

LATASTE Arnaud et ROINÉ Damien

OBSERVATOIRE

des communes de Nouvelle-Calédonie

2021

**L'évolution des finances communales
à partir des comptes 2014/2019**

**Focus sur l'autonomie financière
des communes**

EDITORIAL

Une évaluation de dix ans d'action de l'AFD en Nouvelle-Calédonie a récemment rappelé que l'Agence française de développement (AFD) est un financeur majeur du territoire¹, réactif à la conjoncture économique. Ce rôle contra-cyclique s'est d'ailleurs exprimé dans le cadre du prêt de 240 M€ c/v 28,6 Mds F.CFP accordé à la Collectivité de Nouvelle-Calédonie en mai 2020 à la demande et avec la garantie de l'État pour soutenir sa réponse à la pandémie de la Covid 19 et à ses conséquences économiques, financières et sociales. Ce prêt a notamment permis de maintenir les niveaux de ressources dédiées aux collectivités locales en 2020 et 2021.

Pourtant, si l'AFD est le principal « banquier des collectivités locales », sa mission est plus large et consiste à appuyer sur les plans technique et financier l'ensemble du secteur public local, l'habitat et l'aménagement urbain, les entreprises privées au côté des banques commerciales, ainsi que la coopération régionale, tout cela, grâce à ses financements, son expertise, son appui-conseil et sa production de connaissances. L'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie illustre, à l'attention des décideurs et d'un plus grand public, cette activité d'appui et de production de connaissances. Symbolisant la volonté de l'AFD en Nouvelle-Calédonie d'accompagner nos partenaires au-delà de cette relation de prêteur / emprunteur, l'Observatoire des communes s'inscrit pleinement dans notre démarche de ne pas seulement être une « banque » de développement mais bien une véritable « agence » de développement apportant des appuis techniques et des solutions de financement.

L'AFD, premier financeur bancaire des communes de Nouvelle-Calédonie² et présente auprès de chacune d'entre elles, dispose d'une bonne connaissance de leur situation financière. Cela lui permet de publier depuis 2016 l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie. Une présentation et l'analyse des finances communales sont ainsi mises à disposition de tous et en premier lieu des acteurs publics. En outre, une thématique particulière est mise en avant : cette année, l'Observatoire explore la notion et la réalité de l'autonomie financière des communes, sujet au cœur de leurs préoccupations, et les marges de manœuvre dont elles disposent en la matière. Si la présentation du levier des recettes propres et les questionnements sur les modalités de péréquation n'épuisent pas le sujet de l'autonomie financière des communes, nous espérons que cela pourra, modestement et dans le respect de chacun et des accords et des textes en vigueur, contribuer aux réflexions.

Philippe Renault

Directeur de l'agence AFD de Nouméa

¹ Avec plus de 235 Mds FCFP c/v 2,2 milliards d'€ apportés en prêt, subventions et garanties entre 2009 et 2019.

² Fin 2019, 75% de l'encours de dette des communes était détenu par l'AFD contre 59% en 2014.





REMERCIEMENTS

Comme depuis l'origine de cette publication, nous adressons prioritairement nos remerciements à l'ensemble des Maires, aux services municipaux et aux associations des maires - l'Association Française des Maires de Nouvelle-Calédonie (AFMNC) et l'Association des Maires de Nouvelle-Calédonie (AMNC) -, pour l'accueil et le temps qu'ils nous réservent chaque année à l'occasion de la préparation et la publication de cet Observatoire.

Nous tenons également à remercier chaleureusement tous les acteurs locaux et plus particulièrement la Direction du Budget et des Affaires Financières de la Nouvelle-Calédonie (DBAF), la Direction des Finances Publiques en Nouvelle-Calédonie (DFIP), le Haut-Commissariat de la République, la Chambre Territoriale des Comptes (CTC) et l'Institut de la Statistique et des Études Économiques (ISEE) pour leur aide et leur collaboration. Grâce à leur proximité avec les communes, les analyses et publications qu'ils produisent et les échanges constructifs permis, cette publication s'en trouve chaque année fortement enrichie.

Enfin, un grand merci à tous nos collègues au sein de l'AFD, qui au Siège à Paris ou au sein des différentes agences d'outre-mer rendent possible année après année la publication de l'Observatoire.

CHOIX MÉTHODOLOGIQUES

Période étudiée

La période étudiée dans l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie porte sur les six derniers exercices arrêtés, en l'occurrence de 2014 à 2019. À la différence des précédentes éditions, l'analyse financière ne portera pas spécifiquement sur une seule année, en l'occurrence 2019, mais une approche sur une temporalité plus étendue a été privilégiée. Ces années de recensement présentent aussi l'intérêt de pouvoir enrichir la publication d'indicateurs financiers solides ventilés par habitant.

Données démographiques et strates de population

Les données issues des recensements généraux de population sont, pour les communes de France métropolitaine, les départements d'outre-mer et de la Polynésie française, collectées et analysées par l'INSEE et permettent de calculer des ratios par habitant. Pour la Nouvelle-Calédonie, la population municipale retenue est issue des recensements de 2014 et 2019. Cette édition de l'Observatoire des communes met ainsi en avant les variations réelles constatées entre ces deux recensements et non plus seulement via des projections comme c'était le cas des précédentes publications. Pour permettre le calcul de ratios par habitant malgré la non disponibilité d'un recensement de population annualisé, nous estimions jusque-là, commune par commune, les populations de 2015 à 2018 à partir de l'évolution annuelle moyenne constatée entre les recensements de 2009 et 2014.

Et à l'image des précédentes publications, les trente-trois communes calédoniennes sont réparties en quatre strates en fonction de leur taille, à savoir :

- ▶ Communes de moins de 2 500 habitants (14 communes),
- ▶ Communes de 2 500 à 5 000 habitants (10 communes),
- ▶ Communes de 5 000 à 10 000 habitants (5 communes),
- ▶ Communes de plus de 10 000 habitants (4 communes).

Avec la prise en compte des données du recensement 2019, ces strates évoluent à la marge puisque seule la commune de Poindimié connaît un changement de catégorie en étant désormais comptabilisée parmi les communes de 5 000 à 10 000 habitants et non plus dans celles de 2 500 à 5 000 habitants. L'Observatoire ne retient pas la notion de « double compte » issue des recensements de l'ISEE (à la différence du comité de gestion du FIP Fonctionnement pour le calcul de ce dernier). Des données spécifiques à chaque strate sont détaillées en annexe III.

Données financières

Sauf spécification explicite, l'ensemble des données financières présentées dans l'ensemble des graphiques et plus largement dans cet Observatoire des communes répondent aux caractéristiques suivantes :

- ▶ Les données « France métropolitaine » sont celles du secteur communal³ et proviennent du *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2020*⁴. Plus particulièrement, ces données sont issues des budgets principaux et portent sur les mouvements réels⁵.
- ▶ Les données « outre-mer » concernent les budgets principaux et annexes des communes des départements d'outre-mer (Mayotte compris) et proviennent du *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2020* et de la base de données de la DGFIP⁶.
- ▶ Les données « Polynésie française » proviennent de *l'Observatoire des communes de Polynésie* publié par l'Agence AFD de Papeete et, comme pour *l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie*, sont des données consolidées⁷ des budgets principaux et annexes.
- ▶ Les données « Nouvelle-Calédonie » proviennent des comptes administratifs et de gestion de 2014 à 2019. La consolidation des comptes a été effectuée en intégrant les budgets annexes eau potable, ordures ménagères, assainissement, lotissements communaux et réhabilitation des sites miniers.

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

Sauf indication contraire, les données financières sont exprimées en francs pacifique.

³ 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.

⁴ Produit par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), le Département des études et des statistiques locales (DESL) et le service statistique ministériel de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), il a été présenté au Comité des finances locales le 07 juillet 2020 et intègre les comptes 2019.

⁵ À la différence des opérations dites « budgétaires », les opérations réelles présentent 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.

⁶ Contrairement aux données calédoniennes et polynésiennes, si les données DOM disponibles sont issues des budgets principaux et annexes, il s'agit toutefois de données agrégées et non pas de données consolidées. Sauf indication contraire, ces données sont des mouvements réels, ce qui rend la comparaison solide.

⁷ 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'étude, outre les budgets principaux et annexes eau potable, ordures ménagères et assainissement comme retenus en Nouvelle-Calédonie, les budgets sur le transport maritime, l'électricité et les écoles.



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION . . . . .	.07
PARTIE I	
<i>L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE 2014/2019.</i> . . . . .	.08
<i>LE FONCTIONNEMENT.</i> . . . . .	.08
Des recettes de fonctionnement atones mais sources de stabilité . . . . .	.08
Le FIP fonctionnement . . . . .	.10
Des dépenses de fonctionnement en hausse malgré les efforts de maîtrise. . . . .	.14
Un niveau d'épargne encore suffisant, mais une érosion qui interpelle . . . . .	.18
<i>L'INVESTISSEMENT</i> . . . . .	.20
Un rythme de dépenses d'investissement toujours soutenu . . . . .	.20
Un financement toujours principalement assuré par l'épargne et les subventions . . . . .	.21
Le rôle des contrats de développement . . . . .	.23
L'importance de la dette et du recours au fonds de roulement . . . . .	.24
<i>CONCLUSION DE L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE 2014/2019</i> . . . . .	.26
PARTIE II	
<i>RÉALITÉ(S) DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COMMUNES</i> . . . . .	.27
<i>LES RECETTES PROPRES, LEVIERS DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE ?</i> . . . . .	.28
Avant-propos : des recettes propres au périmètre limité . . . . .	.28
Une esquisse d'autonomie financière à travers les recettes des budgets annexes. . . . .	.29
L'introuvable équilibre des budgets annexes . . . . .	.32
Des budgets annexes déséquilibrés (sauf exception) et sous tension compte tenu des besoins. . . . .	.35
<i>UNE PÉRÉQUATION PROTECTRICE MAIS FREIN À L'AUTONOMIE FINANCIÈRE ?</i> . . . . .	.36
Avant-propos : la péréquation (et le FIP fonctionnement) au cœur du débat. . . . .	.36
Une péréquation sécurisante en temps de crise. . . . .	.38
Une péréquation entre communes figée par la crise . . . . .	.41
Quelle péréquation ? Pour quelle autonomie financière des communes ? . . . . .	.44
<i>CONCLUSION</i> . . . . .	.46



INTRODUCTION

En écho à l'article « *L'introuvable autonomie financière des communes de Nouvelle-Calédonie* » publié en 2011 par la revue juridique et politique de Nouvelle-Calédonie⁸, la 1^{ère} édition de l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie (2016) proposait une réflexion sur « *l'autonomie financière versus péréquation : à la recherche d'un nouveau modèle de financement communal ?* ». Il y était notamment rappelé que les communes calédoniennes disposaient d'une autonomie toute relative, et que « *Aujourd'hui, pour rattraper le retard avec les communes de métropole, les compétences des communes et de leurs intercommunalités doivent être précisées, leur code juridique complété et leur fonction publique structurée* ». Cinq ans après, force est de constater que la thématique est toujours d'actualité.

Les années récentes ont montré que les communes avaient eu la préoccupation majeure de préserver leur situation financière dans un contexte de crise des finances publiques calédoniennes. Cela signifie qu'elles ont cherché à dégager des marges de manœuvre et à gagner en autonomie financière en optimisant leurs budgets annexes (cf. Observatoire 2017), en utilisant tous les moyens à disposition (cf. Observatoire 2018), tout en restant soucieuses du respect de l'environnement, par exemple en modernisant le service de collecte et de traitement des ordures ménagères (cf. Observatoire 2019), ou en étant des actrices engagées de la lutte contre les effets du changement climatique (cf. Observatoire 2020).

Cette édition 2021 de l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie est l'occasion de revenir sur les cinq années passées et de présenter une vision sur une plus longue période de l'évolution de la situation financière des communes, non pas seulement en 2019 (année des derniers comptes disponibles), mais en couvrant la période 2014/2019 (années des recensements de population et correspondant aussi peu ou prou à la mandature passée). Il en ressort le même constat de résistance et d'adaptation à un contexte difficile, et ce rôle majeur des communes dans l'économie calédonienne.

Par ailleurs, la seconde partie de l'Observatoire, consacrée comme chaque année à une thématique particulière, revisite la question de l'autonomie financière. En effet, les communes s'interrogent sur leurs (manques de) marges de manœuvre budgétaires et financières pour mener à bien ou dans de meilleures conditions, leurs politiques présentes et futures. En temps de crise des finances publiques, les communes ont déployé des efforts d'adaptation pour gagner en autonomie et rechercher de nouvelles marges de manœuvre afin de préserver leur situation financière. Nous nous intéressons ainsi dans un premier temps à l'optimisation des recettes propres - et notamment les recettes d'exploitation des budgets annexes - leviers permettant de gagner en autonomie financière, et, dans un second temps, à la réalité de la péréquation financière puisque si son principe n'est pas remis en cause, la stagnation de la dotation de fonctionnement du Fonds Intercommunal de Péréquation (FIP) a été le fait marquant des années passées.



L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE 2014/2019

La période 2014/2019 est marquée par une conjoncture morose en Nouvelle-Calédonie avec des indicateurs au ralenti : la croissance moyenne annuelle du PIB est de 1% sur les cinq années étudiées alors qu'elle était de 5,1% par an sur la période précédente⁹. La démographie du territoire connaît une trajectoire analogue, avec une croissance annuelle moyenne de 0,2% entre 2014 et 2019 contre une croissance annuelle de 1,8% durant les cinq années précédentes¹⁰.

Le cycle étudié est donc riche d'enseignements sur l'adaptation des communes et leurs capacités à évoluer dans un contexte contraint, contexte qui tend à devenir la norme et qu'elles ont appris à appréhender.

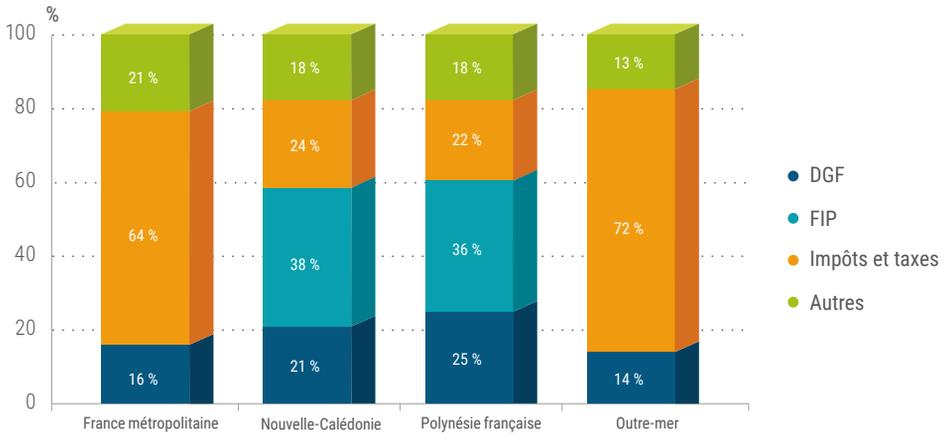
Le Fonctionnement

La section de fonctionnement des communes est particulièrement affectée par cette conjoncture. Les ressources stagnent, et dans ce contexte, une préoccupation majeure est la maîtrise des charges de fonctionnement en vue de préserver un taux d'épargne en mesure de faire face aux besoins d'équipement. Cette idée est en filigrane de la dynamique budgétaire des communes calédoniennes.

Des recettes de fonctionnement atones mais sources de stabilité

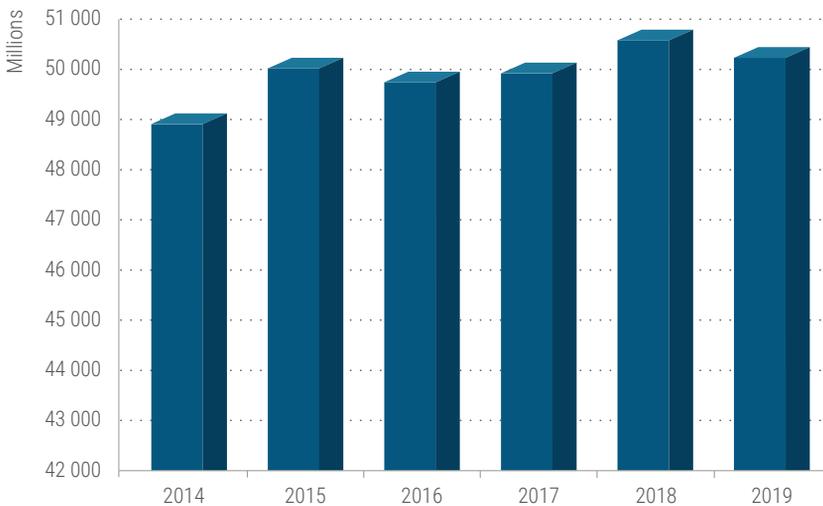
La constitution des recettes de fonctionnement des communes calédoniennes reste très différente de leurs homologues de métropole et du reste des outre-mer. En Nouvelle-Calédonie, les communes perçoivent des dotations issues de deux niveaux de péréquation qui visent à réduire les écarts de richesse : Un niveau vertical de la métropole vers la Nouvelle-Calédonie (via les dotations de l'État) ; et un niveau horizontal, au sein des communes calédoniennes dans la logique de rééquilibrage du territoire (via le Fonds Intercommunal de Péréquation).

Graphique 1 : Structure des recettes de fonctionnement des communes de France métropolitaine, d'outre-mer, de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie en 2019



Conséquence de la morosité du contexte économique calédonien, les recettes réelles de fonctionnement¹¹ connaissent une croissance molle entre 2014 et 2019. Elles progressent de 0,5% par an en moyenne et atteignent 50,2 Mds F.CFP en 2019. Si cette moyenne cache des à-coups (avec à titre exemple un recul de 0,3% entre 2018 et 2019), les recettes de fonctionnement forment globalement un socle relativement solide sur lequel les communes peuvent s'appuyer. Cela génère une forme de stabilité des recettes.

Graphique 2 : Recettes réelles de fonctionnement (retraitées) des communes de Nouvelle-Calédonie



En 2019, le principal pilier des recettes communales reste les dotations et participations (61,9% des recettes). Aux premiers rangs de ces dotations, le FIP (38,2%) et la Dotation Globale de Fonctionnement – DGF – (20,6%) assurent une certaine stabilité des ressources. Les impôts et taxes constituent le second pilier (23,6%), complété par les recettes propres des communes (8,7%).

Le FIP fonctionnement se maintient donc (à 19,6 Mds F.CFP en moyenne sur la période), et est de loin, la principale source de financement des communes. Il est prévu par la loi organique, mis en œuvre par un comité de gestion et articulé autour de critères rappelés dans l'encadré ci-après.

¹¹ Les recettes réelles de fonctionnement sont retraitées des comptes 775 et 7788, alors assimilés, pour l'analyse financière, à des recettes réelles d'investissement. Les dépenses réelles de fonctionnement sont, quant à elles, retraitées des travaux en régie (à hauteur de 50%), ceux-ci étant alors assimilés à des dépenses réelles d'investissement.





Les dispositions de la loi organique relative au FIP fonctionnement

Aux termes de l'article 49 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999, relative à la Nouvelle-Calédonie : « Un fonds intercommunal de péréquation pour le fonctionnement des communes reçoit une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget de la Nouvelle-Calédonie et des recettes de la régie locale des tabacs, achats et frais de fonctionnement déduits, à l'exclusion des impôts, droits et taxes affectés au fonds intercommunal pour le développement de l'intérieur et des îles. Cette quote-part ne peut être inférieure à 16 % des ressources énumérées à l'alinéa précédent. Elle est fixée chaque année, compte tenu du montant desdites ressources inscrites au budget primitif de la Nouvelle-Calédonie, par une délibération du congrès. Elle est majorée, le cas échéant, par une nouvelle délibération pour atteindre le seuil de 16 % de ces ressources telles qu'elles sont encaissées et comptabilisées par le payeur à la clôture de l'exercice. ».

L'article 49 de la loi organique détermine également que « le montant définitif de la quote-part versée au fonds est chaque année au moins équivalent au montant définitif de la quote-part versée au fonds au titre de l'année précédente¹² », ce qui génère un effet cliquet. Ce dernier garantit une enveloppe *a minima* constante d'une année sur l'autre, même en cas de baisse des recettes fiscales (ce point sera développé en partie 2). Cet effet cliquet du FIP fonctionnement est toutefois tempéré par deux éléments : i) le FIP fonctionnement ne peut en aucun cas dépasser le plafond de 18% des recettes fiscales qui le constituent¹³ et ii) il ne s'applique pas si la baisse des recettes fiscales fait suite à une progression de ces mêmes recettes supérieure à 10% au cours de l'année précédente.

La répartition du FIP fonctionnement : rappel des critères et rôle du comité de gestion du FIP

L'article 6 du décret n° 2000-822 du 28 août 2000 relatif au comité de gestion du fonds intercommunal de péréquation pour le fonctionnement des communes de Nouvelle-Calédonie est venu quant à lui préciser la loi organique¹⁴ : « Le comité de gestion répartit entre les communes l'intégralité des ressources du fonds intercommunal de péréquation pour le fonctionnement des communes, pour une part au prorata du nombre de leurs habitants, pour une autre part, compte tenu de leurs charges, dans le respect des règles suivantes : 1° Le nombre d'habitants ne doit pas intervenir, dans la répartition des ressources entre les communes, pour plus de 50 % ; 2° Les charges des communes doivent être appréciées selon des critères objectifs et mesurables tels que, notamment : / - les charges dues au fonctionnement et à l'entretien des biens communaux ; / - la superficie des communes ; / - la longueur de la voirie communale ; / - le nombre d'enfants scolarisés ; / - les charges dues à l'insularité et à l'éloignement par rapport à Nouméa ; / - le montant des provisions fixées par le comité en garantie d'aval qu'il aura décidé d'accorder à des emprunts souscrits par les communes ; 3° Les ressources du fonds intercommunal de péréquation pour le fonctionnement des communes sont versées à la section de fonctionnement des budgets communaux. ».

Depuis 1987, un comité de gestion¹⁵ s'accorde pour déterminer le montant attribué à chacune des communes à partir de critères pondérés de répartition qui n'ont pas évolué mais dont les données sont révisées annuellement.

