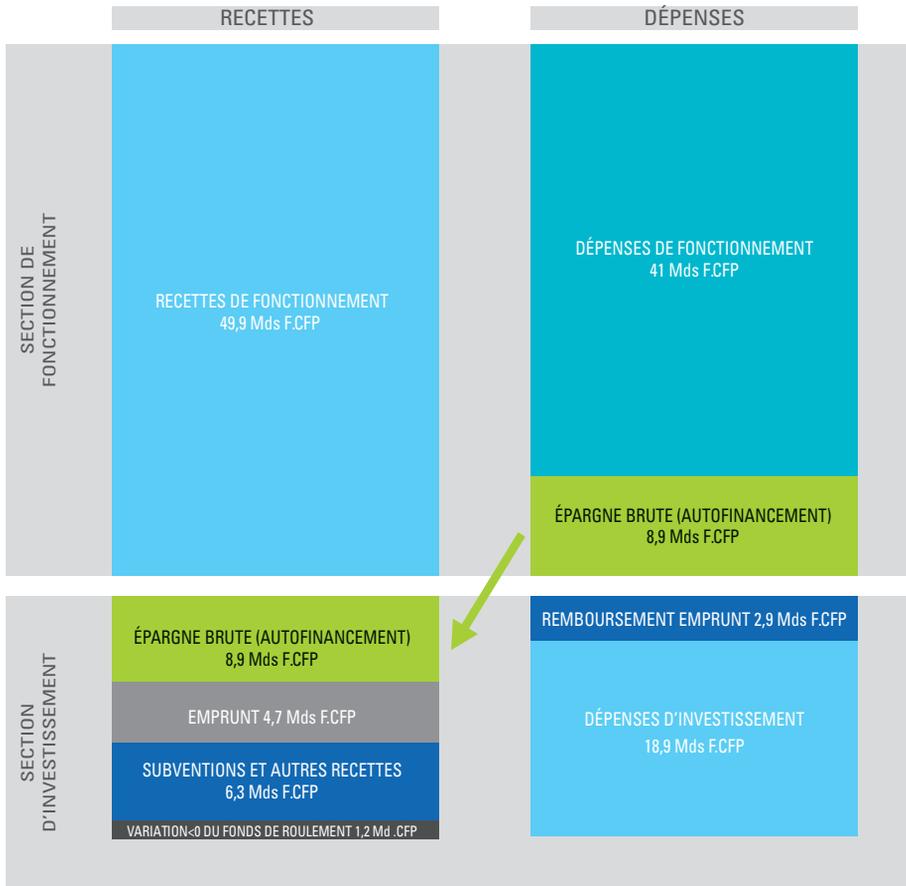


Le taux de subventionnement moyen des investissements des communes de plus de 10 000 habitants (23%) est en pourcentage le moins élevé des communes calédoniennes. En 2017, il est relativement stable par rapport à 2016 (21% des investissements).



ANNEXE IV :

Équilibres financiers 2017



LA SITUATION FINANCIERE 2017 DES COMMUNES ET LEUR GESTION DES DECHETS MENAGERS

Dans sa 4^{ème} édition de l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie, l'Agence Française de Développement (AFD), partenaire privilégié et financeur régulier des communes calédoniennes, poursuit son analyse des finances communales à la lumière des comptes 2014 à 2017. Il en ressort que, dans un contexte de conjoncture économique toujours peu favorable, les communes calédoniennes connaissent des difficultés pour maîtriser leurs dépenses de fonctionnement quand leurs recettes continuent de stagner, voire commencent à diminuer. Malgré une moindre marge de manœuvre, elles accentuent cependant nettement leur politique d'investissement en 2017 pour répondre aux besoins de leurs administrés, en activant en particulier le levier de l'emprunt.

Au-delà de la présentation des données financières (Partie I.), cette édition présente la gestion (inter)communale du service public de collecte et de traitement des ordures ménagères (Partie II.). Cette responsabilité assurée par les communes est importante et nécessite technicité, compétence et organisation (souvent intercommunale) et une bonne articulation entre les différents acteurs publics et privés. Ce service de proximité est souvent essentiel aux yeux des administrés pour des raisons environnementales, voire de santé publique, tout en étant un enjeu sur le plan financier. Ce focus thématique s'appuie sur la (seule) étude relative au sujet ayant un périmètre territorial, réalisée par l'AFD et l'ADEME en partenariat. Dans ce focus, en sont ainsi extraits les grands principes d'organisation de ce service en Nouvelle-Calédonie et son mode de financement, mais aussi des difficultés et des besoins en termes de compétence et de financements, mais aussi de coordination entre les acteurs. Le focus thématique s'intéresse aussi à des exemples concrets et aux expériences de terrain qui pourraient utilement être étendues en Nouvelle-Calédonie.

Présente dans l'ensemble des outre-mer, l'Agence Française de Développement (AFD) finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations et soutiennent la croissance économique, tout en préservant l'environnement. Grâce à ses financements, son expertise et sa production de connaissances, elle appuie le secteur public local, finance les entreprises, l'habitat et l'aménagement urbain, et soutient la coopération régionale. En 2018, l'AFD a consacré 1,4 milliard d'euros d'engagements à l'outre-mer.

outremer.afd.fr
nc.afd.fr