



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



AFD
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT



OBSERVATOIRE des communes de NOUVELLE-CALÉDONIE 2023

Evolution de la situation financière 2019/2022

EONO Ambre, LATASTE Arnaud, ROINÉ Damien, VIDAL Carole

© Marc Le CHELARD

#MondeEnCommun



Palaos
Ngerulmud

États fédérés de Micronésie
Palikir

Îles Marshall
Rita

Kiribati
Tarawa-Sud

Nauru
Yaren

Îles Salomon
Honiara

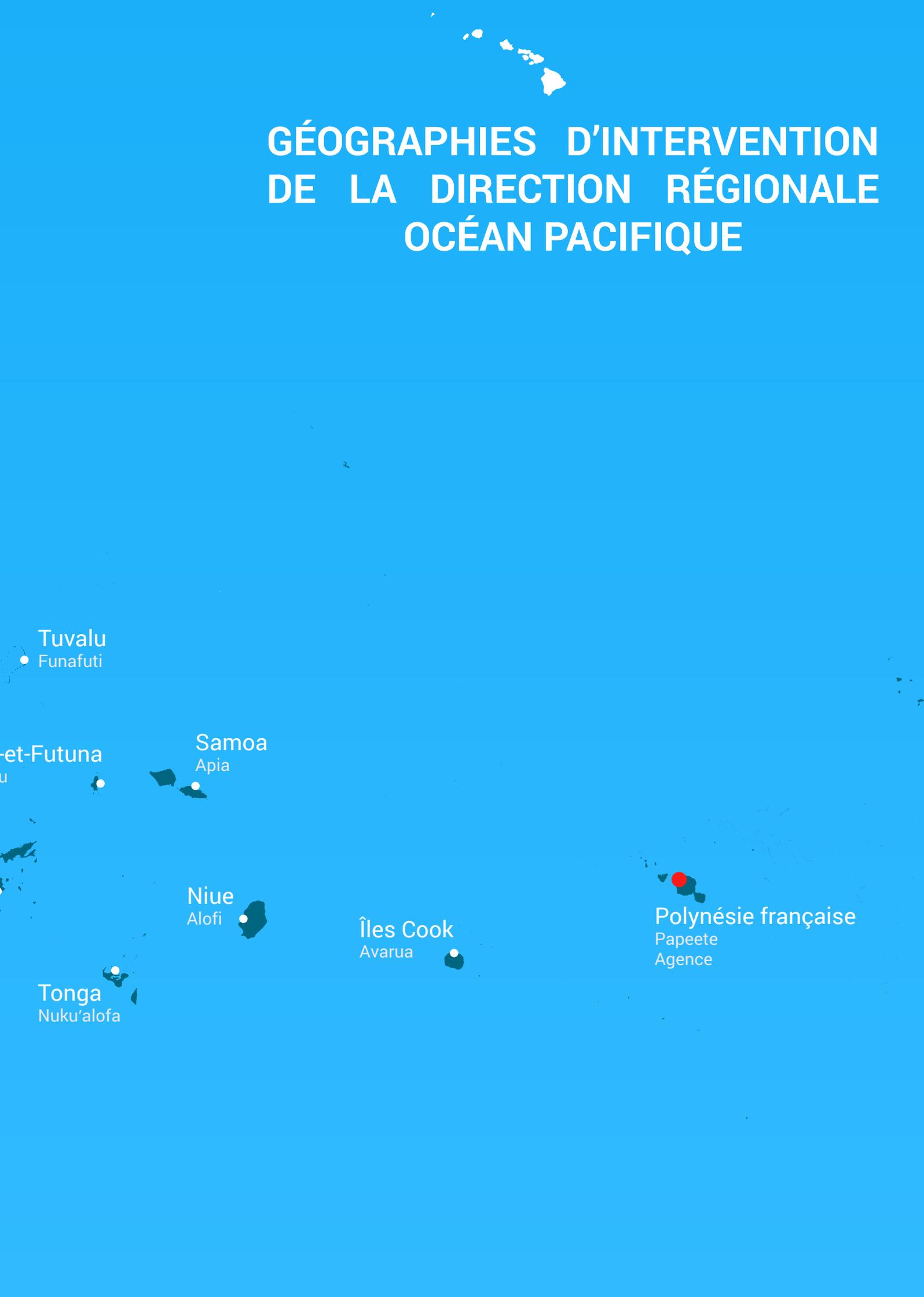
Papouasie-Nouvelle-Guinée
Port Moresby

Wallis-et-Futuna
Mata Utu

Vanuatu
Port-Vila

Fidji
Suva

Nouvelle-Calédonie
Nouméa
Agence et Direction Régionale



The map displays the Pacific Ocean region with several countries and territories highlighted in light blue. A red dot on the French Polynesia archipelago indicates the location of the 'Agence' in Papeete. The text 'GÉOGRAPHIES D'INTERVENTION DE LA DIRECTION RÉGIONALE OCÉAN PACIFIQUE' is centered at the top in white, bold, uppercase letters.

GÉOGRAPHIES D'INTERVENTION DE LA DIRECTION RÉGIONALE OCÉAN PACIFIQUE

Tuvalu
Funafuti

Tokelau
Atafu
Fakaofo
Nukunono

Samoa
Apia

Niue
Alofi

Îles Cook
Avarua

Tonga
Nuku'alofa

Polynésie française
Papeete
Agence



PRÉFACE



L'Agence Française de Développement est un partenaire historique de toutes les communes calédoniennes, et nous la connaissons essentiellement à travers ses solutions de financements. Mais, il est vrai qu'elle n'est pas que ça. Elle pourrait, à l'avenir, continuer à mobiliser son expertise pour accompagner la construction de notre projet de société et de son adaptation aux contraintes liées au changement climatique voire son insertion régionale.

Avec la publication de l'Observatoire des Communes de Nouvelle-Calédonie tous les ans depuis huit ans, l'AFD donne la possibilité aux communes de mieux se situer sur le plan financier, de se comparer à la fois entre communes calédoniennes mais aussi vis-à-vis de l'extérieur (Outre-mer, Hexagone).

L'Observatoire constitue aussi une tribune pour les communes de Nouvelle-Calédonie, qui sont selon moi les « oubliées » des Accords de Matignon et de Nouméa, montrant au fur et à mesure des éditions toute l'étendue et l'intérêt de l'action des communes, au plus proche des gens, tout en ayant un poids dans l'économie calédonienne significatif. Longtemps les communes ont été les premières investisseuses au sein des collectivités locales ; mais cela est en train de changer.