¹² « / Le montant définitif de la quote-part versée au fonds est chaque année au moins équivalent au montant définitif de la quote-part versée au fonds au titre de l'année précédente ; le montant définitif de la dotation versée à chaque commune par le fonds est chaque année au moins équivalent au montant définitif de la dotation versée par le fonds au titre de l'année précédente. Toutefois, la quote-part versée au fonds ne peut en aucun cas dépasser le plafond de 18 % des ressources énumérées au premier alinéa. La mise en œuvre de ces dispositions est écartée dans le cas où la baisse des recettes servant d'assiette fait suite à une progression des mêmes recettes, au cours de l'exercice précédent, supérieure à 10 %. / Ce fonds est géré par un comité comprenant des représentants de l'Etat, du territoire et des communes. Ce comité répartit annuellement les ressources du fonds entre les communes pour une part au prorata du nombre de leurs habitants, pour une autre part compte tenu de leurs charges. / Les modalités d'application du présent article seront déterminées par décret en Conseil d'Etat ».

¹³ Ainsi, en cas de baisse des recettes fiscales à répartir, le pourcentage de la clé de répartition est relevé à due proportion pour arriver au montant de l'année précédente, dans la limite de 18%.

¹⁴ Si la loi organique détermine que la répartition du FIP fonctionnement doit se faire au prorata de la population des communes et de leurs charges, elle ne spécifie pas comment sont comptabilisées ces autres charges.

¹⁵ Le Comité de gestion du FIP est composé de quatre représentants de l'État, quatre représentants de la Nouvelle-Calédonie, quatre représentants des communes et d'un représentant de la commune de Nouméa.



Ces critères observés sont les suivants :

Tableau 1 : Les critères de répartition du FIP fonctionnement

Critères	Définition	Pondération
Population	Dernier recensement disponible population double compte	43%
Routes	Longueur de la voirie avec coefficient de pondération de 3 pour les voies urbaines, 2 pour les routes municipales et 1 pour les chemins ruraux	27%
Scolarisation	Nombre d'élèves scolarisés dans le primaire	20%
Superficie	Superficie de la commune	4%
Eloignement	Distance par rapport à Nouméa, avec un coefficient de majoration pour prendre en compte l'insularité	3%
Charges	Montant des principales charges ¹⁶	3%

En 2015, la forte hausse du FIP de +6% s'explique¹⁷ par un niveau de recettes recouvrées en 2014 supérieur au montant versé qui a conduit à allouer une dotation de réajustement¹⁸. La hausse du FIP en 2015 s'explique donc davantage par ces ajustements positifs par rapport aux prévisions initiales que par une amélioration des recettes fiscales recouvrées, lesquelles tendent à stagner, voire à diminuer.

Pour les besoins de l'Observatoire, il n'est pas fait de retraitement des niveaux de dotations de FIP fonctionnement de 2018 et 2019 constatés au compte administratif des communes. En revanche, l'année 2021 sera affectée par une régularisation, ce qui pourra impliquer un retraitement le moment venu (avec une hausse de la dotation FIP pour certains, une baisse pour d'autres¹⁹). En effet, le jugement du Tribunal Administratif de Nouméa du 27 août 2020 a annulé les arrêtés n°2019-17930/GNC-Pr du 20 septembre 2019 relatifs à la répartition du FIP fonctionnement 2019 et n°2019-21844/GNC-Pr du 28 novembre 2019 relatifs à la répartition du FIP fonctionnement 2018. Il a statué sur la redistribution du fonds sur l'ensemble des communes et indiqué que la répartition de la dotation individualisée versée aux communes devait être proportionnelle à la baisse supportée par le fonds alors que le comité de gestion avait retenu comme méthode de calcul une répartition selon les critères réglementaires de 2000.

¹⁶ Ces charges comprennent les frais de location et d'entretiens courants des bâtiments, les fournitures de petit équipement, les fluides, les études et recherches et les prestations de services extérieurs.

¹⁷ Pour rappel, le versement du FIP fonctionnement se fait l'année N sur la base des recettes inscrites au budget de la Nouvelle-Calédonie, et lorsque les recettes réellement recouvrées de l'année N s'avèrent supérieures à celles qui étaient prévues, une dotation complémentaire est versée l'année N+1. C'est ce qui se produit en 2015.

¹⁸ De plus, l'effet cliquet a joué afin de permettre de garantir une enveloppe à minima constante d'une année sur l'autre.

¹⁹ En conclusion, la CNC devrait émettre en 2021 des titres de recettes et mandats modificatifs des décisions antérieures de répartition du FIP fonctionnement 2018 et 2019, mais aussi prévoir des provisions pour risque pour se prémunir du risque de non remboursement des sommes dues par les communes.



Tableau 2 : Répartition du FIP par habitant et par strates de population en 2014 et en 2019

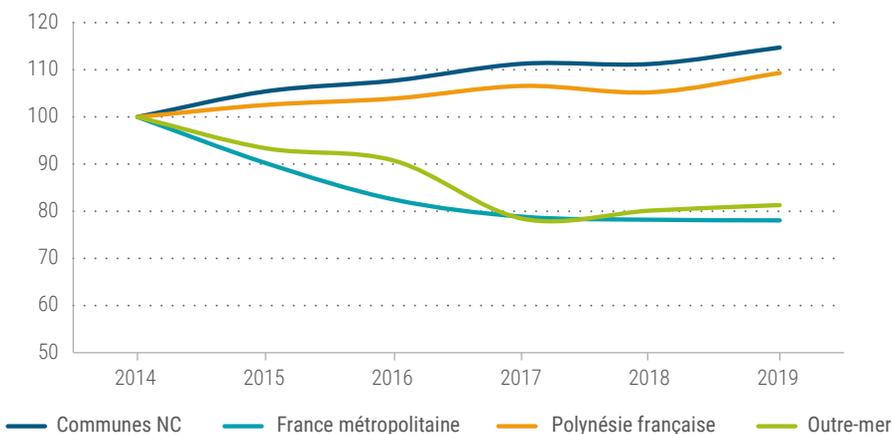
Strate démographique	2014	2019	Taux de variation sur la période 2014/2019
Ensemble des communes de la Nouvelle-Calédonie	71 391	71 327	-0,1%
0 à 2 500 habitants	138 676	143 492	3,5%
2 501 à 5 000 habitants	108 675	113 379	4,3%
5 001 à 10 000 habitants	103 876	102 180	-1,6%
+ de 10 000 habitants	49 852	49 120	-1,5%

Un regard sur la période 2014/2019 permet de constater que la péréquation au profit des communes de moins de 5 000 habitants s'accroît. Cette évolution est à relier aux tendances démographiques des communes du territoire : le recensement de 2019 présente une situation où la démographie des communes de moins de 5 000 habitants recule en moyenne de 2,2% entre 2014 et 2019 tandis que celle des communes de plus de 5 000 habitants progresse en moyenne de 1,8%.

Le FIP avec son effet cliquet (développé en partie 2 du présent Observatoire) agit bien ici comme un amortisseur et un outil pour conserver une certaine attractivité au profit des zones rurales.

Si les dotations et participations progressent sur la période étudiée (+4,4%) c'est surtout sous l'impulsion de la DGF. Cette dernière représente plus de 20% des recettes. Elle atteint 9,1 Mds F.CFP en 2014 et 10,4 Mds F.CFP en 2019, soit une augmentation significative de 14,7%.

Graphique 3 : Évolution de la DGF des communes (en base 100)



La période 2014/2019 témoigne d'un recul du niveau des impôts et des taxes, pourtant seconde ressource des communes (11,9 Mds F.CFP en 019). Ainsi, par rapport à 2014, les revenus issus de ces sources ont baissé de 11% en 2019. Cette réduction concerne principalement les communes de plus de 10 000 habitants, où se concentre la base fiscale.

Les centimes additionnels représentent 8 Mds F.CFP en 2019, soit près de 16% des recettes des communes calédoniennes et enregistrent un net recul (-16,6% sur ces cinq dernières années). La raréfaction de cette ressource, qui est liée à l'activité économique, n'est pas sans rapport avec la conjoncture.

La Taxe Communale d'Aménagement (TCA), assise sur les permis de construire, reste un complément de recettes non négligeable – 0,6 Md F.CFP en moyenne sur 2014/2019. Elle concerne toutefois peu de communes, particulièrement celles qui connaissent un fort développement démographique. Par ailleurs, ses modalités de perception ont évolué²⁰, ce qui pèse sur la trésorerie des communes qui doit désormais supporter un décalage de cette recette de deux à trois ans. Ces conditions particulières font que le montant perçu en 2019 (419 M F.CFP) est bien inférieur à celui perçu en 2014 (601 M F.CFP).

Enfin, le Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales (FPIC²¹), s'élève à 673 M F.CFP en 2019. Il est une des recettes les plus dynamiques avec une croissance annuelle moyenne de 15% depuis 2014.

Entre 2014 et 2019, les recettes d'exploitation des communes suivent une tendance très encourageante (4,4 Mds F.CFP en 2019 contre 3,3 Mds F.CFP en 2014). Tous les budgets annexes sont concernés par cette croissance (49% sur l'eau, 24% sur les déchets, 59% sur l'assainissement). Au global, ces recettes se sont accrues de 32% sur la période, soit un produit moyen de 16 200 F.CFP par habitant en 2019 contre 12 400 F.CFP en 2014. À noter que celles-ci concernent principalement les communes de plus de 10 000 habitants, où la recette moyenne par habitant est de 18 600 F.CFP tandis que les communes de 5 000 à 10 000 habitants ne perçoivent en moyenne que 13 900 F.CFP par habitant et les communes de moins de 5 000 habitants, 9 600 F.CFP par habitant.

Le tableau ci-dessous synthétise les variations des principales ressources des communes et permet d'en dégager les différentes dynamiques :

Tableau 3 : Structure des recettes de fonctionnement et variation entre 2014 et 2019

En M F.CFP	2014	2019
Dotations et participations	30 076	31 345
Dont FIP	19 187	19 359
Dont DGF	9 108	10 450
Impôts et taxes	13 434	11 944
Centimes additionnels	9 391	8 040
Taxe sur l'électricité	1 696	1 839
TCA	601	420
Recettes d'exploitation	3 327	4 384
Autres produits de gestion courante	1 680	2 093
TOTAL DES RECETTES	49 353	50 667

²⁰ La taxe communale d'aménagement a été créée par la loi du pays n°2010-5 et modifiée en 2014 et 2020.

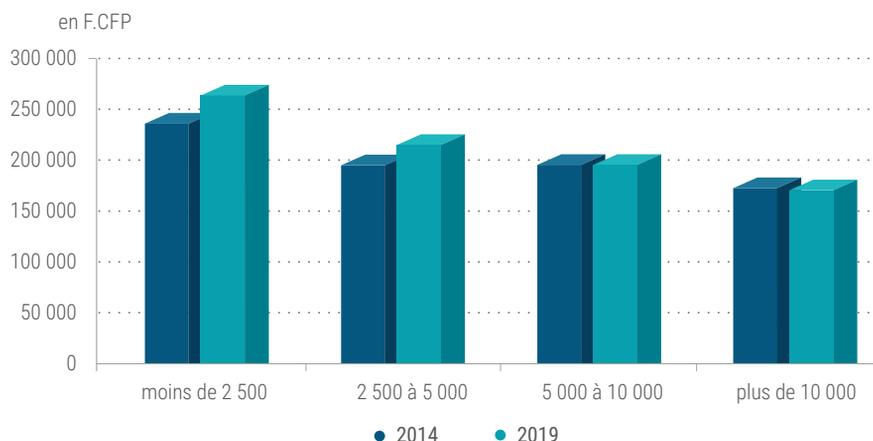
²¹ Le FPIC, créé par l'article 144 de la loi de finances initiale pour 2012, est fondé sur un mécanisme de péréquation horizontal du secteur communal. Il consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées. Le montant des ressources du FPIC est fixé *ex ante* par une loi de finances. Il est ensuite réparti au sein des outre-mer proportionnellement à la population, puis entre les communes calédoniennes en suivant des indicateurs de ressources spécifiques à la Nouvelle-Calédonie (basés sur la dotation de DGF perçue, le produit des centimes additionnels...).



Il en ressort, dans l'ensemble, une certaine stagnation des recettes (en moyenne 0,5% par an entre 2014 et 2019). La dynamique des recettes d'exploitation n'a pas permis de compenser la perte des impôts et taxes tandis que les dotations et participations s'explique essentiellement par la progression de la DGF.

En revanche, cette stagnation globale est à nuancer si l'on étudie les tendances par strates de population. Les communes de plus de 5 000 habitants voient leurs recettes par habitant stagner voire se réduire tandis que les communes de moins de 5 000 habitants enregistrent une évolution positive.

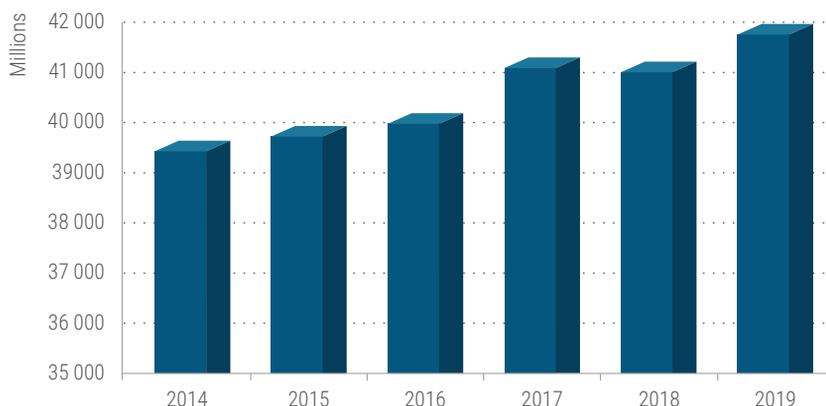
Graphique 4 : Recettes de fonctionnement par habitant et par strate de population entre 2014 et 2019



Des dépenses de fonctionnement en hausse malgré les efforts de maîtrise

L'augmentation des dépenses de fonctionnement en Nouvelle-Calédonie est constatée dans des proportions similaires dans l'ensemble des communes françaises. Avec une croissance moyenne annuelle de 1,2% ces cinq dernières années (+0,5% pour les recettes), les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 42,2 Mds F.CFP en 2019. Entre 2018 et 2019, la croissance des dépenses reste relativement élevée (+1,8%). Fait marquant : entre 2014 et 2019, les dépenses de fonctionnement des communes du territoire connaissent une croissance plus forte que les recettes.

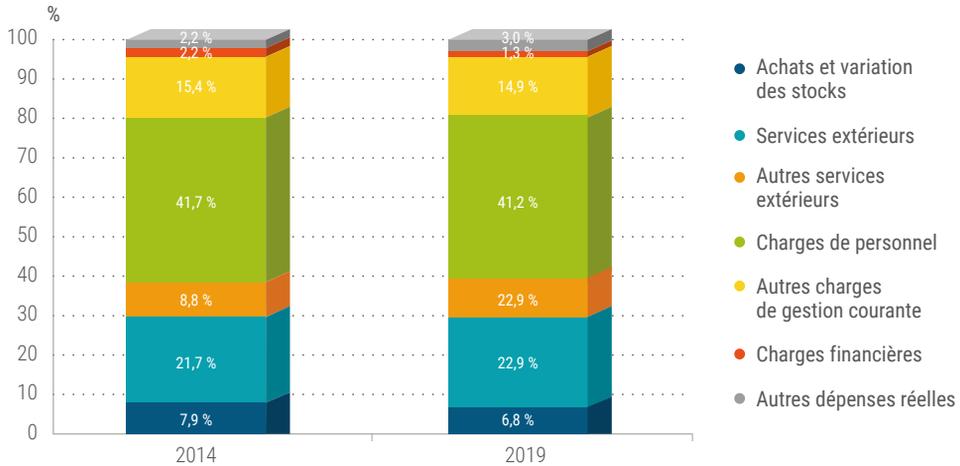
Graphique 5 : Dépenses réelles de fonctionnement (retraitées, hors résultats) des communes



Si la tendance est à la hausse, la structure des dépenses reste assez comparable.

Il est tout de même à noter que la maîtrise des charges de personnel est contrebalancée par un recours accru aux prestations extérieures dans une logique d'externalisation des services.

Graphique 6 : Évolution de la répartition des dépenses de fonctionnement des communes entre 2014 et 2019



Les charges à caractère général atteignent 15,9 Mds F.CFP en 2019 et représentent 37,8% des dépenses de fonctionnement. Elles ont connu une croissance moyenne annuelle de 1,2% depuis 2014²² (à comparer toutefois au rythme de 8% par an entre 2011 et 2013). Les postes les plus impactés par la hausse des dépenses entre 2014 et 2019 sont les contrats de prestations de services (+37%) et les charges d'électricité (+20%)²³.

Les charges de personnel sont sur une tendance similaire, avec une croissance de 8,2% entre 2014 et 2019. Elles restent bien entendu le premier poste de dépenses de fonctionnement et s'élèvent à 17,4 Mds F.CFP en 2019.

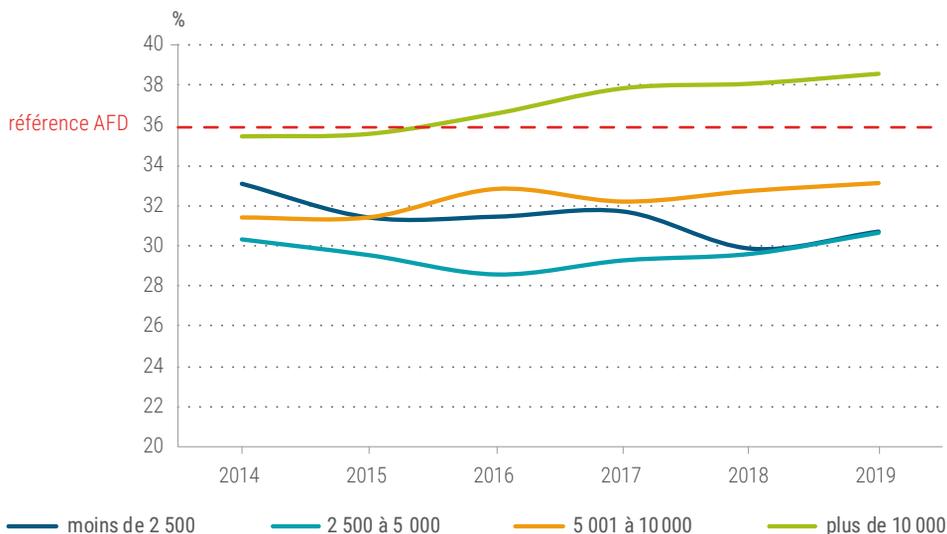
Le ratio de dépenses de personnel sur les recettes réelles de fonctionnement est également orienté à la hausse sur la période 2014/2019 (de 34,3% en 2014 à 36,2% en 2019), soit légèrement au-delà des 36% préconisés par l'AFD. Une analyse de ce ratio par strate de population montre une disparité entre les communes de plus de 5 000 habitants (37,6% de dépenses de personnel/RRF en 2019) et les communes de moins de 5 000 (30,7% en 2019), en partie parce qu'elles sont davantage protégées par la péréquation des ressources.

Sans minimiser le besoin de contrôler ce poste, la comparaison avec la métropole (41,7%) et les outre-mer (60%) est flatteuse pour les communes calédoniennes.

²² Ce rythme de croissance des charges de personnel est similaire à celui enregistré en métropole.

²³ Sans évolution notable des tarifs de l'électricité sur la période, nous pouvons supposer que la croissance de ce poste de dépense est en partie la résultante de l'effort continu d'équipement des communes en infrastructures.

Graphique 7 : Évolution du ratio de dépenses de personnel/RRF selon la démographie des communes de Nouvelle-Calédonie entre 2014 et 2019



Les participations et subventions accordées par les communes suivent une tendance haussière entre 2014 et 2019 avec une croissance de 2,7% sur la période, soit 0,5% par an. Cette hausse se matérialise surtout sur les fonds destinés aux caisses des écoles et aux centres communaux d'action sociale (CCAS), respectivement +22% et +5% depuis 2014. Les subventions apportées aux associations sont, elles, en net recul depuis 2014 (-22%) et semblent avoir atteint un plancher autour de 1,2 Mds F.CFP depuis 2017.

La situation de l'intercommunalité est à souligner. Si les participations aux syndicats vont croissantes pour les communes de moins de 10 000 habitants, favorisant la synergie intercommunale, les contributions des communes de l'agglomération stagnent à hauteur de 780 M F.CFP. Cette stagnation pose des questions sur la vision que les exécutifs municipaux ont de l'intercommunalité, de son intérêt et de son avenir dans un contexte budgétaire contraint.

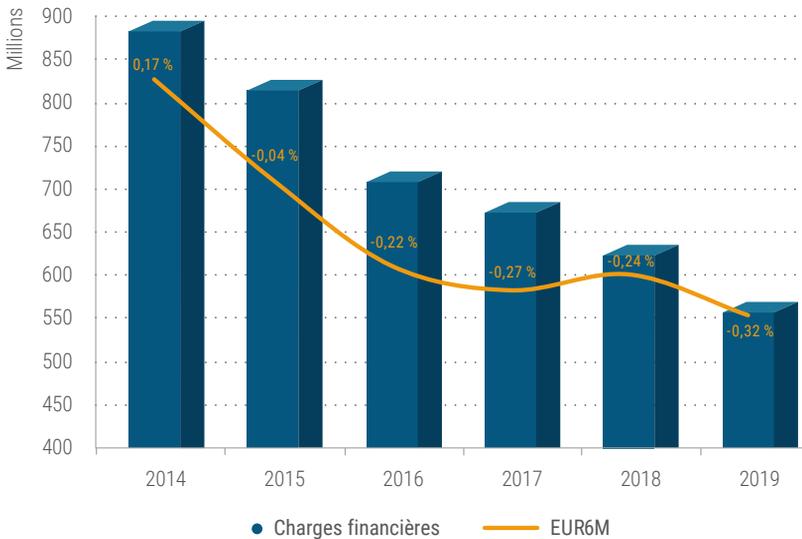
Les Admissions en Non-Valeur (ANV) sont toujours un sujet majeur pour refléter la bonne gestion financière des communes. En 2019, les ANV stagnent à 95 M F.CFP alors que la tendance des restes à recouvrer est nettement à la hausse (4,7 Mds F.CFP en 2014 et 5,6 Mds F.CFP en 2019). Ce dernier point entoure le fonds de roulement affiché par les communes d'un halo de créances irrécouvrables dont les données financières peinent à retranscrire la réalité avec sincérité²⁴.

²⁴ L'absence de publication des Rapport de synthèse des suites données aux examens de la gestion pour 2019 et 2020 est aussi un indice de la difficulté interne des collectivités à produire ces rapports de suivi des recommandations, pourtant une obligation légale. Pour celui de 2018, la Chambre Territoriale des Comptes souligne que « L'élaboration du présent rapport a nécessité plusieurs relances pour obtenir des collectivités la production des documents. Les échéances pourtant fixées plusieurs mois à l'avance n'ont pas été respectées et deux communes n'ont pas répondu aux recommandations de régularité ».

« Une part importante des recommandations de régularité porte sur les manquements aux règles prévues par le code des communes de la Nouvelle-Calédonie ou par l'instruction budgétaire et comptable M.14 en matière de fiabilité des procédures budgétaires et de celle des comptes. La chambre relève ainsi dans les rapports que les organismes n'ont pas mis en place une véritable comptabilité des engagements et ne maîtrisent pas la notion des restes à réaliser. Les résultats budgétaires s'en trouvent donc affectés. Tous les rapports évoquent également l'omission de dépenses obligatoires, comme la constitution de provisions pour risque ou pour dépréciation d'actifs. Ces omissions affectent la sincérité des budgets, ce qui expose les collectivités au risque de voir les services en charge du contrôle budgétaire saisir la chambre territoriale des comptes dans le cadre des procédures prévues par le code des juridictions financières ».

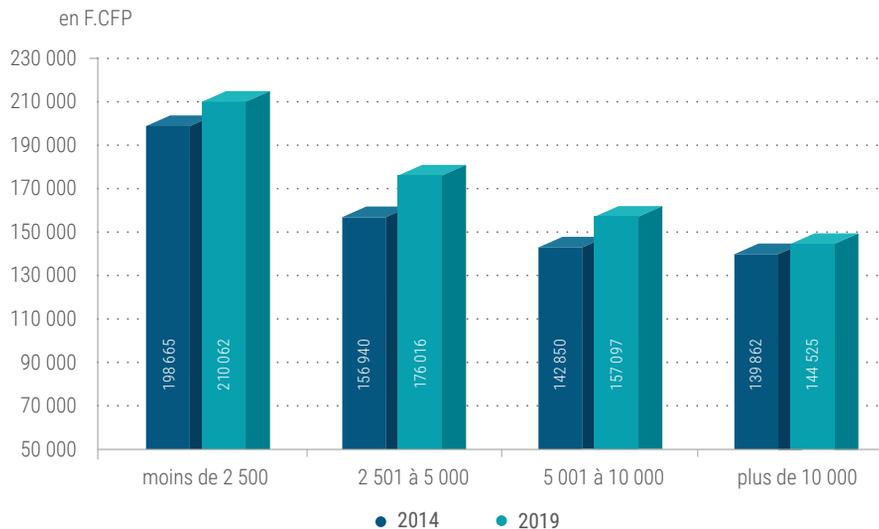
Le niveau des **charges financières** diminue de manière soutenue sur la période 2014/2019. Malgré une hausse de l'encours bancaire, ces charges se replient de 36,9%, soit une moyenne de -8,8% par an. Elles sont aidées en cela par la baisse de l'Euribor dans un contexte de surliquidité interbancaire. Rapportées à la population, les charges financières sont de 2 053 F.CFP par habitant en 2019 quand elles étaient de 3.284 F.CFP en 2014.

Graphique 8 : Charges financières des communes de Nouvelle-Calédonie comparées à la variation de l'Euribor 6 mois



Pour conclure sur ce tour d'horizon des dépenses de fonctionnement, **une comparaison des dépenses par habitant selon les strates de population révèle que la tendance à la hausse affecte toutes les typologies de communes.**

Graphique 9 : Dépenses de fonctionnement par habitant et par strate de population entre 2014 et 2019



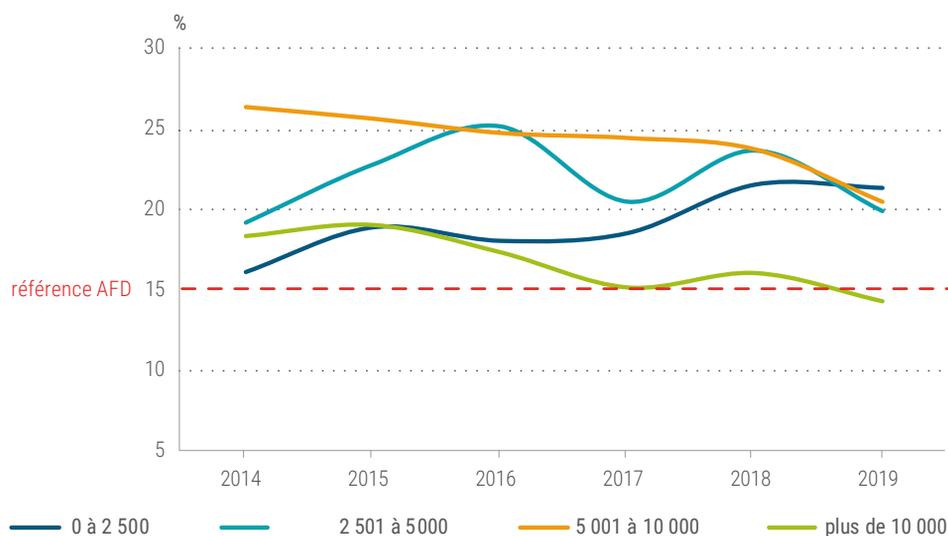


Un niveau d'épargne encore suffisant, mais une érosion qui interpelle

En 2019, l'épargne brute globale des communes calédoniennes s'élève à 8,5 Mds F.CFP, un niveau en baisse de 1,1 Md F.CFP par rapport à 2018.

Deux tendances se dégagent de l'étude de l'épargne brute des communes entre 2014 et 2019. D'une part, les communes dont les populations sont inférieures à 10 000 habitants convergent autour d'un taux d'épargne de 21%, un taux qui demeure satisfaisant. D'autre part, les communes de plus de 10 000 habitants présentent une érosion régulière de cette épargne brute. Le taux d'épargne brute atteint 14,4% en 2019, soit une valeur qui franchit pour la première fois le plancher de référence préconisé de 15% par l'AFD.

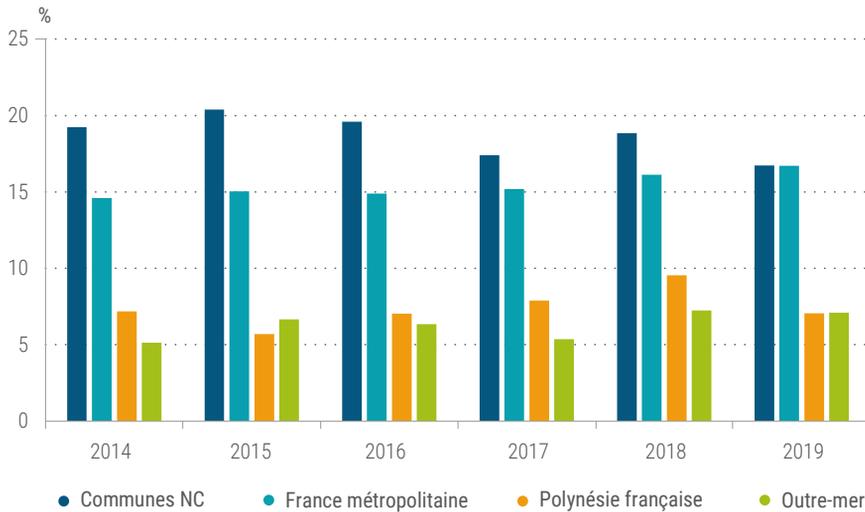
Graphique 10 : Taux d'épargne brute retraité des communes de Nouvelle-Calédonie par strate démographique



Pour prendre un spectre d'analyse plus large, la situation de l'épargne des communes calédoniennes a longtemps été bien au-dessus de celle des communes des autres géographies françaises (jusqu'à 5 points d'écart). Ce n'est plus tout à fait le cas en 2019 puisque l'épargne des communes calédoniennes devient analogue à celle de leurs homologues métropolitaines. Élément de consolation, le niveau d'épargne calédonien reste très enviable par rapport au reste de l'outre-mer français où la moyenne dégagée est de 7% (cf. annexe 2 pour une présentation détaillée des situations ultramarines).



Graphique 11 : Taux d'épargne brute des communes par géographie



Un regard porté sur l'épargne par habitant et par strate de population identifie des disparités marquées et un écart type en nette augmentation entre 2014 et 2019.

Tableau 4 : Épargne brute par habitant des communes de Nouvelle-Calédonie par strate de population

Strate démographique	2014 (en F.CFP)	2019 (en F.CFP)	Taux de variation sur la période 2014/2019
Ensemble des communes de la Nouvelle-Calédonie	35 347	31 223	-11,7%
0 à 2 500 habitants	38 101	56 389	48%
2 501 à 5 000 habitants	36 863	42 892	16,4%
5 000 à 10 000 habitants	51 399	40 207	-21,8%
+ de 10 000 habitants	31 796	24 346	-23,4%

Ces tendances doivent interpeller, car du maintien d'une épargne suffisante découle une grande partie de la capacité d'investissement. **La plus grande attention devrait être portée à stopper, sinon inverser la courbe de l'épargne afin que les communes puissent servir leurs politiques d'équipement, et ainsi contribuer à la relance économique par l'investissement de proximité.**

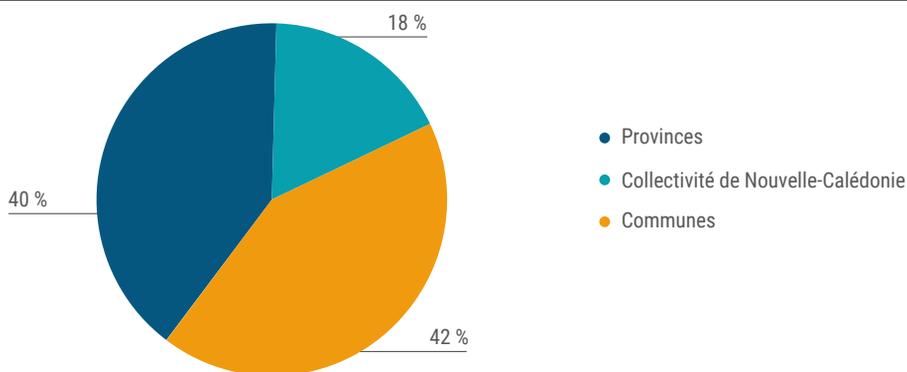


L'Investissement²⁵

Un rythme de dépenses d'investissement toujours soutenu

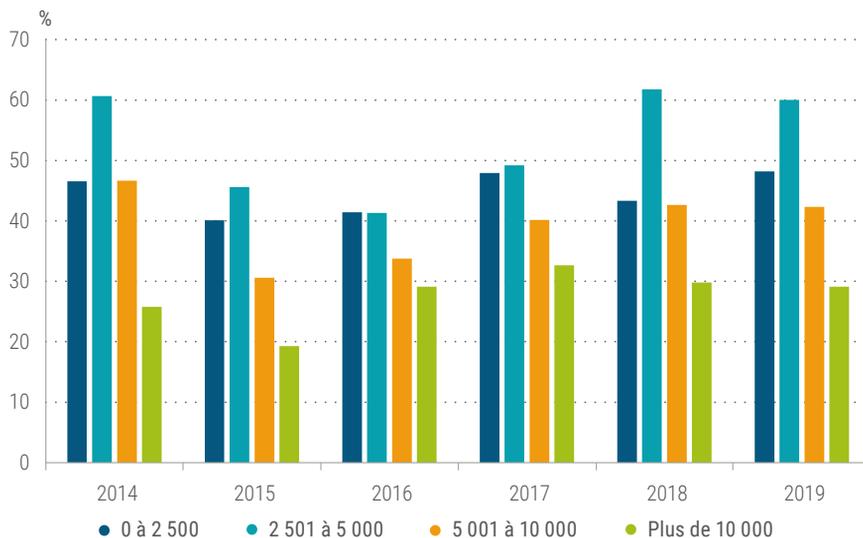
Les collectivités locales de Nouvelle-Calédonie ont investi plus de 40 Mds FCFP en 2019. En leur sein, les communes restent le premier acteur de l'investissement en opérant à elles seules plus de 42% de leur investissement.

Graphique 12 : Dépenses d'investissement (hors remboursement de l'emprunt) des collectivités locales de Nouvelle-Calédonie²⁶



En 2019, les communes de Nouvelle-Calédonie ont réalisé 18,9 Mds FCFP de dépenses d'investissement. Cela correspond à un effort d'investissement de 37,4%, niveau nettement supérieur à l'effort d'investissement des communes métropolitaines ou des outre-mer (respectivement 31,3% et 28,9% en 2019).

Graphique 13 : Effort d'investissement des communes sur la période 2014/2019



Les communes calédoniennes ont donc investi 69 788 FCFP par habitant en 2019 quand cet investissement n'était que de 64 965 FCFP en 2014. Cette propension à investir est en corrélation avec

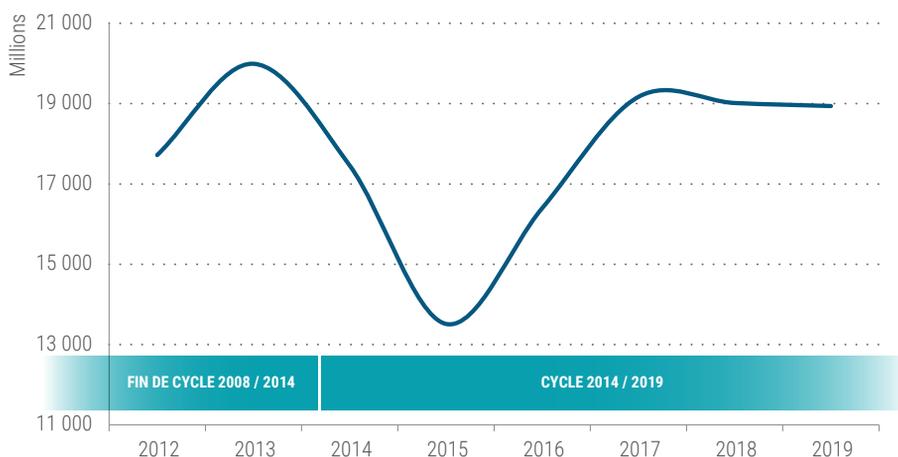
²⁵ Les données d'ensemble sont très influencées par le poids de la commune de Nouméa. Cela est particulièrement vrai pour ce qui est de données liées aux politiques d'investissement et d'endettement.

²⁶ Les dépenses d'investissement des provinces reversées aux communes (2,1 Mds FCFP en 2019) qui les opèrent ont été réparties à parts égales entre les provinces et les communes.



le cycle électoral 2014/2020 qui touche à sa fin : la temporalité des programmes d'investissement implique qu'après une phase d'étude, les projets se réalisent plutôt en fin du mandat.

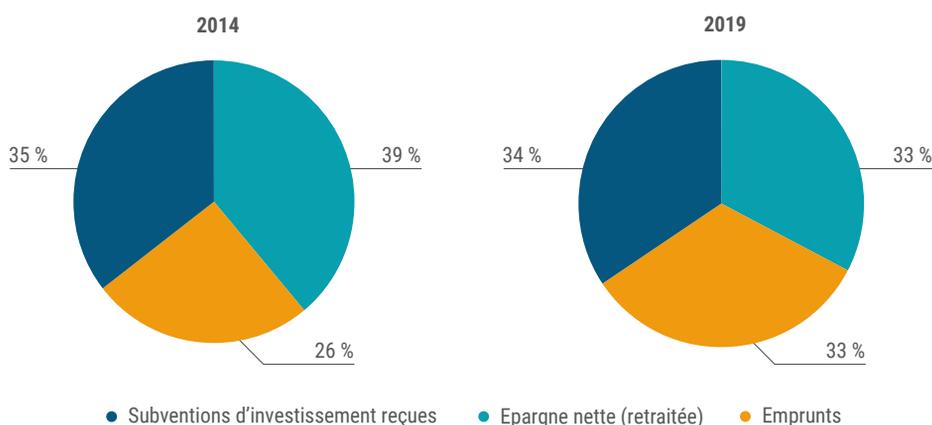
Graphique 14 : Dépenses d'investissement des communes comparées aux cycles électoraux



Un financement toujours principalement assuré par l'épargne et les subventions

En 2019, le financement des investissements est équilibré entre épargne, subventions et emprunts. Néanmoins, le glissement qui s'opère de l'épargne vers l'emprunt n'est pas anodin. Si cette tendance devait s'accroître, un « effet ciseaux » pourrait réduire les capacités d'investissement de certaines communes sur le long terme. Dans le cas présent, c'est moins le niveau de recours à l'emprunt qui est questionné que la contraction de l'épargne dans le modèle de financement des investissements communaux.

Graphique 15 : Comparaison des sources de recettes d'investissement sur la période 2014/2019

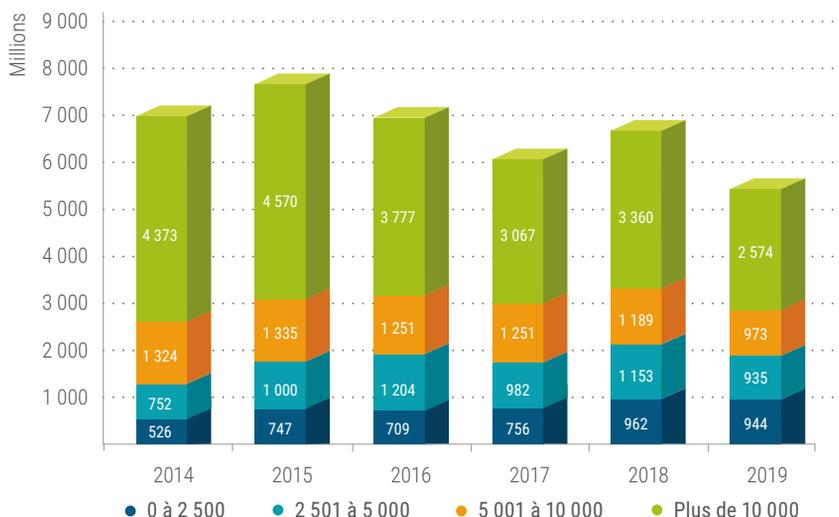


Le niveau de l'épargne nette est encore correct en 2019 où il s'élève à 5,4 Mds FCFP. Pour autant, sa situation se dégrade progressivement sur la période étudiée avec une diminution de 1,2 Md FCFP depuis 2014. Cela se constate particulièrement dans les communes de plus de 5 000 habitants.



Les communes dont la population est inférieure à 5 000 habitants résistent bien dans l'ensemble, voire dégageant une épargne nette croissante.

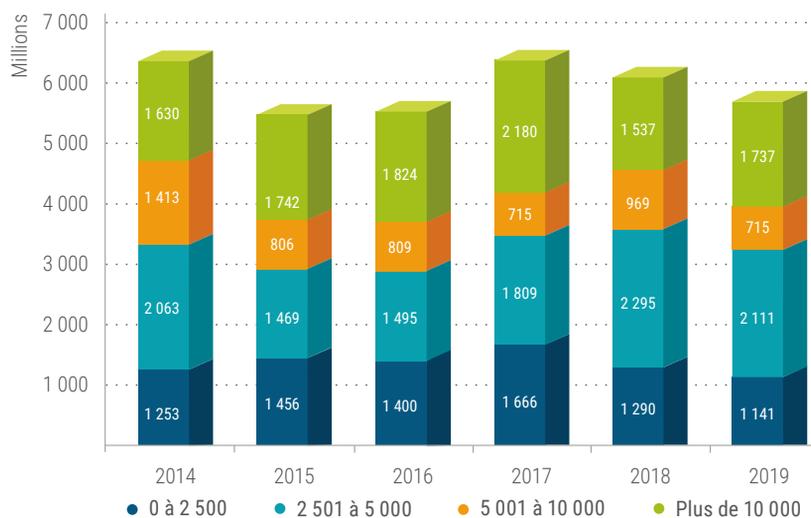
Graphique 16 : Epargne nette des communes de Nouvelle-Calédonie par states démographiques



La baisse de l'épargne nette globale des communes entre 2014 et 2019 est une conséquence aux 2/3 de la baisse de l'épargne brute (pour les raisons développées supra) et à 1/3 à l'accroissement de la part en capital de la dette sur la même période.

En 2019, les communes ont perçu 5,7 Mds FCFP de subventions d'investissement. Les dépenses d'investissement ont été soutenues à hauteur de 30,1% alors que ce taux était de 40,5% en 2015. Ces subventions représentent 9 500 FCFP par habitant dans les communes de plus de 10 000 habitants quand elles montent à 21 000 FCFP dans les communes de 5 000 à 10 000 habitants et atteignent une moyenne de 58 600 FCFP dans les communes de moins de 5 000 habitants.

Graphique 17 : Evolution des subventions d'investissement perçues par les communes par states démographiques



Le rôle des contrats de développement²⁷

Les contrats de développement mobilisent des ressources de l'Etat en co-financement de projets structurants pour la Nouvelle-Calédonie. Leur planification sur des cycles pluriannuels les inscrivent sur le temps long et sont un élément de confort essentiel au financement des politiques d'investissement communales, apportant une certaine visibilité aux exécutifs et une stabilité des ressources à engager.