Si la bonne gestion des communes calédoniennes est rappelée régulièrement, j'estime qu'il est temps de donner une place plus importante aux communes. Les communes répondent en effet au premier rang aux préoccupations de nos concitoyens : sur la qualité des services publics au quotidien (l'aménagement du territoire, les écoles, les routes, la sécurité, la cohésion sociale, etc.) ; en étant aussi en première ligne lorsqu'il s'agit de lutter contre les événements exceptionnels, je pense à la crise COVID par exemple avec l'engagement de nos équipes, ou face au changement climatique qui nous impacte toujours un peu plus. Le moment est venu de leur donner les compétences et les moyens plus adaptés à leur action, essentielle au Vivre Ensemble auquel je crois dans le cadre de l'évolution statutaire à venir de la Nouvelle-Calédonie.

LE SÉNATEUR NATUREL



Au lendemain de la crise sanitaire due à la pandémie provoquée par le COVID 19, contrairement aux attentes d'une reprise économique avérée, les communes de Nouvelle-Calédonie n'ont pas vu leur situation financière s'améliorer en 2022.

En 2023, les difficultés financières des communes ont persisté mettant à mal le financement des nouveaux projets, le maintien des services de qualité et le remboursement de la dette en raison de la diminution de leur épargne.

Cependant, les communes doivent continuer à jouer le rôle de principal investisseur public de proximité car elles contribuent à développer une forme de vie locale, facteur de cohésion sociale, économique, culturelle avec comme corolaire, une démocratie participative locale loin des grandes politiques publiques développées au niveau du pays.

A ce titre, il est impératif que les communes soient dotées de plus de compétences et de moyens pour agir efficacement et disposer de financements pérennes et requis. C'est ce à quoi le Gouvernement du pays doit s'attacher et à prendre en considération dans les éventuelles réformes à venir.

LE SÉNATEUR XOWIE

D'année en année, l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie s'ancre davantage dans le paysage des finances publiques calédoniennes, et plus largement dans celui des collectivités d'outre-mer. Initiée en Polynésie française, cette publication réalisée par l'Agence Française de Développement (AFD) écume maintenant tous les océans, du Pacifique à l'Atlantique, en passant par l'Océan Indien.

D'Observatoire en Observatoire, certains constats sur la situation des communes de Nouvelle-Calédonie sembleront - c'est vrai - se répéter. Certaines analyses paraîtront familières au lecteur fidèle : « Les communes calédoniennes vont (dans l'ensemble) mieux que leurs homologues d'outre-mer voire de métropole, mais leur situation se dégrade peu à peu » ; « Les communes démontrent une réelle capacité de gestion, font preuve même de résilience » ; « si leur pilotage est certes encore perfectible, la situation financière des communes calédoniennes demeure satisfaisante ».

La situation reste-t-elle si inchangée d'année en année ?



Assurément que non.

Des nouveautés, vous en découvrirez en effet dans cette édition 2023 de l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie.

Sur la forme tout d'abord, avec cette préface rédigée par Messieurs les Sénateurs Georges NATUREL et Robert XOWIE, anciens maires et présidents d'associations de maires. Recueillir leur regard sur le monde communal qu'ils connaissent si bien nous semble essentiel et nous les en remercions chaleureusement.

Cette édition se distingue également par une analyse qui pointe, plus encore que par le passé, la grande variété de situations des communes et en particulier une dégradation durable de certaines d'entre elles.

Enfin, un éclairage nouveau sera apporté sur la capacité des communes, fragilisée, à rester des acteurs majeurs de la commande publique.

Bonne lecture.

Virginie BLEITRACH
DIRECTRICE DE L'AGENCE AFD DE NOUMÉA



REMERCIEMENTS

La publication de l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie par l'agence AFD de Nouméa est rendue possible chaque année grâce au soutien et la collaboration de ses partenaires. Qu'ils en soient remerciés.

Nos premiers remerciements reviennent à l'ensemble des trente-trois équipes municipales, élus et agents, pour leur confiance tout au long de l'année. Nous tenons également à remercier l'Association des Maires de Nouvelle-Calédonie (AMNC) et l'Association Française des Maires de Nouvelle-Calédonie (AFMNC) pour leurs appuis et conseils.

Nous saluons cette année tout particulièrement le Haut-Commissariat de la République, pour sa collaboration non seulement traditionnelle dans la transmission d'informations financières sur les appuis financiers de l'Etat aux communes, mais aussi pour l'écriture d'un encart relatif à l'équilibre des budgets annexes.

L'appui de la Direction des Finances Publiques de la Nouvelle-Calédonie (DFiP) est tout aussi essentiel, dans l'obtention rapide des données financières des communes et pour ses conseils.

La réalisation de cette édition de l'Observatoire repose également sur les données issues de la chambre territoriale des comptes (CTC), de l'Institut de la Statistique et des Études Économiques (ISEE), de l'Institut d'Emission d'Outre-Mer (IEOM), de la Direction de l'Industrie, des Mines et de l'Énergie (DIMENC) qui nous sont chaque année d'une grande aide.

Merci à tous pour leur travail.



CHOIX MÉTHODOLOGIQUES

Période étudiée

La période étudiée dans l'Observatoire des Communes de Nouvelle-Calédonie porte essentiellement sur les quatre derniers exercices, en l'occurrence les années 2019 à 2022. Nous avons souhaité compléter notre analyse par une perspective sur le long terme à partir de l'année 2014, début de la précédente mandature.

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.

Depuis l'origine de la publication de l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie, les trente-trois communes calédoniennes sont réparties en quatre strates en fonction de leur population municipale¹, 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).

Des données spécifiques à chaque strate sont détaillées en annexe III.

Données financières

Sauf spécification explicite, les 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 communal² et proviennent du *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2023*³. Plus particulièrement, ces données sont issues des budgets principaux et annexes « consolidés » hors syndicats, et portent sur les mouvements réels⁴, calculés hors gestion active de la dette. Les données 2022 sont des valeurs provisoires.
- 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 2023* et de la base de données de la DGFIP⁵. Les données 2022 sont provisoires.
- Les données « Polynésie française » proviennent de *l'Observatoire des communes de Polynésie* publié par l'agence AFD de Papeete et sont des données consolidées⁶ des budgets principaux et annexes 2021. Les données 2022 ne sont pas disponibles.
- Les données « Nouvelle-Calédonie » proviennent des comptes administratifs et de gestion 2022. La consolidation des comptes a été effectuée en intégrant les budgets annexes eau potable, ordures ménagères et assainissement⁷.

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 s'agissant des analyses comparatives.

1. Par opposition à la population avec double compte.

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

3. Préparé par le Département des études et des statistiques locales (DESL), service statistique ministériel de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL).

4. À la différence des opérations dites « budgétaires », les opérations réelles présentent une vision plus économique de l'activité des collectivités locales.

5. 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.

6. Le périmètre de consolidation est différent de celui de la Nouvelle-Calédonie. En raison des spécificités locales, il s'est avéré 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.

7. Et progressivement et de manière encore non exhaustive en intégrant les budgets des lotissements communaux, de réhabilitation des sites miniers des établissements, des caisses des écoles et centres communaux d'action sociale.



TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION Une crise peut en cacher une autre	9
LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES EN 2022	
PARTIE I - UN BUDGET DE FONCTIONNEMENT aux performances contrastées	10
1. Des recettes qui progressent et jouent le rôle d'amortisseur	10
a. Sur temps long, quelles évolutions de la structure des recettes ?	11
b. Des revenus en faible progression en 2022	11
2. Des dépenses de fonctionnement en forte hausse	15
a. Une vue d'ensemble sur les dépenses communales	16
b. L'impact de l'inflation entre 2021 et 2022	18
c. Le point sur les charges financières	20
3. Erosion de l'épargne et disparités sur le territoire	22
PARTIE II - UN BUDGET D'INVESTISSEMENT plein d'incertitudes	25
1. Une reprise très timide de l'investissement	25
2. Un financement qui reste sain, mais porteur d'incertitudes sur l'avenir	29
a. Un fonds de roulement qui se reconstitue de nouveau fin 2022 pour la plupart des communes	29
b. Un autofinancement au plus bas, mais variable d'une collectivité à l'autre	31
c. Un recours à l'emprunt stable, hors Nouméa	31
d. Les subventions et l'enjeu de l'exécution des contrats de développement, socle du financement de l'investissement	36
CONCLUSION DE L'EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE 2019/2022	40
<i>Annexe I : Répartition des communes calédonniennes par strate de population</i>	42
<i>Annexe II : Les communes calédonniennes au regard des Outre-mer français</i>	43
<i>Annexe III : Fiche financière synthétique par strate de communes</i>	45
<i>Annexe IV : Equilibre financier 2021</i>	49

INTRODUCTION

Une crise peut en cacher une autre

L'année 2022 marque un nouveau tournant pour la Nouvelle-Calédonie. Le territoire se remet enfin de la crise sanitaire qui a secoué le monde entier, et les indicateurs économiques annoncent un renouveau après trois années de contraction. Le produit intérieur brut (PIB) enregistre une hausse de 3,5 % à prix constants, témoignant d'un rebond significatif de l'activité économique. Cependant, bien que la reprise soit manifeste, la Nouvelle-Calédonie n'a pas encore atteint le niveau de PIB enregistré en 2019.

D'après le CEROM⁸, le début de l'année 2022 a été propice à la Nouvelle-Calédonie. La fin de la crise sanitaire, la conclusion du processus référendaire, ainsi que des cours du nickel particulièrement favorables sur les marchés internationaux, ont créé un environnement favorable à l'économie calédonienne. Toutes les composantes de l'économie contribuent à la croissance, avec une consommation des ménages résiliente, une augmentation marquée de l'investissement, et un commerce extérieur en croissance.

Cependant, la Nouvelle-Calédonie n'a pas échappé aux pressions inflationnistes qui ont touché l'économie mondiale. L'indice des prix à la consommation (IPC) a progressé de manière significative en 2022, avec des niveaux d'inflation dépassant les 5 % en glissement annuel pour certains mois. Ces pressions inflationnistes, combinées à l'effet volume, ont propulsé la croissance nominale du PIB à 7,5 %. Le territoire a aussi subi l'envolée des taux, avec un taux de référence interbancaire⁹ passant de -0,53 % au 1^{er} janvier 2022 à 2,75 % au 31 décembre de la même année.

Tous ces éléments macroéconomiques suscitent des interrogations quant à leurs impacts sur la situation financière des communes de Nouvelle-Calédonie. **Comment les finances communales ont-elles été influencées par cette reprise économique et l'augmentation du PIB ? Comment les tensions inflationnistes ont-elles impacté les dépenses des communes et leur capacité à maintenir un niveau d'épargne adéquat ? Comment l'investissement se structure dans une période de taux d'intérêt élevés ?**

Ces questions sont essentielles pour comprendre les dynamiques financières des communes de Nouvelle-Calédonie dans ce contexte économique mouvementé. Nous allons explorer ces enjeux en détail tout au long de cet ouvrage.



8. CEROM partenariat de l'ISEE, l'IEOM et l'AFD dont l'un des objectifs est de publier les comptes économiques rapides du territoire.
9. Pour l'exemple, l'EURIBOR 6 mois est utilisé.



LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES EN 2022

PARTIE I - UN BUDGET DE FONCTIONNEMENT aux performances contrastées

Lors de sa précédente édition, l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie avait souligné une certaine résilience face à la crise sanitaire, présentant des similitudes des collectivités calédoniennes avec leurs homologues métropolitaines et polynésiennes¹⁰. Dans l'ensemble, en 2021, elles avaient maintenu une capacité d'épargne solide malgré la pandémie, ce qui leur avait permis de gérer la dette et de financer des projets d'investissement. Cette stabilité, permise par leur dépendance financière vis-à-vis de l'État, principalement par le biais de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) et, par ailleurs, du Fonds Intercommunal de Péréquation (FIP) fonctionnement, était aussi analysée comme une contrepartie du manque d'autonomie financière des communes¹¹.

Les communes étaient demeurées rigoureuses dans la gestion de leurs dépenses de fonctionnement, soulevant parfois des interrogations sur leur capacité à soutenir le tissu associatif. Les recettes des impôts et taxes avaient également montré un manque de dynamisme induit par une activité économique atone.

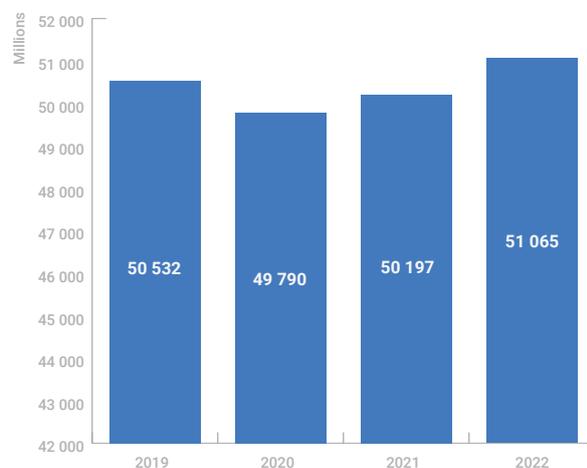
En 2022, la capacité des communes à dégager de l'épargne sur leur section de fonctionnement reste déterminante afin de relever les défis financiers croissants : autofinancer des investissements, rembourser leur dette et assurer un service public de qualité.

1. Des recettes qui progressent et jouent le rôle d'amortisseur

Les produits de fonctionnement sont un pilier essentiel des finances des communes de Nouvelle-Calédonie, puisqu'ils assurent les ressources nécessaires à la gestion courante de leurs services et à la réalisation de projets au bénéfice de la population. En 2022, les recettes de fonctionnement restent orientées à la hausse comme observé régulièrement ces dernières années, et ce malgré un contexte économique et institutionnel complexe.

En 2022, les recettes totales connaissent une augmentation par rapport à l'année précédente (+3,7 %). Cette hausse est remarquable, car elle dépasse la moyenne des années précédentes et aboutit à un total des recettes de fonctionnement de 51,1 Mds F.CFP (contre 50,2 Mds F.CFP en 2021).