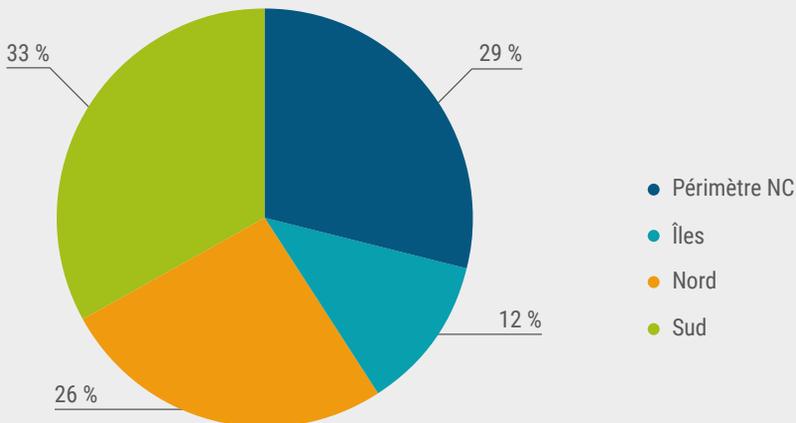
A travers eux, l'Etat participe au financement des projets réalisés par les collectivités de Nouvelle-Calédonie dans des domaines aussi variés que le logement social, les infrastructures de base, les équipements publics, la santé, la culture, la jeunesse, la formation professionnelle, le développement économique, le développement durable ou encore la recherche. Depuis 1990, les contrats de développement ont représenté un montant total de plus de 253 milliards de F.CFP.²⁸ Le contrat de développement actuel, sur la période 2017-2021, a prévu un budget 12,8 milliards de F.CFP de contrats communaux.

Les contrats de développement sont la première recette d'investissement des communes : ils représentent en moyenne 43% des subventions d'investissement des communes entre 2016 et 2019.

Ils participent aussi grandement à la politique de rééquilibrage et à la péréquation du territoire calédonien, et ce de deux manières :

1. en favorisant les projets se réalisant en province Nord et en province des Îles (proportionnellement à leurs population²⁹) comme le présente le graphique ci-dessous ;

Graphique 18 : Répartition des géographies d'intervention des contrats de développement 2017-2022 par « périmètres »³⁰.



2. en allouant une « part Etat » plus élevée dans le Nord et les Îles (la participation moyenne de l'Etat est de 65% dans le Nord, 61% dans les Îles et 52% dans le Sud sur la génération actuelle de contrat de développement).

Si la signature des différentes générations de contrats de développement a toujours constitué un temps fort de la démarche partenariale entre les mairies et l'État, les contrats peuvent s'adapter par voie d'avenant à la vie des projets qu'ils soutiennent (ex. prolongation de la génération 2017/2021 jusqu'en 2022).

Se pose aussi la question du rythme d'exécution des projets prévus dans les contrats de développement. Au premier trimestre 2021, seuls 35% du montant contractualisé dans le cadre de la génération 2017/2022 ont été mandatés.

²⁷Les contrats de développement sont un des outils du rééquilibrage créés par la loi référendaire de 1988 et confirmés par la loi organique de 1999.

²⁸Source : Haut-Commissariat, « Les contrats de développement : pour qui ? pour quoi ? ».

²⁹Pour rappel, la population calédonienne est répartie à 75% dans le Sud, 18% dans le Nord et 7% dans les Îles (source : ISEE).

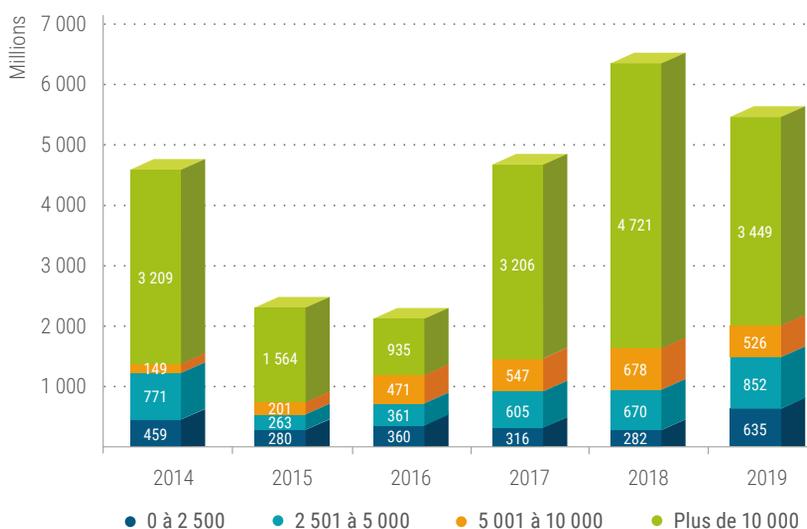
³⁰Les données présentées regroupent l'ensemble des contrats de développement, quelles que soient les collectivités locales concernées (collectivité de Nouvelle-Calédonie, provinces, intercommunalités) et pas seulement ceux liant l'État et les communes.



L'importance de la dette et du recours au fonds de roulement

Le recours à l'endettement va croissant sur la période étudiée. Si elle constitue une ressource non pérenne et entraînant des charges financières, la dette reste un outil précieux pour compléter les plans de financement des communes et la conjoncture le rend relativement peu coûteuse.

Graphique 19 : Evolution des nouveaux emprunts contractés par les communes selon leur strate de population

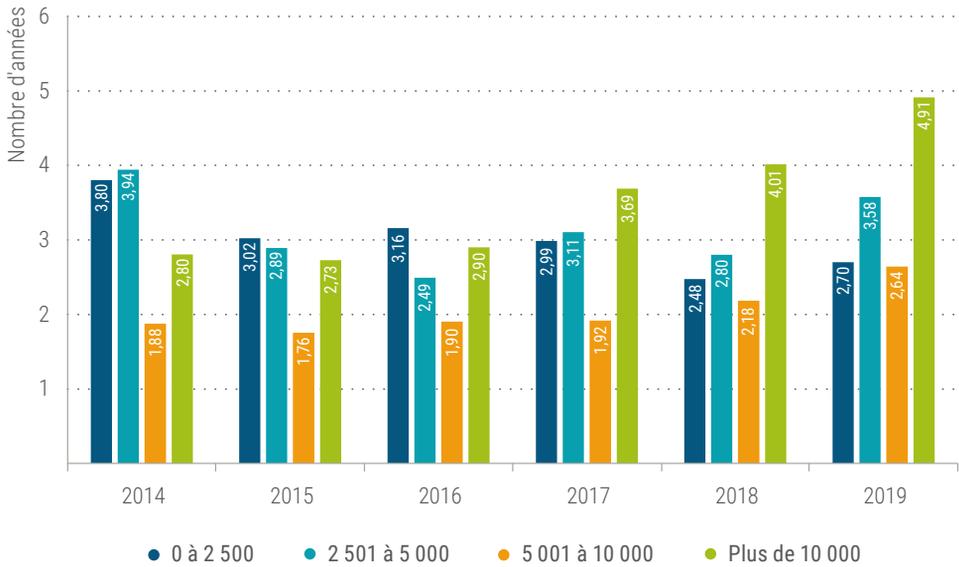


L'endettement des communes de Nouvelle-Calédonie reste très raisonnable dans l'ensemble (66,8% des RRF en 2019 pour un ratio prudentiel de 150%) bien que cette moyenne cache des disparités entre les communes et tende logiquement à suivre le cycle électoral.

En termes de capacité de désendettement, la situation apparaît soutenable avec un ratio de solvabilité de 4 années en moyenne. Là encore, des disparités apparaissent et les communes de plus de 10 000 habitants présentent des marges de manœuvre plus réduites (capacité de désendettement de 4,9 années) mais toujours bien en dessous du plafond de 7 années préconisé par l'AFD.

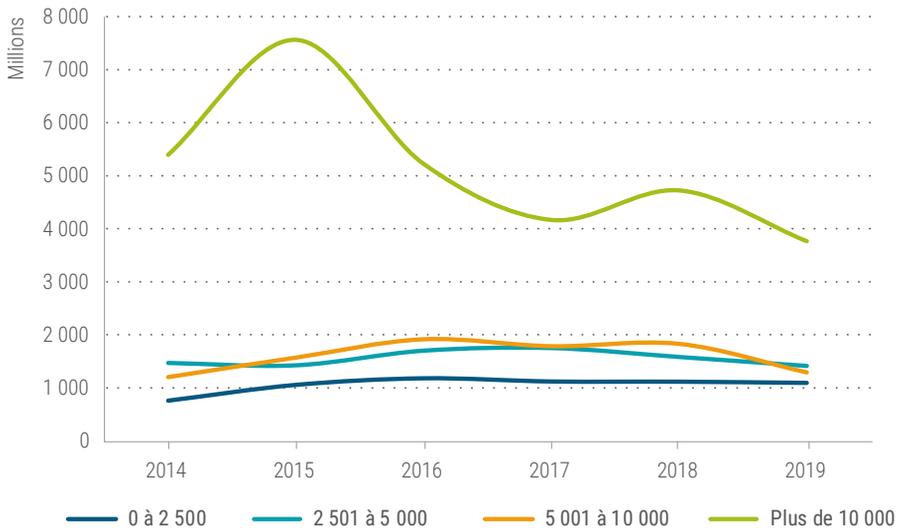


Graphique 20 : Capacité de désendettement par strate de population (en année d'épargne brute)



Le fonds de roulement des communes poursuit une tendance baissière sur la période 2014/2019. Celui-ci se voit mobilisé pour financer l'investissement en tant que variable d'ajustement des autres sources de financement. Son niveau en 2019 est le plus bas constaté sur la période (7,6 Mds FCFP contre 11,6 Mds FCFP en 2015) et s'il présente une situation correcte de 43 jours de dépenses, il se réduit à 23 jours après report. Ces chiffres sont aussi sujets à caution au regard des 5,6 Mds FCFP de restes à recouvrer et un décalage significatif peut se créer entre ces données sur le fond de roulement et la trésorerie réelle des communes.

Graphique 21 : Fonds de roulement (avant report) selon leur strate de population





Conclusion sur l'évolution de la situation financière 2014/2019

La période 2014/2019 offre une perspective intéressante sur l'évolution de la situation financière des communes de Nouvelle-Calédonie. La conjonction de recettes atones et de dépenses de fonctionnement - qui si elles peuvent être qualifiées de maîtrisées - restent sur une pente ascendante, produit un « effet ciseaux » sur l'épargne brute des communes. En conséquence, leur capacité à autofinancer leurs investissements s'en trouve réduite, nécessitant un recours accru à l'emprunt.

Ce schéma peut-il perdurer ?

L'enjeu des années à venir sera de trouver le juste milieu entre la préservation de la santé financière des communes et un accompagnement financier adapté leur permettant de réaliser leurs projets ; une démarche qui ne pourra que s'inscrire dans un cadre partenarial qui a toujours été au cœur des relations collectivités-AFD.

Par ailleurs, la concomitance de la période étudiée et des données issues du recensement mené par l'ISEE permet aussi de corréliser données démographiques et financières. Deux situations transparaissent au sein des communes calédoniennes : d'une part les communes de plus de 5 000 habitants, aux marges relativement réduites (bien que leurs fondamentaux restent préservés) ; et d'autre part les communes de moins de 5 000 habitants qui font preuve d'une résilience plus marquée, sous la protection des outils de la péréquation horizontale. Loin de remettre en cause l'intérêt essentiel de la politique de péréquation et son impact vital sur l'équilibre des territoires, la question de la soutenabilité des modèles de financement des communes et donc des leviers nécessaires pour assurer leur autonomie financière peut se poser à long terme.

Enfin, comme chaque année, on peut s'interroger sur le caractère de « bon gestionnaire » des communes calédoniennes. Si, d'une manière générale, les maires sont des « développeurs » (en attestent les hauts niveaux d'investissement et leur absence d'hésitation à recourir à l'emprunt contrairement à leurs homologues polynésiens), ils ont également réussi à contenir la hausse de leurs dépenses de fonctionnement et notamment de personnel. Des marges de manœuvre préservées, un bon pilotage de l'investissement et les tentatives d'équilibre des budgets annexes (cf. Observatoire 2017) depuis leur création semblent être la preuve d'une réelle qualité de gestion. Pour autant, cette maîtrise des dépenses de fonctionnement n'est que dans la moyenne des communes de France métropolitaine.

En revanche, la Chambre Territoriale des Comptes³¹, comme la DFIP, révèle des faiblesses dans la gestion quotidienne (dans l'émission des titres, la gestion des impayés et des restes à réaliser), mais également une inquiétude récurrente voire grandissante sur le problème majeur de la lisibilité, et de la sincérité des comptes³², et pouvant aller jusqu'à fausser l'appréciation de la situation financière. Elle pointe également un manque d'anticipation des risques que traduit l'absence de provisions des risques, et le constat d'admissions en non-valeur en stagnation quand les restes à recouvrer sont toujours plus hauts. Ces réserves sur la fiabilité de certaines situations viennent au final nuancer le constat d'encore relative bonne santé financière. Le profil de « bon gestionnaire » est ainsi à nuancer par les faiblesses dans la gestion du quotidien. Ces faiblesses – avec des incidences réduites en période de prospérité économique - constituent au contraire une menace croissante sur la situation financière des communes en période de crise des finances publiques.

³¹L'Observatoire des communes de 2017 notait déjà que la Chambre Territoriale des Comptes relevait que « 73% des recommandations et des rappels d'obligation juridique ont fait l'objet d'une mise en œuvre (totale, partielle ou en cours), ce qui constitue un niveau satisfaisant puisqu'il est mesuré seulement un an après la présentation du rapport de la chambre ». La CTC constate néanmoins des manquements, parmi lesquels la qualité de la comptabilité d'engagement. « Rapport de synthèse des suites données aux examens de la gestion pour 2017 » du 26-12-2017, observation confortée par ce même rapport pour 2018 (cf. note de bas de page n°12). NB : s'il n'y a pas eu de publication du rapport en 2019 et 2020, les rapports ont été faits et adressés à la Cour des comptes. Le rapport 2019 portait sur les suites relatives aux observations transmises entre le 1er octobre 2017 et le 30 septembre 2018, et le rapport 2020 sur les suites relatives aux observations transmises entre le 1er octobre 2018 et le 31 décembre 2019.

³²La problématique de la sincérité des comptes est un sujet récurrent, déjà évoqué au cours des précédents Observatoires.



PARTIE II

RÉALITÉ(S) DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COMMUNES

La Constitution de 1958 dans son article 72-2 prévoit que : « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». Pour les communes de métropole, il a été arrêté que cette « part déterminante » pour assurer le minimum d'autonomie financière, ne devrait pas être inférieure au seuil de 50% de leurs recettes de fonctionnement³³. Pour les communes de Nouvelle-Calédonie, « *L'autonomie financière peut être définie comme la faculté pour les communes de financer librement les politiques publiques qu'elles souhaitent mettre en œuvre, dans le respect toutefois du principe de cohérence avec les objectifs globaux de la Nouvelle-Calédonie* »³⁴.

En Nouvelle-Calédonie, de par le poids de l'histoire et de leur mode de financement, l'autonomie financière des communes n'apparaît en revanche que très relative. Sauf à considérer la dotation FIP fonctionnement comme une recette fiscale reversée – ce qui est très discuté car les communes n'ont pas la maîtrise de l'évolution de cette dotation –, les communes calédoniennes sont loin d'atteindre ce seuil. Cela limite considérablement leur autonomie financière. Un article de la revue juridique et politique de Nouvelle-Calédonie en 2011 soulignait déjà « *l'introuvable autonomie financière des communes de Nouvelle-Calédonie* »³⁵.

Dès lors, dans ces conditions, comment parler d'autonomie financière pour les communes calédoniennes ?

Lors des années 2014/2019, marquées par la crise des finances publiques, les communes ont déployé tous leurs efforts pour gagner en autonomie, rechercher de nouvelles marges de manœuvre financières afin de préserver leur situation financière. Pourtant, les communes s'interrogent sur leurs (manque de) marges de manœuvre budgétaires et financières pour mener à bien ou dans de meilleures conditions leurs politiques, dans le présent mais aussi pour le futur.

Ce questionnement revient à réfléchir sur l'autonomie financière dont disposent les communes. Cette aspiration à une plus grande autonomie financière sera étudiée sous deux angles :

- ▶ Le premier, à travers l'optimisation des recettes propres - et notamment les recettes d'exploitation des budgets annexes - qui semble constituer un premier levier à activer pour gagner en autonomie financière, mais qui a des limites.
- ▶ Le second, via le rôle de la péréquation financière : si son principe n'est pas remis en cause, et que sa mise en œuvre à travers le FIP fonctionnement peut s'avérer protectrice des communes, il n'empêche que, en ce temps de crise, cette dotation cristallise les critiques de la part des communes dans leur ensemble, au point d'être perçue comme un frein à l'autonomie.

³³ Source : Commentaires de la décision n°2004-500 du Conseil constitutionnel du 29 juillet 2004 portant sur la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

³⁴ Définition proposée par l'Association Française des Maires dans le cadre des échanges préparatoires à cette publication.

³⁵ Article de Bernard Chérioux RJPENC n°17 2011.



Les recettes propres, leviers de l'autonomie financière ?

Avant-propos : des recettes propres au périmètre limité

L'Association des Maires de France considère « *qu'une ressource propre est exclusivement constituée par une ressource dont l'assemblée délibérante peut faire varier librement le montant, par l'assiette et/ou le taux* ».

À ce titre, nombre de recettes des communes échappent à cette définition. Il est ainsi difficile de retenir comme « recettes propres », contrairement à la métropole³⁶, les « **Impôts et taxes** » - soit 16% des recettes réelles de fonctionnement (RRF) en 2019 - qui ne sont pas réellement maîtrisés par les communes calédoniennes. Il s'agit des centimes additionnels, de la Taxe Communale d'Aménagement (TCA) ou du Fonds de Péréquation Intercommunal et Communal (FPIC) - qui dépend de la péréquation entre l'ensemble des communes françaises -, ou par exemple de taxes comme celle sur l'électricité.

En effet, pour les centimes additionnels, la principale limite à leur optimisation réside dans le fait que leurs plafonds sont fixés par le Congrès (dans la limite desquels les communes délibèrent³⁷). Or, ces plafonds n'ont pas évolué depuis la délibération du 27 décembre 2005³⁸. En outre, 90% de ceux-ci sont perçus par les communes de plus de 10 000 habitants, et plus des 2/3 par la seule ville de Nouméa, ce qui démontre la concentration de la richesse fiscale sur l'agglomération nouméenne. Aussi, malgré le poids du secteur d'activité de la mine et de la métallurgie en Nouvelle-Calédonie, les centimes additionnels perçus ne se concentrent que sur quelques communes³⁹. Une forte corrélation entre un essor démographique et une augmentation des centimes additionnels n'est pas non plus constatée.

En ce qui concerne la Taxe Communale d'Aménagement (TCA), elle ne donne aucune perspective en matière d'autonomie financière en raison de son caractère ponctuel (à l'occasion du dépôt du permis de construire). L'intervention du Congrès de la Nouvelle-Calédonie est également prépondérante (dans la fixation du taux et des modalités de calcul, la détermination des exonérations, des modalités d'exigibilité des sommes, etc.), ce qui limite la latitude d'action des communes. La TCA s'avère en outre dépendante de la conjoncture économique.

De même, les **recettes exceptionnelles** (type cessions) - soit 1% des RRF en 2019 - ne permettent pas de dégager des marges de manœuvre pérennes pour les communes, puisqu'elles sont par nature exceptionnelles et ponctuelles. Elles ne peuvent pas être un levier d'autonomisation financière.

Par conséquent, les « recettes propres » réelles se réduisent essentiellement à certaines recettes des chapitres budgétaires « autres produits de gestion courante » et surtout les « recettes d'exploitation ». Parmi les « **autres produits de gestion courante** » - soit 4% des RRF en 2019 -, les « revenus des immeubles » (loyers), qui proviennent d'une optimisation du patrimoine communal, peuvent être cités. Ils ont par ailleurs connu des augmentations significatives de +4,5%/an mais l'impact est finalement assez marginal⁴⁰.

³⁶ En métropole, l'autonomie fiscale des communes apparaît obérée par la disparition de la taxe d'habitation pour 80% des foyers décidée en 2020. Le Conseil Constitutionnel a estimé que le mécanisme de compensation préservait l'autonomie financière et la libre administration des collectivités. L'Association des Maires de France est toutefois critique.

³⁷ Dans sa contribution aux travaux sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie en mars 2021, l'AFM proposait (entre autres) « *Bien entendu, il ne s'agit pas d'augmenter la pression fiscale ni de créer de nouveaux impôts dont le recouvrement serait problématique hors zones urbaines (taxe d'habitation), mais par exemple de déplafonner les centimes additionnels pour autoriser une certaine liberté fiscale pour les communes responsables et volontaristes en leur permettant de faire varier les pourcentages de manière plus importante* ».

³⁸ À savoir 60 centimes sur la contribution des patentes, 60 centimes sur la contribution foncière, 60 centimes sur les droits de licence, 20 ou 30 centimes sur les droits d'enregistrement (taux non modulables) et 25 centimes sur l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (taux non modulable).

³⁹ La Ville de Nouméa qui accueille l'usine SLN sur son territoire, les communes de Mont-Dore et de Yaté au titre de l'usine du Sud. A contrario, la commune de Voh qui accueille l'usine du nord reçoit deux fois moins de produits de centimes additionnels que la commune de Kaala-Gomen qui accueille le siège de la SMSP. Des réflexions sur une redevance d'extraction minière semblent pourtant avancer et pourraient aider les communes à améliorer leurs marges de manœuvre (notamment sur la côte Est ou dans l'extrême Nord).

⁴⁰ Ce chapitre budgétaire est de surcroît beaucoup plus large que les seuls « revenus des immeubles ».

Surtout, ce sont les « **recettes d'exploitation** » - soit 9% des RRF en 2019 - qui correspondent le mieux à cette notion de « recettes propres ». Elles recouvrent essentiellement la participation des usagers au financement des services publics, notamment industriels et commerciaux tels que l'adduction en eau potable, l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères ou l'assainissement. L'augmentation constatée de ces recettes est un des phénomènes marquants des dernières années (cf. partie I). Elle va dans le sens d'une recherche de plus grande autonomie financière, même si au final, cette augmentation des « recettes propres » n'a qu'une portée limitée, en raison de la faiblesse de son poids.

Une esquisse d'autonomie financière à travers les recettes des budgets annexes

L'objectif d'équilibre des budgets annexes

Même si l'équilibre des budgets annexes est une obligation réglementaire pour les communes de plus de 3 500 habitants (soit 13 communes)⁴¹, la hausse des recettes d'exploitation a aussi été motivée par la nécessité de préserver leur situation financière.

Pour faire respecter cette obligation réglementaire, les services du contrôle de légalité de l'État font des rappels réguliers⁴². La Chambre Territoriale des Comptes (CTC), par les observations et recommandations qu'elle émet, joue aussi un rôle incitatif dans l'évolution des pratiques. La CTC rappelle ainsi « *les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et au financement des services publics industriels et commerciaux (eau, assainissement, déchets ménagers). Elle souligne en particulier la nécessité d'équilibrer ces budgets en sollicitant davantage les usagers et en cessant la pratique irrégulière du versement de subventions d'équilibre par le budget principal* »⁴³. La chambre demande aussi la mise en œuvre d'une facturation au réel supposant la mise en place et le relevé de compteurs de consommation d'eau. Les communes s'appuient souvent sur ces rapports de la CTC pour améliorer leurs pratiques.

Une recherche de l'équilibre réelle, et parfois possible

En raison de cette obligation réglementaire, du contrôle de légalité de l'État et des rapports de la CTC, les élus tendent à avoir un discours très volontariste en faveur de l'équilibre des budgets par la recette usager et, à partir du moment où le service est assuré dans de bonnes conditions, à s'orienter vers la fin du principe de gratuité de ces services publics. Beaucoup d'initiatives ont été entreprises en ce sens : communication, sensibilisation des populations, premières facturations « à blanc » avant de mettre fin à la gratuité, modification progressive des tarifications des services ou, fin des quotas d'eau gratuite sont autant d'illustrations de cette dynamique. Par exemple, en matière d'eau potable, les communes sont progressivement passées d'un tarif forfaitaire souvent peu incitatif à la maîtrise de la consommation de l'eau à une tarification au réel.

Depuis 2014, l'optimisation des recettes propres et en particulier des **recettes d'exploitation** est réelle. Celles-ci ont augmenté de près d'1/3 entre 2014 et 2019, et continuent d'augmenter d'année en année (+0,3 Md F.CFP en 2019).

⁴¹ L'Observatoire des communes 2017 rappelle les dispositions réglementaires encadrant les budgets annexes (p.27).

⁴² À l'occasion notamment du courrier adressé chaque année aux communes dans le cadre de leur préparation budgétaire.

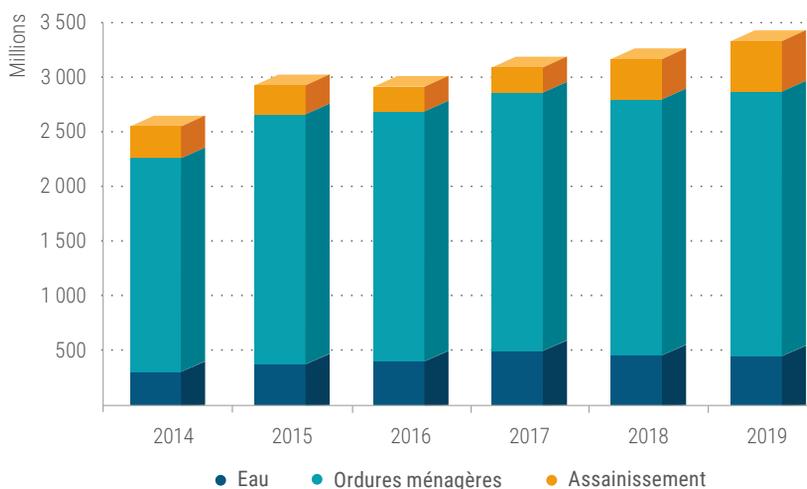
⁴³ Rapport de synthèse des suites données aux examens de la gestion pour 2018 du 25/10/2018.





Cette recherche d'autonomie financière concerne particulièrement les budgets annexes Adduction en Eau Potable, ordures ménagères et assainissement. Ce mouvement se traduit à travers l'évolution à la hausse du niveau des recettes d'exploitation et, au contraire, à la baisse des subventions dites d'équilibre :

Graphique 22 - Évolution des recettes d'exploitation par type de budget annexe



Concernant le budget relatif au secteur de l'eau, la part des recettes d'exploitation augmente et en représente désormais 27% en 2019 contre 21% en 2014. Plus significativement encore, ces recettes atteignent 89% du budget relatif aux ordures ménagères en 2019 contre 80% en 2014. Cette tendance est moins vraie pour le budget assainissement, qui concerne toutefois un échantillon plus réduit de communes (55% en 2019 contre 58% en 2014).

Les **subventions d'équilibre** ont, quant à elles, diminué de ¼ entre 2014 et 2019 avec une réduction de 0,3 Md F.CFP sur la période.

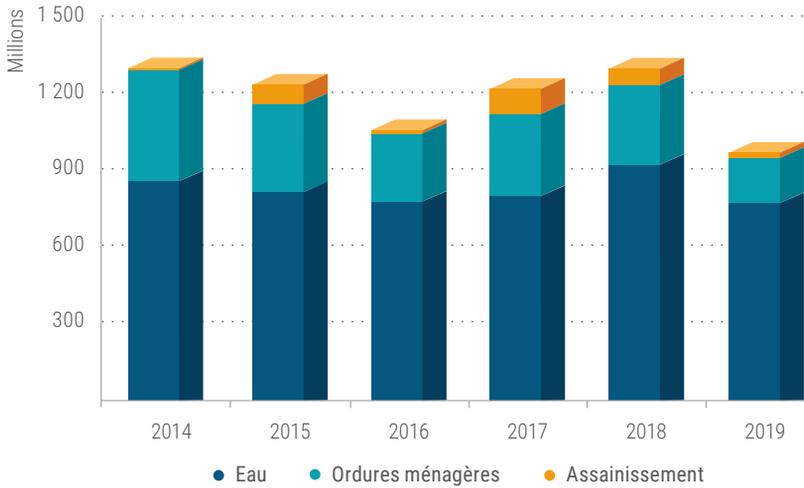
Tableau 5 : Subventions d'équilibre par budget

	2014	2019
Eau potable	0,9 Md F.CFP	0,8 Md F.CFP
Ordures ménagères	0,4 Md F.CFP	0,2 Md F.CFP
Assainissement	6 M F.CFP	21 M F.CFP
TOTAL	1,3 Md F.CFP	1 Md F.CFP

Toutefois, cette tendance sur la période n'est pas linéaire. Les subventions d'équilibre sont en recul jusqu'en 2016 avant de s'accroître entre 2016 et 2018. En définitive, la baisse n'est particulièrement sensible qu'en 2019 (-0,4 Md F.CFP).



Graphique 23 : Évolution des subventions d'équilibre versées par budget annexe entre 2014 et 2019



Quoiqu'il en soit, l'évolution sur la période de la part des subventions d'équilibre aux budgets eau, ordures ménagères, et assainissement entre 2014 et 2019 témoigne d'une recherche de plus grande d'autonomie. Dans le budget eau, leur part ne représente plus que 46% en 2019 contre 64% en 2014. De même, elle n'est plus que de 6% en 2019 contre 18% en 2014 dans le budget ordures ménagères. Comme précédemment, cette tendance est moins vraie sur le budget assainissement (2% en 2019 contre 1% en 2014).

Tableau 6 : Part des recettes d'exploitation et des subventions d'équilibre par budget annexe en 2014 et 2019

EAU	2014	2019
C/70	21%	27%
Subvention d'équilibre budget principal	64%	46%
ORDURES MENAGERES	2014	2019
C/70	80%	89%
Subvention d'équilibre budget principal	18%	6%
EAU	2014	2019
C/70	58%	55%
Subvention d'équilibre budget principal	1%	2%



La recherche de l'équilibre des budgets annexes est réelle mais son atteinte reste relativement rare et se limite aux communes de plus de 10 000 habitants. Ce mouvement d'optimisation des recettes propres semble être une dynamique amenée à se poursuivre. Toutefois, l'atteinte de l'équilibre des budgets annexes paraît encore difficile voire illusoire pour nombre de communes. Pour celles-ci, l'autonomie financière via les recettes propres n'est pas encore une réalité.

L'introuvable équilibre des budgets annexes

L'insuffisance des recettes issues de l'utilisateur

Passer d'une gratuité à la tarification d'équilibre, adaptée et acceptée par l'utilisateur reste un long chemin.

Au budget eau, force est de constater que le principe qui veut que « l'eau paye l'eau » est encore loin d'être mis en œuvre. La Chambre Territoriale des Comptes, dans son rapport 2018 sur le suivi de ses recommandations, constatait ainsi que la transition d'un service gratuit à un service facturé à son « juste » prix était « toujours en cours ».

En matière d'ordures ménagères, l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie 2019 notait 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 ». L'étude AFD/ADEME sur la gestion (inter)communale des déchets (2019) souligne le lien entre le taux de financement et le montant de la redevance. Plus le taux de financement est élevé, plus le montant de la redevance est important⁴⁴. 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'équilibre du budget annexe. L'étude posait aussi la question des incitations à faire payer les populations et de leur acceptation à y consentir, ainsi que de la capacité à payer. Il était constaté que le recouvrement pouvait s'opérer plus facilement dans les communes de plus de 10 000 habitants⁴⁵.

En ce qui concerne l'assainissement, le constat est moins vrai, même si la CTC peut relever au gré de ses rapports, que des tarifications n'ont pas évolué depuis des années, ou que la taxe d'assainissement n'est pas en place malgré un service existant.

Les origines de ces difficultés sont nombreuses. Certaines ont trait à la « capacité » et à la volonté de l'utilisateur à payer, et d'autres à la capacité de gestion de la collectivité (notamment de gestion des impayés – voir infra).

L'équilibre est encore loin de la réalité

Il subsiste d'importantes subventions d'équilibre versées par le budget principal, même si ce constat varie selon la taille des communes. Si celles de plus de 10 000 habitants sont parvenues en 2019 à équilibrer les budgets eau et ordures ménagères- part collective⁴⁶- et assainissement sans verser de subventions d'équilibre (contre 246 M F.CFP en 2014), la situation est plus variable pour les autres strates de population. Si une légère hausse des subventions d'équilibre des communes de - 2 500 habitants peut être constatée (384 M F.CFP en 2019 contre 375 M F.CFP en moyenne sur 2014/2019⁴⁷), on observe à l'inverse une tendance à la baisse pour les communes de 2 500 à 5 000 habitants (311 M F.CFP en 2019 contre 379 M F.CFP en moyenne sur 2014/2019), et pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants (276 M F.CFP en 2019 contre 368 M F.CFP en moyenne sur 2014/2019).

⁴⁴ « Selon les données disponibles pour l'année 2017, l'équilibre du budget annexe déchets (c'est-à-dire un taux de financement de 100%) nécessite un montant de redevance moyenne annuelle par ménage entre 35 000 et 45 000 F.CFP » (cf. l'Observatoire des Communes de Nouvelle-Calédonie 2019).

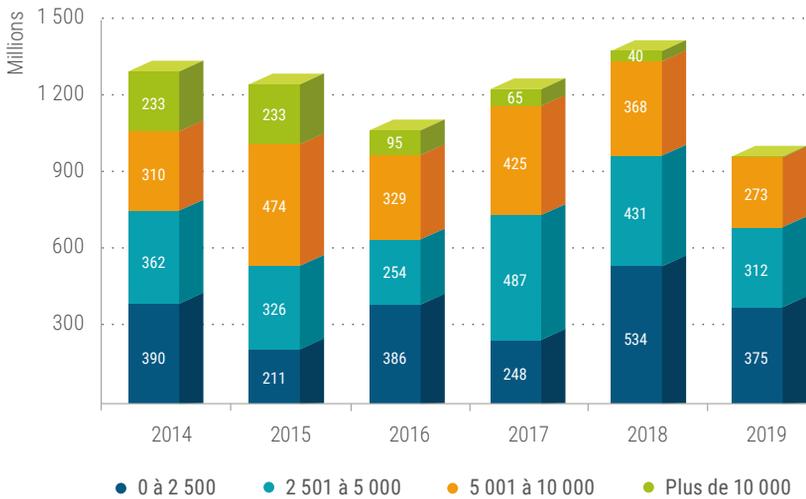
⁴⁵ cf. l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie 2019.

⁴⁶ Elles continuent au contraire de verser une participation au fonctionnement du SIGN qui a en charge le traitement des ordures ménagères.

⁴⁷ Mais les restes à recouvrer sont stables au contraire des autres communes cf. infra.



Graphique 24 : Evolution des subventions d'équilibre versées par strate démographique



Ces montants sont certes liés au nombre croissant de budgets annexes (59⁴⁸ en 2019 contre 44 en 2014) car, qui dit plus de budgets, dit potentiellement plus de subventions d'équilibre comptabilisées. Cette augmentation du nombre peut expliquer la lenteur de la diminution des montants de subventions d'équilibre. Par ailleurs, **si la part des subventions d'équilibre sur les recettes réelles de fonctionnement tend à la baisse⁴⁹, elle représente néanmoins des volumes élevés.**

La grande majorité des communes de plus de 3 500 habitants ne parvient donc pas à respecter l'obligation réglementaire d'équilibre des budgets annexes consacrés aux services publics industriels et commerciaux. La CTC confirme que la « pratique irrégulière du versement de subventions d'équilibre par le budget principal » demeure⁵⁰ : les 2/3 des budgets annexes des communes calédoniennes de plus de 3 500 habitants ne sont pas équilibrés fin 2019 (seules 4 de ces 13 collectivités de plus de 3 500 habitants ne versent aucune subvention d'équilibre et sont ainsi en conformité avec la règle). De surcroît, les communes ne motivent pas toujours les subventions d'équilibre qu'elles versent⁵¹, notamment lorsque celles-ci sont nécessaires pour permettre la réalisation d'investissements sans faire peser sur l'usager une hausse trop forte de la facture d'eau⁵². Le Haut-Commissariat rappelle aussi chaque année dans le courrier qu'il adresse aux communes lors de leur préparation budgétaire que l'omission, l'annulation ou la minoration de la subvention d'équilibre expose la commune à un risque d'insincérité budgétaire (reposant soit sur une surestimation des recettes, soit sur une minoration intentionnelle des dépenses).

⁴⁸ Il existe 62 budgets annexes en 2021: 25 eau, 20 ordures ménagères et 7 assainissement (contre respectivement 22, 16 et 6 en 2014).

⁴⁹ 2% des recettes en 2019 contre 3% en 2014.

⁵⁰ Rapport de synthèse des suites données aux examens de la gestion pour 2018 du 25/10/2018.

⁵¹ Le Haut-Commissariat dans ses courriers adressés aux communes dans le cadre des préparations budgétaires rappelle ainsi qu'une délibération motivée doit justifier du versement d'une subvention au budget annexe, en faisant apparaître les règles de calcul, les modalités de versement des dépenses prises en charge par la commune, et les exercices auxquels ces dépenses se rapportent. Il est dit aussi que « la simple volonté de compenser « la différence entre le produit des redevances supportées par les usagers et le coût du service qui comprend les charges d'exploitation du service » ne suffit pas à justifier cet apport. Le principe est important dans la mesure où il garantit la fiabilité des comptes ainsi que les résultats issus de l'exécution budgétaire des budgets annexes » (Source : courrier du HC aux communes au titre de la préparation du budget 2021).

⁵² L'article L. 322-2 al 2 du Code des Communes prévoit que « lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs », le versement d'une subvention d'équilibre aux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement peut être justifié.

Les impayés demeurent une problématique majeure des communes calédonniennes

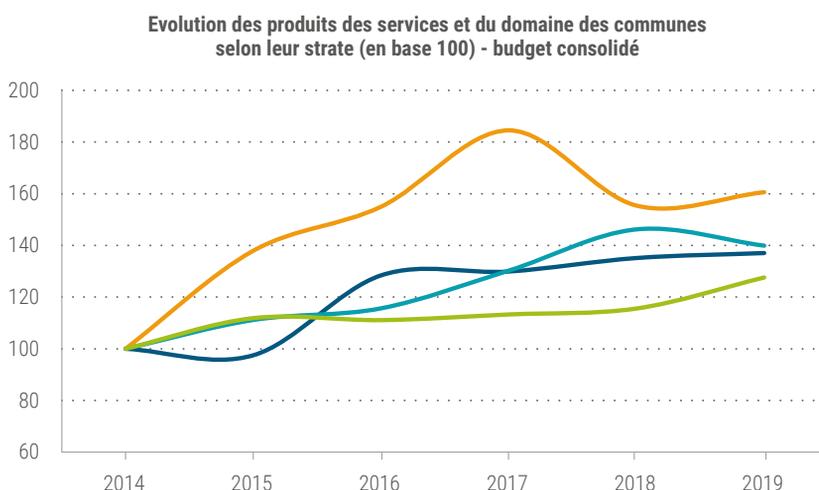
Une autre alerte relative à la sincérité des comptes porte sur la difficulté à faire payer les services. Il s'agit d'une réalité récurrente des budgets annexes, comme en témoignent les montants de restes à recouvrer qui figurent aux comptes de gestion chaque année. Selon le type de budget, les restes à recouvrer ont parfois doublé et même triplé entre 2014 et 2019⁵³.

Tableau 7 : Évolution des restes à recouvrer par budget

	Montant 2019	Evolution par rapport à 2014 (%)
Eau potable	1,1 Md F.CFP	+159%
Ordures ménagères	1,6 Md F.CFP	+255%
Assainissement	0,5 Md F.CFP	+292%

Les restes à recouvrer concernent (plus ou moins fortement) toutes les communes quelle que soit leur taille de population : s'ils restent inférieurs à une année de titres de recettes⁵⁴ pour les communes de plus de 10 000 habitants, ils sont supérieurs à une année pour les communes de moins de 5 000 habitants et en représentent même deux années pour les communes de 5 000 à 10 000. Ces ordres de grandeur apparaissent globalement stables sur la période étudiée. Au final, ces difficultés— quasi structurelles — appellent à la vigilance.

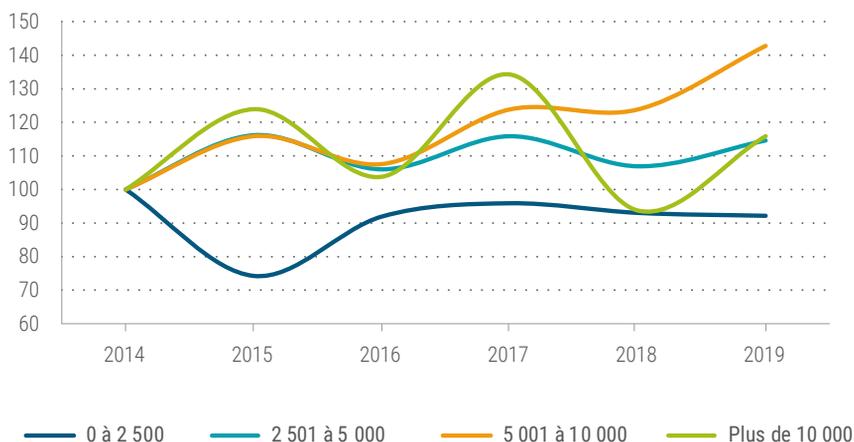
Graphique 25 : Évolution des recettes propres et restes à recouvrer entre 2014 et 2019 par strate démographique (base 100)



⁵³ Ce point avait déjà été détaillé dans l'Observatoire des communes 2018 : « En 2017, malgré la progression de la redevance, il est constaté une augmentation importante du reste à recouvrer » ; « 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 ».

⁵⁴ Des chapitres budgétaires 70 et 75 uniquement.

Evolution des restes à recouvrer des communes selon leur strate (en budget 100) - budget consolidé



La vigilance doit être de mise sur ces budgets

Sans recouvrement des factures émises, faire apparaître une progression des recettes des services accompagnée d'une baisse des subventions d'équilibre fausse la réalité du budget puisque cela masque un déséquilibre. Dès lors, l'analyse financière approfondie des budgets annexes peut venir nuancer voire, dans quelques cas, remettre 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.

DES BUDGETS ANNEXES DÉSEQUILIBRÉS (SAUF EXCEPTION) ET SOUS TENSION COMPTE TENU DES BESOINS

A l'exception des communes de l'agglomération où se concentre la base contributive, l'équilibre des budgets annexes consacrés aux services publics industriels et commerciaux semble ne pas pouvoir être atteint avant des décennies au rythme de progression constaté des recettes d'exploitation et des restes à recouvrer. A défaut (et avant) de gagner en autonomie financière en faisant respecter le principe d'équilibre des budgets par les recettes des usagers, l'enjeu actuel de taille reste pour de nombreuses communes l'amélioration du recouvrement des factures.

Des besoins encore importants à couvrir

Le chemin vers l'autonomie financière semble donc encore long, d'autant que, quand bien même ces budgets sont/seraient aujourd'hui équilibrés, cet équilibre pourrait être difficile à atteindre à l'avenir compte tenu des besoins en investissements qui sont importants. Par endroits, les besoins en adduction d'eau potable et d'assainissement semblent justifier le maintien de subventions d'équilibre. Le schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée de la Nouvelle-Calédonie (2019) évalue ainsi les besoins en investissement à 1,6 Md F.CFP par an dont environ 0,8 Md F.CFP supporté par les communes. De même, les attentes de la part des usagers en termes de niveau de services sont croissantes. Cela est notamment le cas en matière de gestion des déchets avec par exemple des demandes de tri et de recyclage des déchets, même si l'émergence de l'économie circulaire et la prévention des déchets devraient atténuer quelque peu ce besoin). Tout cela se traduit par une hausse des services, et le plus souvent un renchérissement des coûts.



Quelle adéquation des ressources ?

Se pose encore et toujours la question de l'adéquation des ressources aux besoins de ces services publics communaux : avec quelles ressources les financer ? Le levier des recettes propres demeure probablement insuffisant tant que la recherche d'autres sources de financements n'a pas abouti⁵⁵.