Graphique 1 : Recettes réelles de fonctionnement (retraitées*) des communes de Nouvelle-Calédonie (en M.F.CFP)



*. 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.

10. A contrario, les autres communes d'outre-mer ont rencontré davantage de difficultés en 2021 en conséquence d'une crise Covid précoce sur leurs territoires.

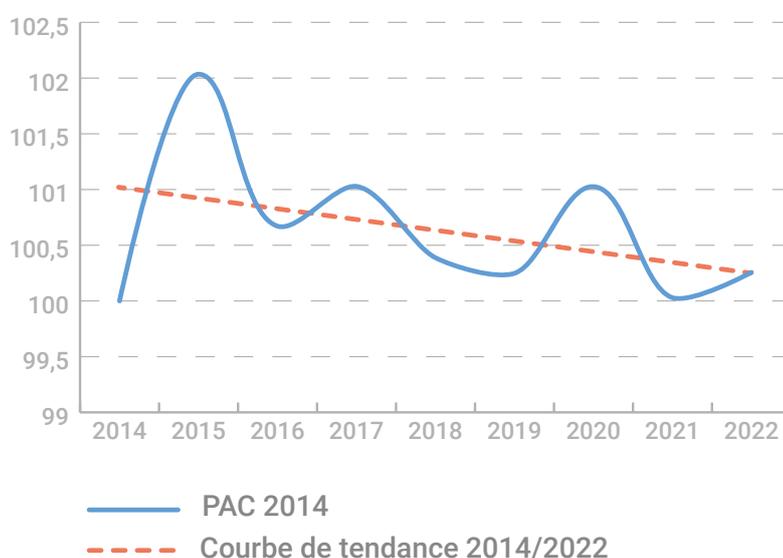
11. Cette thématique, l'autonomie financière des communes, a fait l'objet d'une analyse dans [l'Observatoire des communes 2021](#), téléchargeable sur le site internet de l'AFD.

Toutefois, nous devons noter que la ville de Nouméa bénéficie d'une grande partie de ce dynamisme des recettes. **En observant la progression des recettes hors commune de Nouméa, celles-ci ne connaissent plus qu'une hausse de +1,3 % par rapport à N-1.** La différence est substantielle et ce chiffre est plus représentatif de la situation connue par la majorité des communes de Nouvelle-Calédonie.

a. Sur temps long, quelles évolutions de la structure des recettes ?

Prendre du recul sur l'évolution des recettes de fonctionnement sur près d'une décennie présente l'intérêt de mieux comprendre les tendances de fond qui les animent.

Graphique 2 : Recettes réelles de fonctionnement des communes depuis 2014 ajustées de l'inflation¹², indice matérialisant leur « pouvoir d'action ».



En remontant à 2014, année initiant la précédente mandature municipale, la série de données historiques des recettes de fonctionnement corrigées de l'inflation met en évidence la difficulté des communes à maintenir leur « pouvoir d'achat », ou plus justement, leur « pouvoir d'action ». **La tendance à la baisse montre que, à franc constant, les ressources des communes peinent à suivre l'évolution des coûts et des besoins.** Cette situation limite leur capacité d'intervention, les obligeant à faire des choix de plus en plus difficiles en matière de services publics et d'investissements locaux, avec des conséquences potentielles sur la qualité de vie de leurs habitants.

b. Des revenus en faible progression en 2022

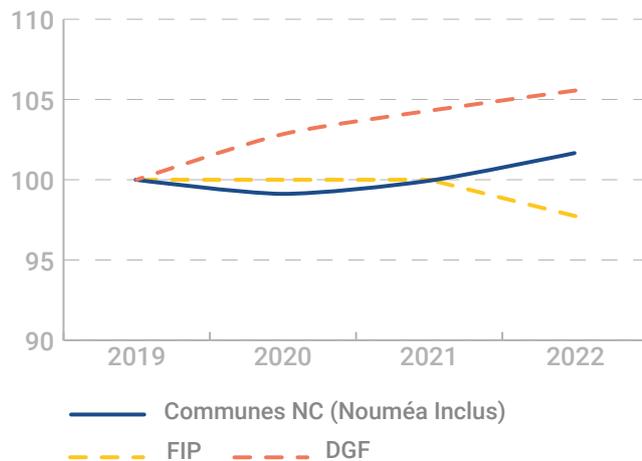
Les dotations et participations, piliers de la stabilité financière des communes

L'évolution des dotations et participations au budget des communes de Nouvelle-Calédonie est un élément essentiel de leur stabilité financière. **Les dotations et participations représentent environ les deux tiers des recettes de fonctionnement des communes en 2022,** et leur évolution est un facteur clé de la capacité des communes à faire face à des situations économiques difficiles.

12. Base 100 en 2014, chiffres actualisés de l'inflation hors tabac, ISEE.



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



En 2022, les **dotations et participations**, notamment la DGF et le FIP fonctionnement, sont demeurés déterminants pour la stabilité financière des communes de Nouvelle-Calédonie.

La DGF, qui constitue 21 % des recettes de fonctionnement des communes sur 2019/2022, joue un rôle significatif dans la légère augmentation des ressources communales. En 2022, la DGF a atteint un niveau de 11 Mds F.CFP, soit une augmentation de 1,8 % par rapport à l'année précédente. Cette augmentation témoigne d'un effort renouvelé et accentué de solidarité nationale envers les communes calédoniennes. Toutes les communes, quelle que soit leur taille, ont bénéficié de cette augmentation. Après la légère progression de la part «forfaitaire» en 2021, seule la dotation d'aménagement des communes d'Outre-mer progresse en 2022. La DGF par habitant en Nouvelle-Calédonie est alors d'environ 40 900 F.CFP¹³ (+6,2% par rapport à 2019). Cette montée en puissance des dotations de péréquation a profité à l'ensemble de l'Outre-mer¹⁴.

La dotation FIP fonctionnement, qui représente 38 % des recettes de fonctionnement des communes (en moyenne sur 2019/2022), est une autre composante essentielle des dotations. Elle est restée stable à 19,3 Mds F.CFP par an entre 2019 et 2021 grâce à l'effet cliquet garanti par la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999, qui assure un minimum de ressources pour les trente-trois communes calédoniennes. Toutefois, aux comptes administratifs 2022, cette dotation apparaît en recul à 18,9 Mds F.CFP¹⁵. En raison d'une fiscalité plus favorable à fin 2022 un réajustement sera opéré en 2023¹⁶.

S'agissant des **impôts et taxes** (23 % des recettes de fonctionnement), les chiffres pour l'année 2022 montrent une reprise marquée (+7,0 %) des recettes par rapport à 2021 et un retour au niveau de 2019 (11,9-12 Mds F.CFP).