Ces constats sur l'évolution des recettes des usagers et l'enjeu de leur recouvrement, ainsi que sur le recours aux subventions d'équilibre face à des besoins encore importants, amènent à conclure à la difficile, voire impossible, autonomie financière des communes fondée sur leurs ressources propres. Dès lors, si l'optimisation des recettes propres donne aussi peu de perspectives d'autonomie financière, il convient de s'interroger sur la place de la péréquation via le Fonds Intercommunal de Péréquation, qui correspond à de la fiscalité reversée, et qui constitue la première recette des communes : le mécanisme actuel contribue-t-il à leur conférer la marge de manœuvre suffisante pour mener leurs actions, ou constitue-t-il au contraire un frein à l'autonomie financière ?

Une péréquation protectrice mais un frein à l'autonomie financière ?

Avant-propos : la péréquation (et le FIP fonctionnement) au cœur du débat

Indispensable péréquation

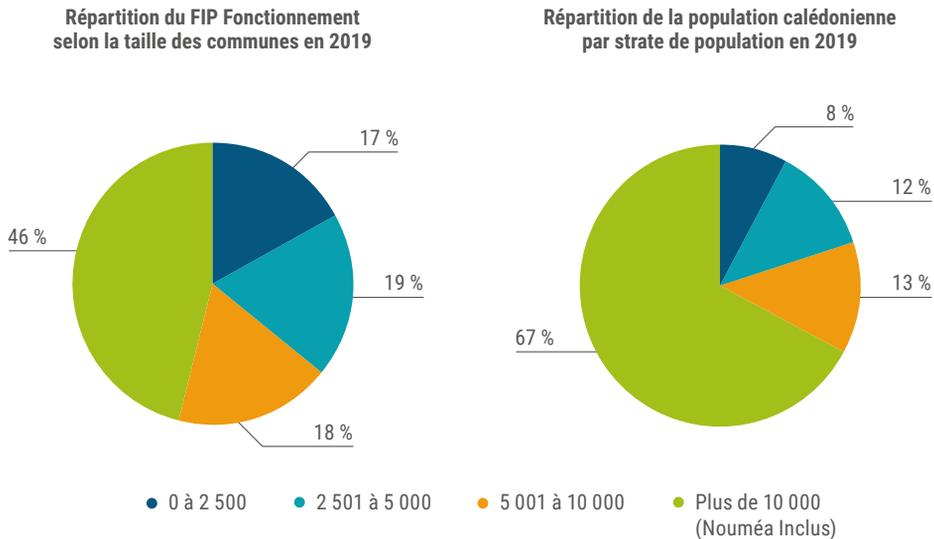
La Nouvelle-Calédonie est, sur le plan géographique, un ensemble hétérogène, source d'immenses richesses en termes de paysages, de biodiversité et de ressources naturelles. Cette géographie des communes calédoniennes, pour la plupart très étendues, avec une forte dispersion de l'habitat, une absence de centralité dans les zones rurales, mais aussi caractérisée pour certaines par une double insularité, a un fort impact sur l'administration communale et pose des défis en matière d'aménagement du territoire. Ainsi, au regard de la population et de la capacité financière et technique des communes, les investissements nécessaires en matière de réseau routier, d'électrification et d'adduction d'eau potable, sont souvent très lourds. De même, la gestion de services publics en est ainsi fortement contrainte.

Malgré l'émergence du pôle de développement autour des communes de Voh, Koné et Pouembout (VKP) en province Nord, des déséquilibres territoriaux perdurent – entre le Nord et le Sud, entre l'Est et l'Ouest, entre les communes de brousse (rurales) et l'agglomération du Grand Nouméa où se concentre la population et la richesse⁵⁶. Compte tenu de cette hétérogénéité des territoires calédoniens, **la péréquation financière a vocation à réduire les différences entre communes.** En 1969, le fonds intercommunal de péréquation (FIP) a été créé pour recevoir une quote-part des impôts, droits et taxes perçus sur le territoire dédiée aux communes. C'est au nom de ce principe de péréquation que les communes de moins de 10 000 habitants (plus rurales ou éloignées de Nouméa) bénéficient en 2019 d'environ de la moitié de la richesse fiscale à répartir entre les communes quand elles représentent seulement 1/3 de la population.

⁵⁵ En matière d'assainissement, le projet très avancé en 2011 d'un Office Partenarial pour l'Assainissement en Nouvelle-Calédonie (OPANC) recevant un taxe affectée pour financer l'investissement n'avait pas abouti (Il était proposé de « démarrer l'activité de l'OPANC en le dotant d'une ressource pérenne, évaluée à 2 Mds FCFP par an, provenant de l'affectation d'une taxe existante ou à créer » (Source : Orientation générale de la phase 3 de l'étude de préfiguration pour la constitution d'un organisme partenarial de l'assainissement en Nouvelle-Calédonie). - En matière d'adduction en eau potable, il semble que les réflexions du forum H₂O se heurtent aussi à l'absence de ressource financière dédiée (Voir aussi la RJPENC n°37 consacrée à la thématique de l'eau).

⁵⁶ cf. Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie 2016

Graphique 26 : Répartition du FIP fonctionnement et de la population par taille de commune



Par sa prépondérance, la dotation FIP fonctionnement versée par la Nouvelle-Calédonie est incontournable dans le débat sur l'autonomie financière

Cette dotation est la première recette des communes. De manière assez constante, elle représente en moyenne 38% des recettes de fonctionnement des budgets des communes. Selon leur taille, cette prépondérance est néanmoins plus ou moins grande. Ainsi, plus la commune est petite, plus le poids du FIP fonctionnement est important. Il peut alors représenter plus de la moitié des recettes des communes de moins de 10 000 habitants. Cette proportion atteint même près des 2/3 des recettes pour certaines communes.

Cette prépondérance de la dotation FIP la rend indispensable au fonctionnement de la collectivité et lui confère un caractère décisif dans la détermination des équilibres budgétaires, et dans le fait de pouvoir épargner, investir, ou s'endetter. L'étude de la place de cette péréquation devient ainsi incontournable dans le cadre des questionnements sur l'autonomie financière (ou non) des communes calédoniennes.

Un principe qui n'est pas remis en cause mais reste au cœur des débats

Les communes ont une légitime aspiration à sortir de la dépendance voire de l'ultra dépendance aux dotations, à gagner en autonomie et à vouloir dégager par elles-mêmes leurs marges de manœuvre financières, afin de peser d'avantage sur leurs budgets.

Le fait que les communes « n'ont pas la main » sur cette recette essentielle peut expliquer les critiques formulées à l'encontre de la dotation FIP. Par son poids et l'absence de maîtrise, les communes peuvent en effet considérer qu'elle constitue un frein à leur autonomie financière.

Pourtant, en temps de crise des finances publiques, la péréquation apporte une certaine sécurité aux communes calédoniennes dans leur ensemble. Ce rappel paraît indispensable avant de présenter l'impact des modalités de péréquation sur l'autonomie financière des communes.

Une péréquation, sécurisante en temps de crise

La loi organique, via l'effet cliquet du FIP, stabilisatrice des budgets communaux

La loi organique de 1999 prévoit la répartition de la richesse fiscale calédonienne entre les collectivités provinciales, communales et la collectivité « Nouvelle-Calédonie ». Aujourd'hui, cette clé de répartition attribuée au bloc communal (c'est-à-dire les 33 communes prises dans leur globalité) une part minimale de 16% de l'assiette fiscale⁵⁷.

Tableau 8 : Clé de répartition

		Clé de répartition prévue par la loi organique		Clé de répartition appliquée		
		Min	Max	Avant 2003	Entre 2003 et 2013	Depuis 2014
Provinces	Fonctionnement	51,50%		51,50%	53,50%	51,50%
	Equipement	4%		4%	4%	4%
Communes	Fonctionnement	16%	18%	16%	16%	16%
	Equipement	0,50%		0,50%	0,75%	0,75%
Nouvelle-Calédonie	Solde théorique	28%		28%	25,75%	27,75%

La part qui revient aux différentes collectivités dépend de la « taille du gâteau » à répartir. La dépendance des communes au FIP est donc une dépendance à la situation économique de la Nouvelle-Calédonie dans son ensemble⁵⁸. Or, en temps de crise, les recettes fiscales à répartir diminuent, ce qui impacte les budgets des collectivités locales. Toutefois, la loi organique s'avère alors particulièrement protectrice des communes, via « l'effet cliquet du FIP ».

L'« effet cliquet », source de stabilité des budgets communaux.

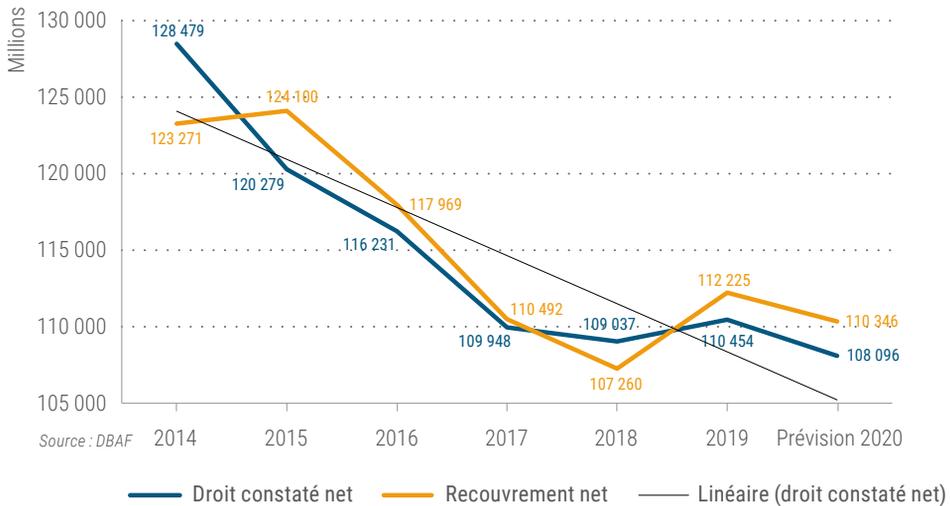
Aux termes de l'article 49 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, relative à la Nouvelle-Calédonie : « Le montant définitif de la quote-part versée au fonds est chaque année au moins équivalent au montant définitif de la quote-part versée au fonds au titre de l'année précédente ».

Alors qu'entre 2014 et 2019, l'assiette des dotations aux collectivités (i.e. la part issue des recettes fiscales) diminuait (de 123 Mds F.CFP à 110 Mds F.CFP), cette règle a permis d'assurer le versement d'un minimum de ressources pour les trente-trois communes calédoniennes, avec une moyenne annuelle de 19,8 Mds F.CFP pour la période 2014/2019, contribuant ainsi à la stabilité des budgets communaux.

⁵⁷ Avec une possibilité offerte par la loi organique de 1999 de la porter jusqu'à 18%.

⁵⁸ Et à l'évolution des mesures fiscales décidées par le Congrès de la CNC (par exemple, le moindre rendement de la Taxe Générale sur la Consommation (TGC) instaurée en remplacement d'autres taxes qui a eu un impact en cascade sur les collectivités locales, et certains établissements publics).

Graphique 27 : Évolution de l'assiette de dotations



Au global, la dotation FIP fonctionnement représente 38% des recettes de fonctionnement en 2019 (contre 39% en 2014), soit une part stable dans les budgets communaux. Selon les strates de communes, le poids du FIP n'a que peu évolué au cours de la période passée. La part du FIP des communes de + 10 000 est identique entre 2014 et 2019 (29%⁵⁹). Ailleurs, elle tend à diminuer (légèrement) entre 2014 et 2019 : de 53% à 52% pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants ; de 56% à 53% pour les communes de 2500 à 5000 habitants, et de 59% à 54% pour les communes de moins de 2 500 habitants.

Tableau 9 : Part du FIP par taille de commune en 2014 et 2019

	2014	2019
Communes de 0 à 2500 habitants	59%	54%
Communes de 2501 à 5000 habitants	64%	53%
Communes de 5001 à 10000 habitants	46%	52%
Communes de plus de 10 000 habitants	29%	29%
TOUTES COMMUNES	39%	38%

La dotation FIP, par sa prépondérance⁶⁰, assure une bonne stabilité des finances du bloc communal. Elle joue un rôle structurant dans les budgets de fonctionnement communaux⁶¹. Par l'intermédiaire de l'effet cliquet, une stagnation des dotations est assurée. Cette constance permet, surtout en temps de crise, d'amortir voire de contrer la baisse des recettes fiscales territoriales.

⁵⁹ Elle est de 35% en 2019 contre 39% en 2014 pour les communes de +10 000 habitants hors Nouméa.

⁶⁰ Pour rappel, le poids de ces dotations FIP et DGF peut représenter la quasi-totalité des recettes de fonctionnement d'une commune (jusqu'à 87% des recettes des communes de moins de 2500 h en 2019).

⁶¹ En investissement, la politique des communes est très souvent « structurée » par les financements contractualisés avec les financeurs, et en particulier avec l'Etat à travers les contrats de développement

Une répartition, protectrice du bloc communal, en temps de crise

L'« effet cliquet » agit en temps de crise comme un rempart pour le bloc communal. Cette disposition est spécifique à la Nouvelle-Calédonie. En Polynésie où un système de répartition de la richesse fiscale et de péréquation existe également, cette mesure n'a pas été prévue. Les communes polynésiennes peuvent donc subir la chute des recettes fiscales en cas de crise. Par exemple, du fait de la crise COVID, le Fonds intercommunal de péréquation (FIP) cristallise actuellement les inquiétudes du monde communal polynésien⁶².

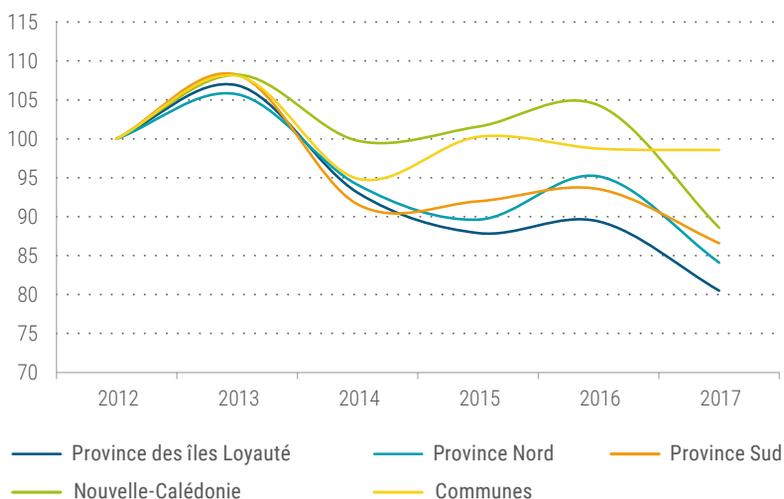
Par opposition, en Nouvelle-Calédonie, les communes bénéficient de ce garde-fou qu'est l'effet cliquet. Ce mécanisme entraîne de fait une hausse de la part qui revient aux communes, au détriment de la Collectivité de Nouvelle-Calédonie qui en assume la conséquence financière. De fait, le produit perçu par les communes dépasse le niveau de 16% de l'assiette de dotations, initialement prévu par la clé de répartition. L'expérience 2014/2019 montre donc que pour le bloc communal, ce niveau de dotation a contribué à maintenir des situations financières encore satisfaisantes, et un niveau d'investissement élevé (cf. Partie I.).

Tableau 10 : Part des recettes fiscales effectives revenant au bloc communal

En %	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Part des recettes fiscales	16%	16%	17%	18%	18%	17,2%

Dans un environnement économique en dégradation, on enregistre une stagnation et non d'une diminution du montant du FIP, alors que les dotations équivalentes chutent pour la collectivité de Nouvelle-Calédonie et les provinces. Cette situation apparaît dès lors très avantageuse pour les communes, quand, au contraire les recettes des autres collectivités plongent. Entre 2014 et 2019, la dotation perçue par les collectivités provinciales et territoriale a ainsi diminué de 10 à 15%, quand celle du bloc communal est restée stable.

Graphique 28 : Evolution de l'assiette fiscale et de l'impact sur les dotations aux collectivités (en base 100)



Quelle aurait été la situation financière des communes sans l'effet cliquet ?

L'application de l'effet cliquet neutralise la perte de recettes fiscales calédoniennes à destination des communes. Cet effet cliquet est chiffré à 0,6 Md F.CFP en 2015, 1,1 Md F.CFP en 2016, 2,2 Mds F.CFP en 2017, puis de nouveau 2,2 Mds F.CFP en 2018 et 1,4 Md F.CFP en 2019.

Toutes choses égales par ailleurs, sans cette disposition de l'effet cliquet, la situation financière du bloc communal, dans son ensemble, aurait naturellement été beaucoup plus dégradée, avec par exemple un taux d'épargne moyen de 15% des recettes sur la période 2016/2019 au lieu de 18%. Surtout, cela aurait réduit le fonds de roulement à seulement 4 jours de dépenses totales à la fin 2019 (contre 52 jours aujourd'hui). Ainsi, nous pouvons considérer que **l'effet cliquet du FIP a joué un rôle quasi-salvateur pour les communes calédoniennes.**

Compte tenu du ralentissement économique, l'effet cliquet est dans les faits devenu l'élément central dans la détermination des dotations aux communes entre 2014 et 2019. Conçu comme devant s'appliquer en situation exceptionnelle, il est devenu la règle en période de morosité des recettes fiscales. L'effet cliquet a ainsi guidé la construction des budgets communaux sur la période passée.

Cette situation - déjà inédite - l'a été encore plus quand une « exception à cette exception » est venue s'appliquer. En effet, la loi organique prévoit de plafonner la part revenant au bloc communal à 18% de l'assiette fiscale. Or, quand les recettes fiscales diminuent, mécaniquement le montant de la part du bloc communal augmente. Elle peut alors dépasser ce seuil de 18%. Dans ce cas, l'effet cliquet du FIP n'est plus total. Les communes voient alors, comme les provinces et la Nouvelle-Calédonie, leur dotation diminuer. Un remboursement de trop versé peut même leur être demandé par la Collectivité de Nouvelle-Calédonie. Ce cas de figure s'est produit au titre de l'exercice 2018⁶³, et c'est à la suite de la mise en œuvre de ce réajustement de dotation FIP de 2018 sur 2019 et de la répartition des crédits du FIP fonctionnement au titre de l'année 2019, que les modalités de répartition du FIP fonctionnement entre communes ont été discutées, voire critiquées, ce qui conduisit à un contentieux qui a en particulier précisé la notion de « double effet cliquet ».

Une péréquation entre communes figée par la crise

De nouveau, soulignons que ce sont les modalités de péréquation qui font l'objet de débats, et non le principe même de la péréquation. En effet, si le mécanisme aplanit les différences entre communes et que la loi organique apparaît en temps de crise comme protectrice des communes par rapport aux autres collectivités, les modalités de répartition entre communes suscitent en revanche certaines critiques. La recette du FIP de chaque commune calédonienne va en particulier être comme figée par cette application du « double effet cliquet ». Dès lors, la péréquation peut être perçue comme un frein à l'autonomie financière des communes.

Le « double effet cliquet » selon la loi organique et la jurisprudence

Ce double effet cliquet est prévu par la loi organique, et confirmé par la jurisprudence.

Aux termes de l'article 49 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, relative à la Nouvelle-Calédonie, il est précisé que « le montant définitif de la dotation versée à chaque commune par le fonds est chaque année au moins équivalent au montant définitif de la dotation versée par le fonds au titre de l'année précédente », générant un deuxième effet cliquet. Ainsi, cet effet cliquet est non seulement très protecteur pour les communes prises collectivement mais aussi individuellement.

⁶³ Compte tenu de la baisse des recettes fiscales, les communes ont collectivement perçu plus de 18% du produit fiscal total effectivement recouvré. Un reversement de 549 M F.CFP leur a donc été demandé.





La jurisprudence a confirmé les modalités d'application de ce « double effet cliquet ». Le Tribunal Administratif de Nouméa a ainsi rendu un jugement dans une audience du 27 août 2020 (Lecture du 17 septembre 2020), dans lequel il indique qu'il résulte des termes de l'article 49 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et de l'article 6 du décret n° 2000-822 du 28 août 2000 relatif au comité de gestion du fonds intercommunal de péréquation pour le fonctionnement des communes de Nouvelle-Calédonie qu' « un **double « effet de cliquet »** (...) s'applique en deux phases et profite tant au fonds intercommunal chargé de gérer les fonds en litige qu'aux communes. Ainsi, d'une part, la quote-part des ressources attribuées chaque année au fonds en cause ne peut en principe être inférieure à celle dont il avait bénéficié l'année précédente. Et, d'autre part, ledit fonds, lorsqu'il procède à la répartition de ses ressources entre les communes, doit toujours au minimum accorder à chacune d'entre elles une somme qui ne peut être inférieure à celle dont elle avait bénéficié l'année antérieure. Ledit article prévoit également une atténuation. En effet, la quote-part des ressources attribuées au fonds, si elle ne peut jamais aller en dessous de 16 % de l'ensemble des impôts, droits, taxes et recettes servant comme base de calcul, ne peut non plus jamais dépasser 18 % de ce même ensemble. Toutefois, cette atténuation de l'effet de cliquet n'équivaut pas à une disparition dudit effet. » Dès lors, le comité de gestion du fonds intercommunal de péréquation ne peut en aucun cas diminuer la dotation de chacune des collectivités.

La péréquation, limitation de l'autonomie financière ?

En temps de crise, cette application du « double effet cliquet » a pour effet de réduire, voire annihiler, les efforts d'optimisation des critères entrant dans le calcul de la dotation.

En effet, si certains critères sont assez neutres ou par nature peu évolutifs (éloignement de Nouméa par exemple), d'autres peuvent permettre d'améliorer le niveau de la dotation FIP (classement de voirie, ou évolution de la population totale et scolarisée). Ainsi, le travail de requalification des routes communales qu'aurait réalisé une commune ne sera pas « récompensé » du fait du double effet cliquet qui fige la répartition des dotations entre communes, quels que soient les efforts qu'elles font.