Plus spécifiquement, cette hausse est portée par les «centimes additionnels¹⁷» qui ont fortement augmenté en 2022 par rapport à 2021 (+10,0 %). Cette progression découle directement des droits d'enregistrement en 2022, atteignant 2,6 Mds F.CFP, comparés aux 2 Mds F.CFP de 2021. Ce phénomène s'explique en grande partie par la reprise vigoureuse des transactions immobilières à la sortie de la crise de la COVID et des incertitudes référendaires. Les investisseurs, encouragés par des taux d'intérêt bas et la stabilité retrouvée sur le marché immobilier, ont relancé leurs activités, générant ainsi des recettes accrues pour les collectivités locales à travers les centimes additionnels.

13. Au niveau national, la DGF est en moyenne de 34 000 F.CFP par habitant.

14. Pour l'ensemble des outre-mer, la DGF connaît une augmentation importante d'année en année la faisant passer de 48 Mds de F.CFP en 2019 à 55,4 Mds en 2022.

15. Arrêté n°2022-19612/GNC-Pr du 25 novembre 2022 relatif au versement mensuel du fonds intercommunal de péréquation pour le fonctionnement des communes au titre de l'année 2022.

16. Le montant recouvré de recettes entrant dans l'assiette de dotations (et de Taxe Générale sur la Consommation notamment) a été bien meilleur qu'attendu, ce qui permettra en 2023 le reversement d'une dotation de réajustement du FIP de l'ordre de 0,4 Md F.CFP.

17. Les communes de Nouvelle-Calédonie peuvent percevoir des centimes additionnels sur certains impôts (contribution foncière, contribution des patentes, contribution téléphonique, droits d'enregistrement), ainsi que le prévoient les articles 871 à 875 (communes) et du code local des impôts.

Par ailleurs, certaines composantes des impôts et taxes, comme la Taxe sur l'électricité, sont en repli en 2022 par rapport à 2021 (-6,7 %). De plus, le niveau de la Taxe Communale d'Aménagement (TCA) reste considérablement en deçà de sa performance passée (près de 420 M F.CFP en 2019 pour décroître graduellement jusqu'à 85 M F.CFP en 2022).

Pour sa part, le «FPIC¹⁸» s'établit à 751 M F.CFP¹⁹, stable sur longue période. Il contribue à la stabilité des recettes communales.

Ces chiffres indiquent que certaines recettes communales restent fragiles car, malgré tout, dépendantes de l'économie locale et avec peu de marge de manœuvre quant aux leviers activables pour les augmenter. Cela nécessite une vigilance continue pour maintenir la stabilité financière des communes en Nouvelle-Calédonie.

Des recettes propres²⁰ de nouveau en croissance après deux années de crise COVID

L'analyse des données révèle que les **produits des services et du domaine** ont enregistré une reprise en 2022 avec une hausse de +5,3 % par rapport à 2021. Cependant, malgré cette tendance positive, ils n'ont pas encore retrouvé les niveaux de 2019 avant pandémie. Cette hausse concerne essentiellement les budgets principaux, et particulièrement la restauration et le transport scolaire qui avaient été fortement impactés par les mesures sanitaires en réponse à la crise COVID. Au contraire, les produits des services et du domaine relevant des budgets eau potable, collecte et traitement des déchets, et assainissement évoluent peu, et même diminuent (respectivement de -28 M F.CFP /-6,2 %, -150 M F.CFP /-5,6 % et -54 M F.CFP / -27,3 % ; dans le même temps, les subventions aux budgets annexes dites « d'équilibre » sont globalement croissantes en 2022).

Les **autres produits de gestion courante**²¹ ont également connu une dynamique particulièrement robuste (+22 % en 2022 et +7,9 % en croissance moyenne annuelle ces quatre dernières années), contribuant significativement à l'augmentation des recettes propres des communes en 2022. Cette croissance est essentiellement tirée par le budget principal et le budget eau (respectivement +212 M F.CFP et +223 M F.CFP) ; et dans une bien moindre mesure par celui lié à l'assainissement (+35 M F.CFP). La composante déchets reste quasi négligeable (+1 M F.CFP).

La décennie passée a aussi vu l'émergence puis la structuration des budgets annexes, avec une hausse des recettes issues de la tarification. Sur une période longue, les produits des services et du domaine issus des services de la collecte et du traitement des déchets, et de l'eau potable montrent une croissance régulière entre 2014 et 2022. Ces derniers ont augmenté progressivement, passant entre 2014 et 2022 de 2 Mds F.CFP à 2,5 Mds F.CFP pour le service des ordures ménagères et de 0,3 Md F.CFP à 0,4 Md F.CFP pour celui de l'eau potable. L'encadré ci-après nous livre l'analyse du Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie sur le sujet.

18. Le Fonds de Péréquation Intercommunal (FPIC) est une dotation qui représente un amortisseur pour les communes au « moindre potentiel fiscal ».

19. Source : arrêtés d'attribution du FPIC.

20. Il s'agit des chapitres budgétaires/comptes 70 « produits des services et du domaine » et 75 « autres produits de gestion courante ».

21. Revenus des immeubles, redevances perçues de délégataires de services publics, etc.



L'exercice d'équilibriste des budgets annexes.

Entretien avec Louis Le Franc, Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie



AFD : Pourquoi les budgets des services publics industriels et commerciaux (SPIC) attirent particulièrement votre attention ?

HCR : Dans le cadre du contrôle budgétaire, nous vérifions l'équilibre et la sincérité de tous les budgets. Nous avons pu observer que de nombreuses communes recourent à des subventions d'équilibre pour leur budget annexe de l'eau. En moyenne, ces subventions représentent 6% du budget de fonctionnement d'une commune.

Or, juridiquement, les budgets annexes doivent être équilibrés avec les seules recettes issues de l'exploitation de leur activité, telles que la redevance, la tarification de l'utilisateur. Le recours à une subvention est dérogatoire et doit rester exceptionnel, fondé sur un des motifs prévus par la réglementation (cf. L. 322-1 et 2 du code des communes).

AFD : Quelles sont les raisons qui peuvent justifier une subvention d'équilibre ?

HCR : La recherche de l'équilibre budgétaire d'un SPIC requiert une attention particulière. En effet, les investissements d'un SPIC qui, en raison de leur importance ou du faible nombre d'utilisateurs, peuvent être difficilement financés sans une hausse excessive des tarifs pour l'utilisateur. C'est pourquoi, la réglementation permet à titre dérogatoire et exceptionnel une subvention d'équilibre financée par le budget principal de la commune.

Il revient au conseil municipal d'adopter une délibération expliquant les contraintes rencontrées, déterminant les règles de calcul de la subvention ainsi que les exercices budgétaires auxquels elle se rapporte. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

Même si les communes de moins de 3 000 habitants ne sont pas concernées par ces dispositions, elles sont toutefois encouragées à s'en inspirer car elles peuvent être source d'économies pour le budget communal.

AFD : Quels sont les leviers des communes pour tendre vers l'équilibre de ces budgets ?

HCR : Au-delà de la mission d'Etat de contrôle budgétaire, le Haut-commissariat est amené à conseiller les communes, afin de les accompagner. Un outil simple a été conçu permettant d'évaluer la situation des 3 derniers exercices budgétaires en mesurant le poids de la subvention et de la facturation.

Cet outil liste 10 leviers pour faire réfléchir les maires sur les mesures à mettre en œuvre (mise en place d'une comptabilité analytique, actualisation de la politique de tarification, actions de recouvrement, constitution de provisions, admissions en non-valeur, nomination d'un directeur de la régie ...).

Cette problématique nécessite que l'ensemble de ces leviers puissent être étudiés et actionnés progressivement sur plusieurs exercices, afin de tendre vers une trajectoire d'équilibre budgétaire.

Pour plus d'informations, contactez-nous (budget@nouvelle-caledonie.gouv.fr) ou rendez-vous sur :

www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Conseils-aux-institutions-et-collectivites-locales/Finances-locales

En Résumé

L'analyse des recettes de fonctionnement des communes en Nouvelle-Calédonie pour l'année 2022 révèle un tableau financier complexe. Alors que ces communes ont fait preuve de résilience face à des crises antérieures, elles restent exposées à des vulnérabilités économiques locales qui peuvent impacter leurs finances.

La dépendance aux sources de recettes extérieures, telles que la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) et le Fonds Intercommunal de Péréquation (FIP), protège les communes face à des fluctuations potentielles et ces financements constituent aujourd'hui un gage de visibilité sur leurs recettes futures.

L'évolution des impôts et taxes présente des signes encourageants en 2022, mais certaines sources de revenus, telles que la Taxe Communale d'Aménagement, demeurent vulnérables aux soubresauts de l'économie locale, du marché de l'immobilier et de l'émergence de nouveaux projets d'aménagement. Aussi, malgré une certaine stabilité des recettes dans le temps, nous avons vu que, à franc constant, la tendance de fond est à l'érosion de celles-ci, marquant une diminution du « pouvoir d'action » de ces collectivités dans leurs géographies.

Dans un contexte de reprise économique timide en 2022, ponctué d'incertitudes sur l'avenir, il est judicieux pour les communes de maintenir une gestion financière prudente tout en cherchant des moyens d'accroître leur autonomie financière. Cette analyse souligne la nécessité de renforcer la résilience financière des communes en Nouvelle-Calédonie pour faire face aux enjeux à venir, tout en cherchant à diversifier les sources de revenus locales et à promouvoir une gestion efficiente des dépenses publiques. Se pourrait-il qu'un « plafond de verre » ait été atteint par les communes, signifiant qu'elles sont parvenues à l'apogée de leurs efforts (facturation, recouvrement...) ? Les communes ont diligenté des stratégies pour maximiser leurs recettes, cependant, malgré leurs démarches, la croissance des recettes de fonctionnement demeure modeste, avec seulement une augmentation de 1,7 % par rapport à 2021, soit une progression de 0,6 % par an depuis 2019.

2. Des dépenses de fonctionnement en forte hausse

En 2022, les communes calédoniennes font face à une nouvelle donne avec le retour de l'inflation. Selon les données de l'Institut de la Statistique et des Études Économiques, la Nouvelle-Calédonie connaît une augmentation des prix de 3,5 % (hors tabac). Il s'agit d'une hausse inédite depuis trente ans. La progression des prix en 2022 est attribuée à plusieurs facteurs, notamment la reprise économique mondiale après les perturbations de la pandémie de COVID et les tensions géopolitiques découlant du conflit russo-ukrainien.

Cette inflation a eu un impact marqué sur des secteurs sensibles de l'économie calédonienne, notamment l'énergie et l'alimentaire, qui ont vu leurs prix augmenter respectivement de 17 % et 6 %, et n'épargnant pas les communes.

Malgré cette inflation substantielle, la Nouvelle-Calédonie se situe dans une position relativement favorable par rapport à celles de ses voisins du Pacifique et ses principaux partenaires commerciaux, ou encore des autres régions d'Outre-mer où les niveaux d'inflation étaient en 2022 en moyenne compris entre 3 et 5 %²².

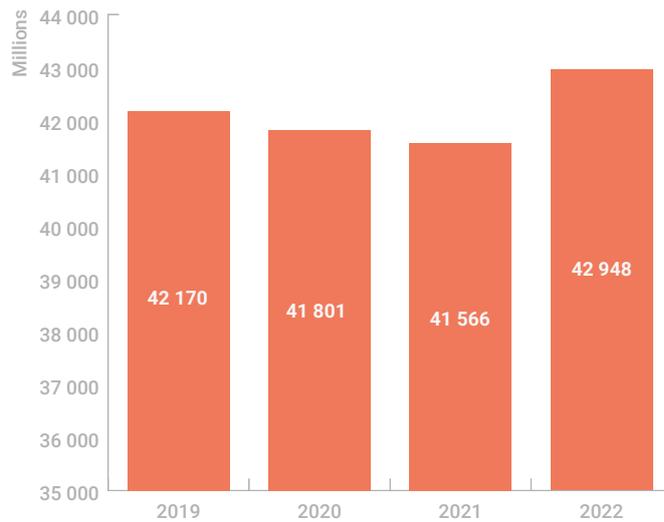
22. Interview Marie-Anne Poussin-Delmas : En 2022, « une inflation importante » en Outre-mer, mais « moins marquée » qu'au niveau national - IEOM.



a. Une vue d'ensemble sur les dépenses communales

Sous l'effet notamment d'une inflation accrue, les dépenses de fonctionnement des collectivités en Nouvelle-Calédonie se sont élevées à 42,6 Mds F.CFP en 2022, en hausse de 3,4 %. En comparaison, l'ensemble des collectivités d'Outre-mer a connu une augmentation des dépenses de fonctionnement plus marquée, atteignant +6,8 %. Cela met en lumière la relative maîtrise des dépenses de fonctionnement des communes en Nouvelle-Calédonie malgré un contexte économique national et international marqué par une inflation importante.

Graphique 4 : Évolution des dépenses de fonctionnement des communes (en M.F.CFP)



© Damien Roiné

Île des Pins

Evolution de la structure des dépenses de fonctionnement des communes depuis 2014

Revenir sur le temps long permet de mieux appréhender les évolutions qu'ont connues les communes en une décennie. Une première observation des dépenses pourrait suggérer des similitudes majeures, telles que le poids inchangé des charges courantes (38% des dépenses réelles de fonctionnement - DRF ou celui très légèrement supérieur des charges de personnel (43,7% des DRF contre 42,3% en 2014). Cependant, une analyse plus détaillée de certains postes révèle des enseignements importants.