De même, l'accroissement démographique n'a pas d'impact immédiat en temps de dynamique économique morose sur le niveau de dotation perçue⁶⁴. Le double effet cliquet entraîne une désynchronisation de l'évolution de la population avec la recette FIP⁶⁵. Elle est illustrée par le ratio « dotation FIP / habitant ». Au-delà du constat global de quasi-stagnation de cet indicateur, à environ 71 000 F.CFP par habitant entre 2014 et 2019, se cache en effet une grande diversité de situation⁶⁶. Dans la commune où le niveau de FIP/habitant est le plus bas, il est de 50 000 F.CFP par habitant, contre 200 000 F.CFP pour la commune où il est le plus élevé. Cette différence de situation est encore plus évidente lorsqu'on la croise avec l'évolution de ce ratio de FIP/habitant entre 2014 et 2019. Quelques communes, déjà bien dotées, voient leur ratio « s'améliorer » encore en 2019, alors que d'autres, celles moins bien dotées, constatent une « dégradation » par rapport à 2014. Cette grande diversité de situation est illustrée par le graphique suivant.

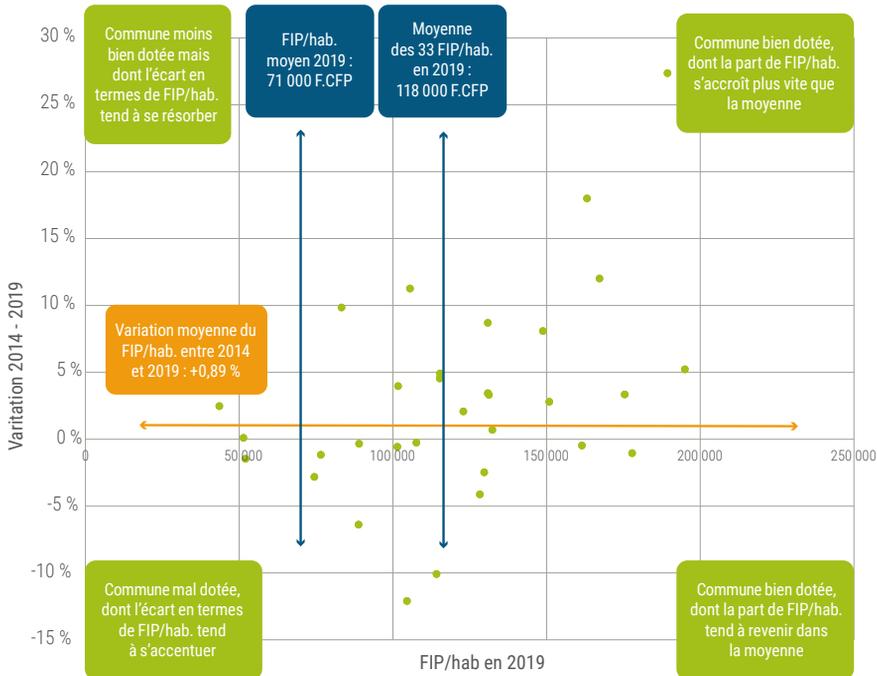
⁶⁴ En 2012, les communes de Dumbéa et Païta avaient pu améliorer leur dotation FIP en procédant à un recensement complémentaire de population, donnant lieu à de nouvelles populations légales disponibles.

⁶⁵ Il en va de même pour la prise en compte du critère de population scolarisée.

⁶⁶ Le poids de Nouméa pèse (fortement à la baisse) sur cette moyenne globale. La moyenne des 33 ratios de FIP par habitant – qui « neutralise » le poids démographique de Nouméa – s'établit au contraire à 118 000 F.CFP.



Graphique 29 : FIP/habitant des 33 communes, montant 2019 et évolution 2014/2019



Le FIP restant stable dans l'ensemble, ces évolutions sont principalement liées aux variations de leur population, dénominateur de ce ratio FIP/habitant. En effet, dans le système actuel et en temps de stagnation de l'économie, une évolution contraire entre évolution de la population et évolution de la recette FIP fonctionnellement par habitant est constatée : lorsque la population progresse, le FIP par habitant diminue, et inversement. Cela montre des situations contrastées en fonction du critère de taille des communes : le FIP par habitant augmente pour les communes de moins de 5 000 habitants alors qu'il diminue pour les autres. Comme le montre le tableau ci-dessous, les communes dont la population croît le plus rapidement enregistrent une évolution contraire de leur dotation FIP, sans possibilité d'inverser (dans l'immédiat⁶⁷) la tendance.

Tableau 11 : Comparaison entre l'évolution de la population et celle du FIP par habitant entre 2014 et 2019

	Population	FIP par habitant
De 0 à 2500 habitants	-2%	2%
De 2500 à 5000 habitants	-14%	7%
De 5000 à 10000 habitants	21%	-4%
Plus de 10 000 habitants	2%	-1%
Plus de 10 000 habitants hors Nouméa	11%	-3%
TOTAL	1%	-1%

⁶⁷ Tant que l'assiette fiscale est peu élevée et que le double effet cliquet s'applique.



QUELLE PÉRÉQUATION ? POUR QUELLE AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COMMUNES ?

Une péréquation, entre critique et bienfait

Dans la mesure où l'application de ce « double effet cliquet » peut s'apparenter à une limitation des marges de manœuvre de certaines communes, la péréquation semble effectivement un frein à leur autonomie financière, et donc entraîner des observations, voire des critiques.

Pour autant, les modalités actuelles de péréquation présentent la vertu de protéger les communes d'une baisse importante de leur recette dans un contexte de morosité économique. D'une manière générale, elles assurent aussi une encore assez bonne santé financière des communes.

Indispensable, le modèle redistributif calédonien montre la difficulté de concilier l'objectif de réduire les écarts de richesse et les inégalités et la prise en compte des situations individuelles⁶⁸.

Quelles évolutions possibles de la péréquation ?

Est-il alors possible de ne pas opposer solidarité territoriale et situation particulière ; bloc communal et évolution individuelle ; péréquation et autonomie financière ? Réussir à mieux concilier ces enjeux est un défi à relever. Si évolutions il devait y avoir, les décideurs calédoniens auraient à explorer (dans l'encadrement juridique actuel ou à inventer) des solutions qui concerneraient probablement tout le « système » des collectivités locales, sur la base de données objectives, et dans le consensus.

Pour objectiver cette recherche de solution(s), les décideurs doivent pouvoir s'appuyer sur une vision objective des finances communales à travers un faisceau de critères. Dans ce cadre, les données de l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie (globales, consolidées, par budget, taille de commune, etc.) pourraient apporter leur pierre à l'édifice, en les complétant d'une analyse géographique⁶⁹ (en distinguant par exemple les 5 communes insulaires, les 11 de la côte Est, les 13 de la côte Ouest, les 4 de l'agglomération)⁷⁰. Pour construire cette vision globale et objective, il serait utile de disposer d'une connaissance de l'ensemble des dispositifs de financement (et surtout de leur répartition entre les communes) afin de savoir si les différences de situations sont bien prises en compte par ces dispositifs, si une « péréquation » entre communes au sein de ces autres dispositifs de financement existe ou pas, etc. ? Pourraient être concernés le FIP équipement, la DETR, le FEI, les programmes de subventions provinciaux, voire territoriaux etc. Pour mémoire, la zone de Voh Koné Pouembout (VKP) bénéficie d'un Contrat de développement⁷¹ spécifique pour accompagner au mieux l'essor de la zone depuis la génération de contrats de développement 2006/2010.

⁶⁸ Fin 2019, ce décalage entre bloc communal pourrait, avec une certaine prudence, être illustré par l'indicateur de taux d'épargne brute. On constatera alors un certain nivellement des situations des communes dont la population est inférieure à 10 000 habitants, avec un taux d'épargne convergeant autour de 21% des recettes, alors que le taux d'épargne des communes de plus de 10 000 habitants est plus nettement inférieure (à 14%).

⁶⁹ IAFM a aussi initié des réflexions en matière de gestion des déchets, sur le choix d'instaurer, selon que le territoire soit rural ou urbanisé, une redevance d'enlèvement des ordures ménagères ou une taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

⁷⁰ On constaterait ainsi que l'évolution de la population sur l'agglomération est deux fois plus rapide que sur les îles alors qu'elle est stable sur la côte Ouest et qu'elle baisse sur la côte Est. Mais aussi que les dépenses de fonctionnement sont plus fortes sur la côte Est et que les recettes de fonctionnement des communes des îles sont équivalentes à celles des autres communes de l'intérieur. Cette analyse n'est pas exhaustive et peut d'ailleurs s'expliquer en partie par des caractéristiques objectives.

⁷¹ A noter que le Syndicat intercommunal SIVOM VKP était aussi bénéficiaire de ce contrat.



Pistes d'évolution(s) à explorer

Dans le spectre des idées à explorer, certaines pourraient concerner directement les modalités de détermination de la dotation FIP fonctionnement des communes, telles que – de manière non exhaustive et très indicative - le fait de revoir la quote-part de la dotation allouée aux communes par la clé de répartition?, et/ou les critères entrant dans le calcul de la dotation FIP ? et/ou le dispositif du (double) effet cliquet ? Certaines taxes pourraient être instaurées, telle que la taxe de séjour⁷².

Au-delà, des pistes pourraient-elles être plus globales voire « systémiques » ?

À plusieurs reprises, les déclarations de politique générale du gouvernement ont évoqué des réformes plus globales allant dans le sens d'un renforcement des finances communales, voire d'une fiscalité propre⁷³. Toutefois, le fait que le potentiel fiscal à taxer soit situé quasi-exclusivement sur l'agglomération de Nouméa est une limite admise par tous et qui a peut-être pu expliquer que ces intentions ne se soient jamais concrétisées.

Mais ces réflexions ne sont pas exhaustives et le débat pourrait aussi porter sur les ressources entrant dans l'assiette de dotations à répartir ou sur d'autres champ d'intervention⁷⁴.

Ces pistes d'évolution peuvent être financières, mais aussi concerner d'autres sujets, comme celui des ressources humaines. Au-delà des financements, la péréquation ne pourrait-elle pas aussi s'entendre au sens large par une « péréquation ou une mutualisation des compétences » ? En effet, la CTC constate régulièrement certains manques et rappelle les besoins de renforcement de capacités des communes, en particulier dans certaines d'entre-elles. L'Observatoire des Communes a souvent pu insister sur l'importance de disposer d'équipes dotées de compétences pointues au sein des communes, par exemple, en matière de gestion des déchets ou en matière de pilotage budgétaire et financier quand il s'agit de rechercher les marges de manœuvre permettant de préserver la situation financière. Il pourrait alors s'agir d'imaginer un transfert ou une mise à disposition de compétences au plus près des communes, à l'image par exemple du dispositif de « compagnonnage » prévu dans le cadre des contrats de développement 2017/2021 sur les questions techniques de l'eau potable.

Enfin, dans cette quête d'équilibre entre péréquation et autonomie financière, pourquoi ne pas inclure leurs structures intercommunales dans le champ des réflexions ? En métropole, des incitations financières ont contribué à l'essor de l'intercommunalité ces 25 dernières années. Un développement de l'intercommunalité via une fiscalité propre pourrait-elle être, en Nouvelle-Calédonie, un élément de réponse aux difficultés propres à certaines situations⁷⁵ ?

⁷² « Par ailleurs, un certain nombre de taxes telles que la taxe sur la publicité, les taxes particulières aux stations (taxes de séjour) et les taxes de trottoir et de pavages sont également inscrites au code des communes de Nouvelle-Calédonie. Cette inscription est antérieure au transfert de compétence de la fiscalité à la Nouvelle-Calédonie. Elles ne figurent pas au Code territorial des impôts de Nouvelle-Calédonie et en l'absence de loi de pays ces taxes ne seraient pas applicables aujourd'hui. » (cf. Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie 2016).

⁷³ Ainsi, la déclaration de politique générale du gouvernement en avril 2015, dans une rubrique intitulée « Assurer le financement de chaque collectivité » mentionnait « En ce qui concerne les communes et les intercommunalités, nous engagerons une réflexion sur la création ou l'affectation de ressources fiscales leur permettant de faire face à leurs besoins ». Dans celle de août 2017, le Président du gouvernement, indiquait qu'il était « temps de doter [les communes] de ressources propres ». Cette annonce faisait alors référence, plus particulièrement, au financement des infrastructures et des réseaux routiers dans le cadre du développement de la mobilité. Dans la déclaration de politique générale de août 2019, le paragraphe suivant est consacré aux communes : « Collectivités de proximité, les communes de Nouvelle-Calédonie sont les « grandes oubliées » de l'accord de Nouméa et de la Loi organique alors qu'elles doivent répondre aux besoins quotidiens des administrés. Ce gouvernement ouvrira la réflexion pour les doter d'une autonomie financière et de dispositifs juridiques et opérationnels qui leur permettent de mieux maîtriser leur aménagement et leur développement ».

⁷⁴ En matière d'urbanisme et d'aménagement, par exemple, avec la participation des porteurs de projets au financement des équipements publics induits. Le cadre légal est actuellement limité (procédure de ZAC uniquement).

⁷⁵ Cas où le développement démographique est difficile à maîtriser ; lorsque la mutualisation de compétences d'envergure présente des coûts difficiles à assumer même à plusieurs (ex : transport urbain, adduction d'eau potable). Une publication du SIGN « Présentation et Etat des lieux des missions intercommunales » fournit, dans le cadre spécifique et limité à l'agglomération de Nouméa, des indications sur le sujet.





Conclusion

DÉPASSER LE DÉBAT DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE

Les tendances et analyses produites dans le cadre de cet Observatoire des communes sur la période 2014/2019 mettent en exergue que l'autonomie financière *stricto sensu* des communes calédoniennes demeure très relative, voire inexistante. Pour autant, elles restent à la recherche d'une plus grande autonomie financière en activant les leviers leur permettant d'optimiser leurs marges de manœuvre, en particulier grâce à leurs recettes propres ou à la péréquation.

Si le levier des recettes propres montre ses limites pour conférer un début d'autonomie financière (et soulève notamment la problématique du recouvrement des impayés), les mécanismes de la péréquation font également débat et en particulier le rôle discuté de l'«effet cliquet». S'il assure une stabilité et une protection des recettes du bloc communal en temps de crise des finances publiques, force est cependant de constater que cet effet cliquet du FIP ne permet pas la prise en compte de toutes les dynamiques individuelles. Des ajustements pourraient ainsi être imaginés.

RECHERCHER LA BONNE ADÉQUATION DES RESSOURCES AUX BESOINS À COUVRIR

Pour autant, tant au niveau des budgets annexes qu'au niveau de la péréquation financière et sans remettre en question les principes qui les guident, il s'agit au final de revenir à la raison d'être des collectivités et, ainsi de rechercher la bonne adéquation des ressources aux besoins à couvrir pour permettre aux communes de mener à bien leurs missions de service public et d'intérêt général de proximité, en jouant *in fine* un rôle central dans l'action et la commande publiques en Nouvelle-Calédonie.

De ce point de vue, les choix ne sont pas uniquement techniques et ne concernent pas seulement les modalités de répartition. Elles peuvent être plus systémiques, donc politiques et relever des décideurs calédoniens.

ASSURER UNE VISIBILITÉ PLURIANNUELLE SUR LES RESSOURCES

Au-delà des marges de manœuvre financières recherchées, il semble aussi indispensable de donner aux communes, aux collectivités en général, une meilleure visibilité dans le temps sur leurs ressources en investissement et en fonctionnement sans une trop forte dépendance à la conjoncture économique. Les collectivités seraient ainsi davantage en mesure de suivre une trajectoire financière pluriannuelle, lisible en matière de commande publique et en mesure de continuer à jouer un rôle prépondérant dans la vie économique calédonienne.

LES COMMUNES, PILIERS DE L'ACTION PUBLIQUE EN NOUVELLE-CALÉDONIE

De par leurs dynamiques et caractéristiques financières ainsi que par leur rôle d'acteurs publics de proximité, quelles que soient les évolutions, les 33 communes calédoniennes demeurent en tout état de cause des piliers solides de la « case » des collectivités de Nouvelle-Calédonie. Une plus grande considération de leur place et de leur action leur permettra de ne plus être les « oubliées des Accords ».



ANNEXE I. RÉPARTITION DES COMMUNES CALÉDONIENNES PAR STRATE DE POPULATION

Communes	Population 2019	Strate de population
Sarraméa	572	De 0 à 2 500
Moindou	681	De 0 à 2 500
Farino	712	De 0 à 2 500
Bélep	867	De 0 à 2 500
Kouaoua	1 304	De 0 à 2 500
Poum	1 435	De 0 à 2 500
Yaté	1 667	De 0 à 2 500
Kaala-Gomen	1 803	De 0 à 2 500
Ile des Pins	2 037	De 0 à 2 500
Ouégoa	2 118	De 0 à 2 500
Pouébo	2 144	De 0 à 2 500
Touho	2 380	De 0 à 2 500
Ponérihouen	2 420	De 0 à 2 500
Hienghène	2 454	De 0 à 2 500
Thio	2 524	De 2 501 à 5 000
Pouembout	2 752	De 2 501 à 5 000
Poya*	2 802	De 2 501 à 5 000
Voh	2 856	De 2 501 à 5 000
Boulouparis	3 315	De 2 501 à 5 000
Ouvéa	3 401	De 2 501 à 5 000
La Foa	3 552	De 2 501 à 5 000



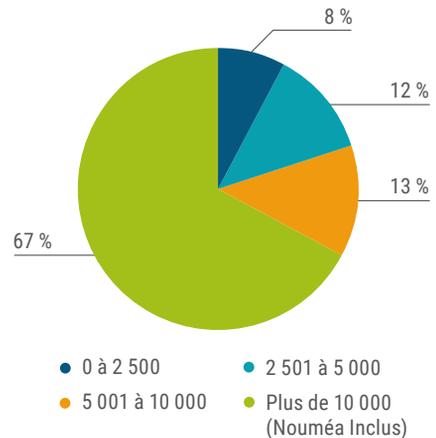
Communes	Population 2019	Strate de population
Canala	3 701	De 2 501 à 5 000
Houaïlou	3 955	De 2 501 à 5 000
Koumac	3 981	De 2 501 à 5 000
Poindimié	5 006	De 5 001 à 10 000
Bourail	5 531	De 5 001 à 10 000
Maré	5 757	De 5 001 à 10 000
Koné	8 144	De 5 001 à 10 000
Lifou	9 195	De 5 001 à 10 000
Païta	24 563	Plus de 10 000
Mont-Dore	27 620	Plus de 10 000
Dumbéa	35 873	Plus de 10 000
Nouméa	94 285	Plus de 10 000

Source : ISEE.

La classification des communes par taille de population prise en compte dans cette édition de l'Observatoire commentant les années 2014 à 2019 se base sur les données du recensement 2019.

* La répartition du territoire de la commune de Poya entre les provinces Nord et Sud est fixée par un décret du 26 avril 1989. Au recensement de 2019, au sein de la population municipale, 210 habitants de Poya étaient localisés en province Sud et 2 592 en province Nord.

Répartition de la population calédonienne par strate de population en 2019



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.

2019	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Mayotte	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie
RRF/hab (F.CFP)	192 686	156 833	178 949	176 093	85 305	147 169	192 809
Frais pers/DRF	67%	59%	64%	65%	67%	55%	43%
DRF/hab (F.CFP)	180 063	146 705	174 765	159 102	75 260	134 548	159 992
Taux épargne brute	7%	6%	2%	10%	12%	9%	17%
Effort d'équipement	18%	25%	8%	28%	54%	23%	37%
Taux de subventionnement des investissements	57%	60%	80%	36%	41%	77%	30%
Part de l'emprunt dans le financement des investissements	22%	7%	33%	48%	24%	4%	29%
Solvabilité (en année d'épargne)	8,4	5,2	30,2	9,5	3,7	1,7	3,8
Dettes/hab (F.CFP)	106 247	52 544	126 550	161 700	37 372	21 187	125 684
Dettes/RRF	55,1%	33,5%	70,7%	91,8%	43,8%	14,4%	65,2%

Source : DGCL - Données 2019 agrégées (budgets principal et annexes) des communes (converties en F.CFP).

UNE SITUATION FINANCIÈRE HONORABLE AU REGARD DES OUTRE-MER FRANÇAIS

Les communes calédoniennes affichent un taux d'épargne deux fois supérieur à la moyenne des outre-mer (17% contre 9% en moyenne). Outre la maîtrise des dépenses de personnel dont le poids reste sensiblement plus faible que dans les Antilles et l'Océan indien (43% des dépenses de fonctionnement, contre 60 à 67%), une des explications semble également résider dans le niveau de recettes réelles de fonctionnement par habitant qui sont, avec celle de la Guadeloupe, les plus élevées de l'outre-mer.





UN FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT QUI REPOSE DE MANIÈRE ÉQUILIBRÉE SUR L'AUTOFINANCEMENT, LES SUBVENTIONS ET L'EMPRUNT

Avec un effort d'équipement de 37%, qui reste au-dessus de la moyenne ultra-marine (dépassé seulement par l'effort d'équipement des communes de Mayotte), les communes calédoniennes demeurent un acteur majeur de la commande publique en 2019. Ces investissements sont financés de manière équilibrée par l'autofinancement, les subventions (en dépit du taux de subventionnement le plus faible de l'outre-mer qui ne couvre que 30% des investissements contre 46% en moyenne) ainsi que par le recours à l'emprunt (29% des investissements), qui lui s'inscrit dans la moyenne (31%).

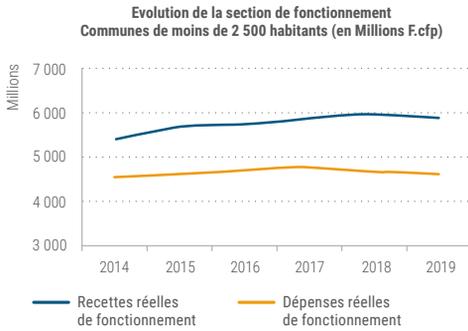
UNE BONNE SOLVABILITÉ, MALGRÉ UN POIDS DE LA DETTE CROISSANT

Le ratio de solvabilité des communes calédoniennes se rapproche des 4 années mais reste encore assez éloigné du seuil moyen de 7,5 années constaté sur les communes d'Outre-mer. Cette capacité de désendettement reste bonne grâce au haut niveau d'épargne dégagé. En revanche, le taux d'endettement des communes de Nouvelle-Calédonie s'accroît et égale désormais la moyenne ultramarine (65% des recettes), tandis que la dette par habitant apparaît plus élevée que la moyenne ultra-marine (126 000 FCFP contre 108 000 FCFP).