Tableau 1 : Evolution comparée de la répartition des dépenses de fonctionnement entre 2014 et 2022 par chapitre (en %)

	2014	2022	Variation en pb
Charges courantes	37,9 %	37,7 %	-0,2
Achats et variation des stocks	7,9 %	6,5 %	-1,4
Services extérieurs	21,7 %	23,2 %	1,5
Autres services extérieurs	8,8 %	9,7 %	0,8
Impôts, taxes et versements assimilés hors rémunération	0,1 %	0,0 %	-0,1
Charges de personnel	42,3 %	43,7 %	1,3
dont charges de personnel permanent	27,9 %	22,9 %	-4,9
dont charges de personnel temporaire	2,6 %	4,2 %	1,6
Cotisations Sociales	10,6 %	12,6 %	2,0
Autres charges de gestion courante	15,4 %	13,5 %	-1,9
Subventions aux associations	3,9 %	2,3 %	1,6
Charges financières	2,2 %	1,2 %	-1,0
Autres dépenses réelles (67 + 68 + 14)	2,2 %	3,9 %	1,8

Au regard de ces chiffres, il est clair que les communes ont fait preuve de vigilance en matière de gestion budgétaire, avec une réduction des charges courantes et des achats, démontrant des efforts constants pour optimiser les coûts. En parallèle, une augmentation des services extérieurs, notamment des contrats de prestation, indique une tendance à l'externalisation de services, une stratégie pour maîtriser les dépenses de personnel.

Les charges de personnel ont malgré tout augmenté, mais de manière différenciée entre le personnel permanent et temporaire, révélant des ajustements dans la structure du personnel et une orientation vers plus de flexibilité. La réduction des subventions aux associations suggère des modifications dans les priorités budgétaires des communes, ce qui peut avoir des répercussions sur la vie sociale.

Enfin, la diminution des charges financières malgré une dette plus élevée est le résultat de taux d'intérêt bas (proches de zéro), ce qui a permis de maintenir les coûts d'emprunt à un niveau abordable.



b. L'impact de l'inflation entre 2021 et 2022

Tableau 2 : Evolution comparée entre 2021 et 2022 par chapitre des dépenses de fonctionnement (en Mds F.CFP)

	2021	2022	Evol. (%)
Charges de fonctionnement (non retraitées)	41,6	42,9	3,3 %
Charges courantes	15,4	16,2	4,9 %
Dont Achats et variation des stocks	2,6	2,8	9,5 %
Dont Services extérieurs	9,8	10	1,6 %
Dont Autres services extérieurs	3,8	4,1	4,8 %
Charges de personnel	18,4	18,8	1,9 %
Autres charges de gestion courante	5,7	5,8	2,6 %
Charges financières	0,6	0,5	-19,5 %

Les charges de fonctionnement totales des communes ont augmenté de 3,3 % entre 2021 et 2022. Cette augmentation est très supérieure à la moyenne d'évolution annuelle sur les quatre dernières années (qui était de 0,6 %) et concerne tous les postes budgétaires.

Les **charges courantes**²³ ont augmenté de 4,9 % entre 2021 et 2022, dépassant la moyenne d'évolution annuelle des quatre dernières années, qui était de 0,5 %. Cette augmentation est attribuable à deux facteurs : tout d'abord l'inflation, par exemple sur les produits alimentaires qui ont pu impacter les dépenses de la restauration scolaire ; par ailleurs, un retour à une activité en année pleine post COVID, qui se traduit par un rebond des dépenses.

Contrairement à la tendance observée les années précédentes, en 2022, les dépenses en électricité progressent ainsi de +10% alors que les communes ont entrepris depuis plusieurs années des actions pour maîtriser leurs dépenses énergétiques. Elles bénéficient à ce titre du soutien financier dédié de l'AFD en partenariat avec l'Agence Calédonienne de l'Energie (ACE). L'encadré suivant illustre l'action de l'ACE et son accompagnement auprès des communes.

Agence Calédonienne de l'Énergie : un dispositif dédié d'accompagnement des communes dans leur transition énergétique



Les communes de Nouvelle-Calédonie parviennent à contenir sur la durée, l'évolution de leurs dépenses d'électricité, malgré la hausse des tarifs. Cette maîtrise est la marque d'une action en faveur de la transition énergétique.

Les communes sont aidées en cela par l'ACE, un acteur clé de la mise en œuvre et du suivi du Schéma pour la Transition Énergétique de Nouvelle-Calédonie (STENC) révisé en août 2023. L'ACE a notamment pour mission d'accompagner les communes dans la mise en œuvre de leur politique de maîtrise de l'énergie pour leur permettre d'atteindre les objectifs fixés dans le STENC 2.0 à savoir une baisse de 30% minimum des dépenses énergétiques à horizon 2035.

Depuis 2020, l'AFD et l'ACE sont partenaires pour accélérer ensemble la transition énergétique des communes. Sur Fonds Outre-mer de l'Etat, une subvention de 36 M F.CFP a été accordée en 2022 à l'ACE pour cofinancer auprès des communes des études techniques et de faisabilité sur un spectre large de thématiques liées à la transition énergétique (éclairage public, maîtrise des consommations d'énergie, électromobilité, etc.). L'AFD participe également au dialogue conjoint avec l'ACE et les collectivités, et finance les investissements sous-jacents dans le cadre des prêts budgétaires qu'elle instruit annuellement via son prêt bonifié PSP Transitions.

A titre d'exemple, la commune de Yaté a réussi à baisser sa facture d'électricité de plus de 10% par an depuis 2018. Pour poursuivre son action, elle bénéficie depuis 2022 de l'accompagnement technique de l'ACE qui a réalisé un bilan énergétique de la commune. Cela a mené à la réalisation d'une étude complémentaire financée via une subvention ACE/AFD portant sur le diagnostic énergétique des stations de pompage, fortement consommatrices en énergie. Cette étude a recommandé l'installation de panneaux solaires sur les stations de pompage qui devrait concourir à réduire encore les dépenses communales. Ce projet a été financé par l'AFD via un prêt bonifié (PSP Transitions) accordé en 2023.

L'accompagnement de l'ACE auprès des communes calédoniennes se matérialise très concrètement via l'action des 4 Conseillers en Énergie Partagés (CEP) autour de 3 axes principaux :

- Accompagnement opérationnel : recensement et analyse du patrimoine communal, accompagnement aux projets de rénovation / neuf, appui pour la rédaction d'appels à projet, mise en œuvre de subventions pour des études et / ou investissement avec l'appui de partenaires privilégiés (AFD, ADEME, Banque des Territoires, Bpifrance...)
- Aide à la décision : suivi et analyse des consommations énergétiques, bilan énergétique du patrimoine, conseils techniques et proposition de plan d'action
- Sensibilisation / information : ateliers fresque du climat, atelier 2 tonnes...

Cet accompagnement technique et financier donne lieu à la signature de conventions avec les communes pour l'octroi de subventions, mais aussi à l'établissement du tableau de bord du suivi des actions et résultats.