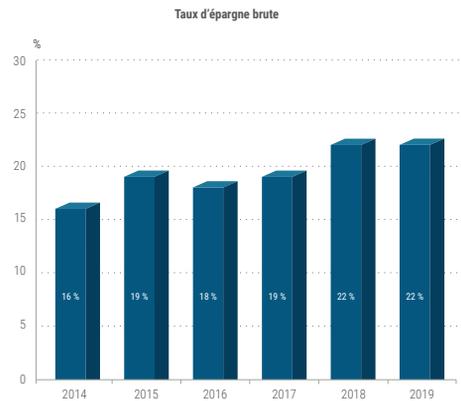
ANNEXE III. FICHE FINANCIÈRE SYNTHÉTIQUE PAR STRATE DE COMMUNES

COMMUNES DE MOINS DE 2 500 HABITANTS



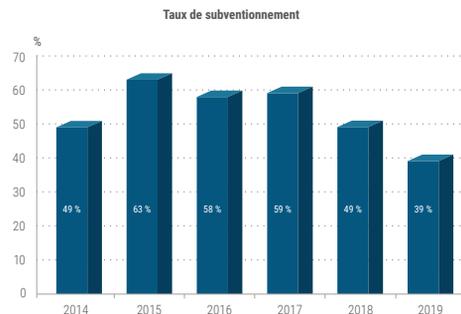
Après une progression jusqu'en 2018, les recettes de fonctionnement des communes de moins de 2500 habitants stagnent en 2019, de même que les dépenses de même nature.

La capacité d'autofinancement brute des communes de moins de 2500 habitants se maintient en 2019 au niveau satisfaisant de 22% des recettes. Il s'agit du taux le plus élevé des communes calédoniennes.



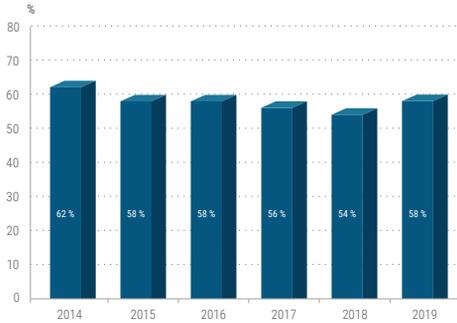
Après une forte augmentation en 2017, le montant des investissements connaît un nouvel essor en 2019. Ce niveau apparaît très élevé, tant parce que les dépenses sont importantes, que parce que la population est aussi en recul.

Le niveau de subventionnement des investissements atteint son plus bas niveau. L'essentiel des reliquats de subventions des opérations réalisées dans le cadre du contrat de développement 2011/2016 semble ainsi recouvré, alors que les subventions du contrat 2017/2021 restent encore à percevoir.





Taux d'endettement

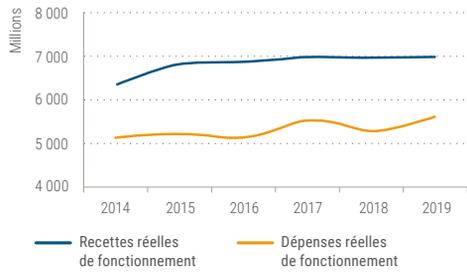


L'endettement des communes de moins de 2 500 habitants est légèrement plus élevé (58% des recettes en 2019 contre 54% en 2018). Ce rebond est à relier à la hausse des investissements. Ce niveau d'endettement est désormais en-deçà de la moyenne des communes calédoniennes (67%), et reste ainsi soutenable à condition de dégager un bon niveau d'épargne.

COMMUNES DE 2 500 À 5 000 HABITANTS

Si les recettes de fonctionnement des communes de 2 500 à 5 000 habitants apparaissent très stables depuis plusieurs exercices, les dépenses affichent quant à elle une évolution moins linéaire. Après la baisse de 2018, elles progressent plus rapidement en 2019 et atteignent leur plus haut niveau.

Evolution de la section de fonctionnement
Communes de 2 501 à 5 000 habitants (en Millions F.cfp)



Taux d'épargne brute

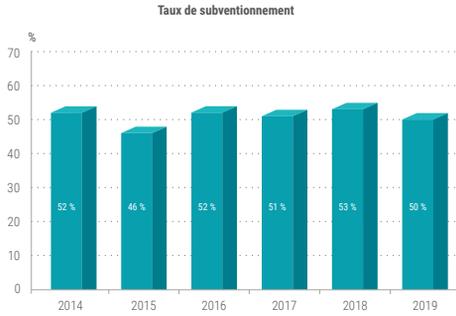


Après s'être amélioré en 2018, le taux d'épargne brute des communes de 2 500 à 5 000 habitants recule en 2019. Il représente 20% des recettes, soit un niveau d'épargne encore assez haut.

Après avoir atteint son plus bas niveau en 2016, le montant des investissements poursuit sa croissance en 2019. Ce mouvement concrétise la réalisation des grandes opérations de la mandature, le plus souvent financées par le contrat de développement 2017/2021. Il s'agit en 2019 du niveau le plus élevé des communes calédoniennes.

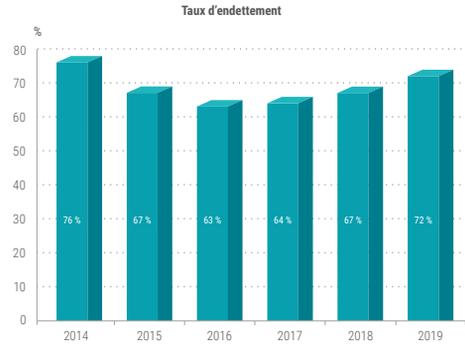
Dépenses d'investissement par habitant



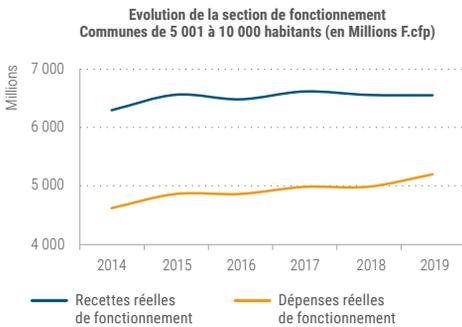


Le taux de subventionnement des investissements des communes de 2 500 à 5 000 habitants s'élève en moyenne à 51% des investissements sur 2014/2019, avec une alternance entre une année plus subventionnée et la suivante moins. En 2019, ce taux de subventionnement diminue, à 50% contre 53% en 2018.

En 2019, le poids de l'endettement des communes de 2 500 à 5 000 habitants s'accroît de nouveau. Cet endettement (72% des recettes) reste le plus haut niveau des communes calédoniennes, mais demeure soutenable, à condition de dégager un bon niveau d'épargne.

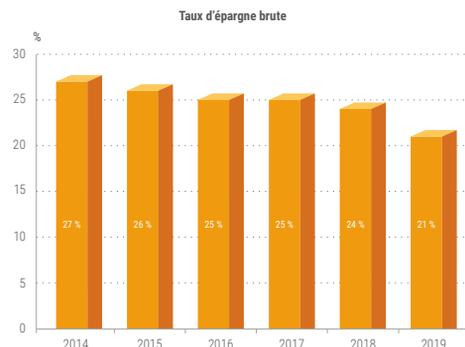


COMMUNES DE 5 000 À 10 000 HABITANTS



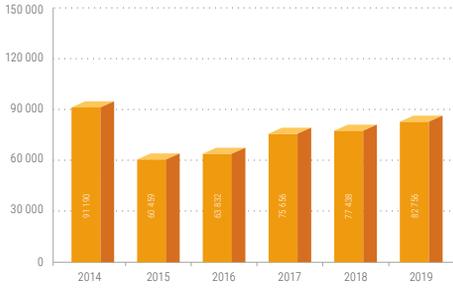
Entre 2015 et 2018, les recettes et les dépenses de fonctionnement ont évolué de manière relativement parallèle pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants. En 2019, au contraire, les dépenses tendent à la hausse alors que les recettes de fonctionnement se tassent, voire diminuent.

La capacité d'autofinancement brute des communes de 5 000 à 10 000 habitants diminue sensiblement en 2019. Le taux d'épargne brute dégagé atteint 21% des recettes, son plus bas niveau sur la période. Le remboursement de la dette et l'autofinancement d'une partie des investissements restent assurés en toute sécurité.





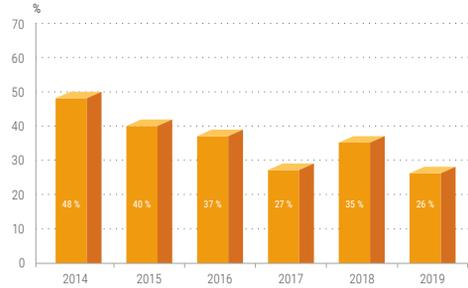
Dépenses d'investissement par habitant



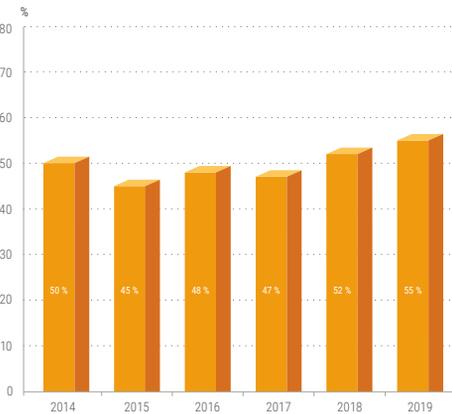
Le montant des investissements par habitant est en hausse régulière depuis 2015. En 2019, il continue de progresser même s'il n'atteint pas le niveau de 2014 (91 190 F.CFP / habitant).

En 2019, le taux de subventionnement des investissements diminue. Son niveau représente 26% des investissements, son plus bas niveau sur la période.

Taux de subventionnement



Taux d'endettement

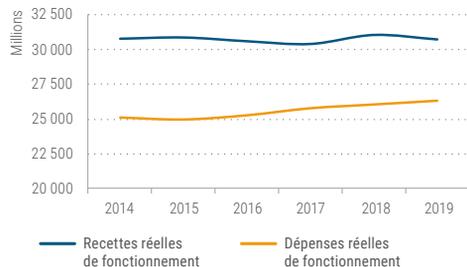


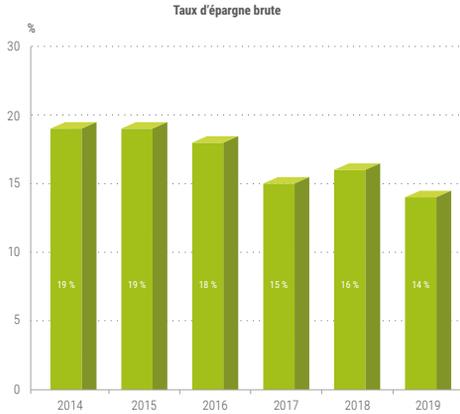
L'endettement des communes de 5 000 à 10 000 habitants augmente en 2019, en parallèle de la hausse de l'investissement. Il représente 55% des recettes. Ces communes demeurent, en moyenne, les moins endettées des communes calédoniennes.

COMMUNES DE PLUS DE 10 000 HABITANTS

Après que les recettes aient rebondi et les dépenses relativement stagné en 2018, les communes de plus de 10 000 habitants voient leurs recettes reculer en 2019 et leurs dépenses de fonctionnement augmenter.

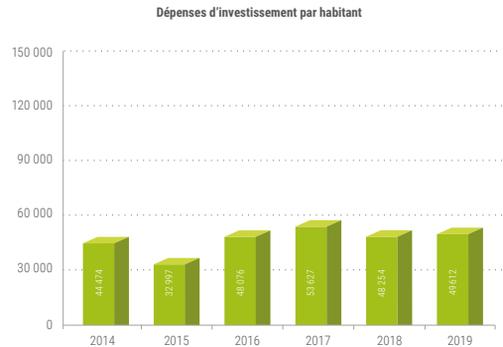
Evolution de la section de fonctionnement
Communes de plus de 10 000 habitants (en Millions F.cfp)



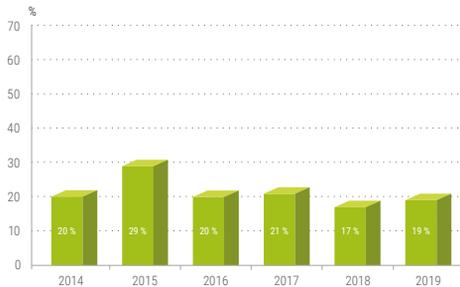


La capacité d'autofinancement brute des communes de plus de 10 000 habitants diminue en 2019. L'épargne dégagée atteint le niveau de 14% des recettes, niveau suffisant pour couvrir la dette croissante et mais qui n'autofinance qu'une plus faible partie des dépenses d'investissements.

Depuis le rebond de 2016, le montant des dépenses d'investissements par habitant des communes de plus de 10 000 habitants reste stable. En 2019, même s'il représente un volume très significatif de dépense, il reste en ratio par habitant le moins élevé des communes calédoniennes. Le montant de près de 50 000 FCFP par habitant en 2019 est cependant supérieur à celui de 2014 (44 000 FCFP).



Taux de subventionnement



Le taux de subventionnement moyen des investissements des communes de plus de 10 000 habitants (21%) est en pourcentage le moins élevé des communes calédoniennes. En 2019, les subventions reçues représentent 19% des dépenses d'investissements.

L'endettement des communes de plus de 10 000 habitants augmente de nouveau assez sensiblement en 2019, à 71% des recettes, soit quasiment le plus haut niveau des communes calédoniennes. Encore éloigné des plafonds à ne pas dépasser, cet endettement reste soutenable à condition de continuer à dégager un bon niveau d'épargne.

Taux d'endettement





ANNEXE IV. ANALYSE FINANCIÈRE SUCCINCTE DES BUDGETS ANNEXES À FIN 2019

Sur le budget eau potable, les investissements restent massifs (plus de 2,2 Mds FCFP depuis 2017), essentiellement financés sur subventions (notamment des contrats de développement 2011/2016 et 2017/2021), mais aussi par épargne et par emprunt. En 2019, si les subventions d'équilibre sont en recul, le fonds de roulement l'est aussi nettement (il ne représente plus que 34 jours de dépenses contre 181 en 2015). Cette baisse depuis 2016 pourrait signaler un sous-financement des investissements d'eau potable. Cette tendance pourrait même paraître inquiétante au regard des niveaux de restes à recouvrer qui faussent la réalité de ces budgets eau.

Selon les conclusions du séminaire H²O, les besoins des communes en AEP restent importants. Ils sont estimés par le schéma d'orientation pour une politique de l'eau partagée de la Nouvelle-Calédonie (2019) à 1,6 Md FCFP par an dont environ 0,8 Md FCFP supporté par les communes. Dès lors, si les investissements devaient se poursuivre sur ce même rythme, la diminution des subventions du budget principal semble aussi difficile à envisager, et des difficultés de financement sont en outre possibles.

Au budget ordures ménagères, en 2019, les seules recettes d'exploitation (2,5 Mds FCFP) couvrent quasiment les dépenses de fonctionnement (2,7 Mds FCFP), le solde étant essentiellement couvert par les subventions d'équilibre. Sur la période, les investissements restent quant à eux très limités le plus souvent à l'achat de bacs, plus ponctuellement à la mise aux normes du centre d'enfouissement technique (Maré), ou à la construction d'une nouvelle installation de stockage de déchets (Lifou, Ile des Pins). Ils sont financés par l'épargne nette et les subventions, sans recours (sauf exception) à l'emprunt. Le fonds de roulement semble suffisant sous réserve du recouvrement effectif des factures.

Il reste cependant des besoins en investissement pour assurer une meilleure couverture du territoire ou une meilleure qualité de service. Nombres d'investissements ne figurent d'ailleurs pas dans ces chiffres si ce budget n'a pas encore été individualisé ou si l'investissement est réalisé dans le cadre de la gestion intercommunale des déchets⁷⁶.

Sur le budget assainissement, la forte croissance des recettes (droits de raccordement, surprix perçu par les communes) au cours de la période 2014/2019 a permis d'absorber la hausse des dépenses de fonctionnement, et contribuer à la hausse de l'épargne. L'investissement est quant à lui financé dans des proportions comparables par l'autofinancement (l'épargne nette), les subventions et le recours à l'emprunt. Les dépenses d'investissement ont en outre tendance à stagner⁷⁷, et le fonds de roulement à augmenter. En l'état actuel, les budgets d'assainissement semblent ainsi présenter des situations financières satisfaisantes (illustrées par un ratio moyen de solvabilité inférieur à 3 années) avec des possibilités d'autonomie financière (et donc avec très peu de subventions d'équilibre).

Des marges de manœuvre en matière de financement des investissements semblent par conséquent exister. Toutefois, les besoins en assainissement (collectif ou individuel) ne sont probablement pas tous couverts à ce jour et encore peu de petites communes ont un budget assainissement dédié (ce qui masque une certaine réalité car l'assainissement semble encore le parent pauvre des investissements communaux ruraux).

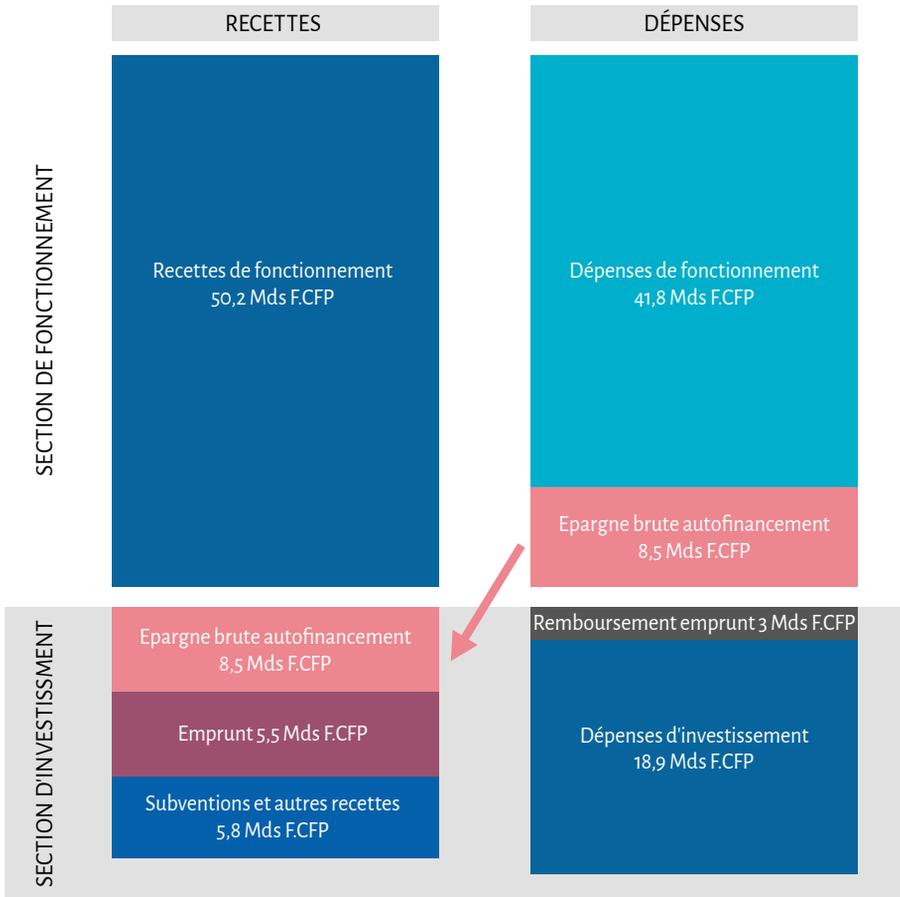
⁷⁶ Cf. Observatoire des communes 2019 sur la thématique déchets, sur l'état des besoins.

⁷⁷ Dans le cas d'une concession (forme de contrat de délégation de service public), les investissements sont pris en charge directement par le délégataire (et n'apparaissent alors pas dans les budgets des communes).



ANNEXE IV :

Équilibre financier 2019



LA SITUATION FINANCIERE 2019 DES COMMUNES CALEDONIENNES ET LA QUESTION DE L'AUTONOMIE FINANCIERE

Dans sa sixième édition de l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie, l'Agence française de développement (AFD), partenaire de confiance des communes calédoniennes, poursuit son analyse des finances communales. Cette édition souhaite éclairer leur évolution récente à la lumière des derniers comptes disponibles, mais également prendre du recul, en s'appuyant en particulier sur les chiffres des recensements de 2014 et de 2019 pour donner une vision globale sur toute la période, qui correspond aussi peu ou prou à la précédente mandature communale. Il en ressort que l'ensemble du bloc communal a sauvé sa situation financière malgré la stagnation des recettes de fonctionnement. Les communes ont ainsi dans l'ensemble bien maîtrisé leur budget de fonctionnement tout en continuant à jouer un rôle très actif en matière de commande publique, avec des niveaux d'investissements au plus haut, et comparables aux mandatures précédentes.

Au-delà de la présentation en première partie des données financières, cette édition 2021 s'interroge sur l'autonomie financière des communes. En effet, en temps de crise des finances publiques, les communes ont cherché à se dégager des marges de manœuvre financière. Or, au final, il ressort de l'analyse des finances communales que les budgets (de fonctionnement) ont comme été « figés » sur la période étudiée. Cette seconde partie de l'Observatoire questionne le réel impact du levier des recettes propres des communes et le rôle de la péréquation à travers l'évolution de la dotation FIP fonctionnement, la première recette de fonctionnement des communes. Cette péréquation, dont le principe n'est pas remis en cause, est néanmoins au cœur des débats si les communes souhaitent gagner en autonomie.

Alors que les besoins et les attentes des populations restent forts, les communes ont probablement un rôle clé à jouer dans le futur cadre institutionnel.

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, le médico-social, la santé et soutient la coopération régionale. En 2020, l'AFD a consacré 47 milliards de francs CFP de financements à la Nouvelle-Calédonie.

 facebook.com/AFDOfficiel
 twitter.com/AFD_France
 youtube.com/user/GroupeAFD

outremer.afd.fr
nc.afd.fr

CACTUS