En 2022, l'ACE a ainsi accompagné 16 communes, pour un montant total de 74 M F.CFP. Leur effort se poursuit en 2023, avec la signature de nouvelles conventions. Au total, 19 communes bénéficient du dispositif CEP.



Sous l'effet de l'envolée des cours du pétrole²⁴, les charges de carburant sont en plein essor (+58,8 % par rapport à 2021, année toutefois affectée par la crise sanitaire). Cela peut inviter les communes à s'engager dans l'acquisition de véhicules électriques lorsque le renouvellement de leur parc le permettra.

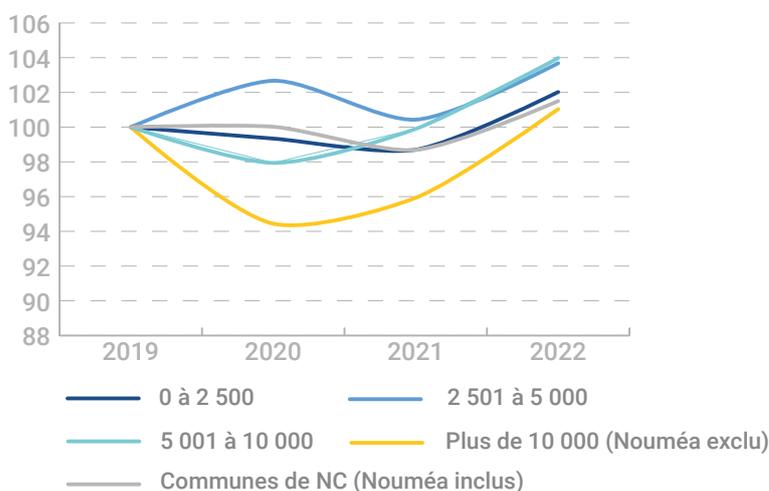
Les services extérieurs²⁵ ont augmenté de 1,6 % en 2022, dépassant la moyenne d'évolution annuelle de 1,2 % des quatre dernières années. Les variations dans les contrats de prestation et les dépenses d'entretien et de maintenance ont contribué à cette augmentation.

Les **charges de personnel**²⁶ ont augmenté de 1,9 % en 2022, avec une moyenne d'évolution annuelle de 1,1 % sur les quatre dernières années. Les charges de personnel permanent ont augmenté de 2,2 %. Une augmentation de 17,2 % des cotisations sociales a également été observée, ce qui peut refléter des ajustements dans la masse salariale et les contributions sociales. Rappelons que les fonctionnaires territoriaux calédoniens ont bénéficié d'une hausse de +1 % du point d'indice en juillet 2022.

Les **charges financières** ont diminué de manière remarquable en 2022, avec une baisse de 19,5 %. Cette réduction est pour partie le contrecoup d'une année 2021 ponctuellement marquée par des indemnités importantes issues d'opérations de gestion de la dette (réaménagement, remboursement anticipé). Cette diminution des frais financiers s'explique aussi par le recours à des emprunts bonifiés²⁷ pour financer des investissements plus vertueux en matière de lien social ou au regard de la prise en compte des enjeux climatiques.

Après une année 2021 marquée par la crise COVID qui avait conduit à une réduction des dépenses de fonctionnement des communes, au moins en partie du fait des périodes de confinement, la tendance est au rebond des dépenses de fonctionnement, quelle que soit la strate de population. Le graphique ci-après indique que les dépenses de l'ensemble des catégories étudiées sont repassées au-dessus du niveau des dépenses de 2019 – avant crise.

Graphique 5 : Evolution des dépenses de fonctionnement (retraitées) des communes selon leur strate (en base 100)



c. Le point sur les charges financières

L'observation des données ci-après indique une baisse continue des charges financières²⁸ sur la période de 2014 à 2022, ce qui correspond à une diminution progressive des coûts d'emprunt pour les communes. Cette baisse des charges financières est étroitement liée à la baisse des coûts de la ressource, en particulier de l'Euribor²⁹, qui est souvent utilisé comme référence pour les taux d'emprunt. Au fil des années, l'Euribor a connu une tendance à la baisse, ce qui a contribué à la réduction des charges financières des communes.

24. Alors qu'il oscillait entre 50\$ et 85\$ en 2021, le prix du baril de pétrole a varié entre 80\$ et 120\$ en 2022, avec pour conséquence en Nouvelle-Calédonie une hausse du prix maximum de vente au détail TGC incluse. A titre d'illustration, le prix du litre de gazole est passé de 133,2 F.CFP au 01/01/2023 à 175,5 F.CFP au 01/01/2023.

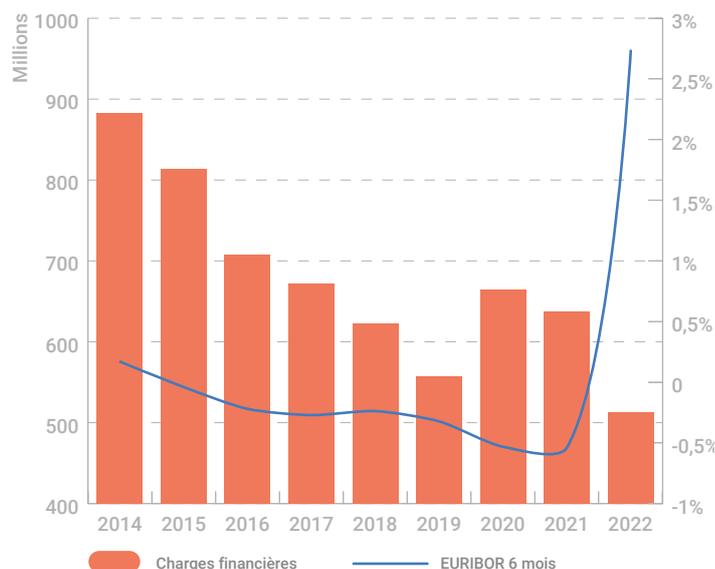
25. Services Extérieurs : ils comprennent les dépenses liées à des prestations de services externes, telles que des contrats de prestation, l'entretien, et d'autres services nécessaires au fonctionnement des collectivités. Cette catégorie peut refléter les besoins spécifiques de chaque strate de population.

26. Charges de Personnel : elles constituent une grande part des dépenses de fonctionnement, représentant les coûts liés aux salaires, aux cotisations sociales et aux autres avantages sociaux des employés des collectivités territoriales. Cette catégorie varie en fonction de la taille de la population, avec des strates plus grandes ayant des coûts de personnel plus élevés.

27. L'Agence Française de Développement met en oeuvre des financements bonifiés par l'Etat dont la bonification varie selon les thématiques.

28. Charges Financières : elles sont liées aux coûts de la dette et des financements. Elles varient en fonction des décisions de financement prises par chaque collectivité et peuvent augmenter avec le temps en raison de l'accumulation de la dette.

29. L'Euribor (Euro Interbank Offered Rate) correspond au taux auquel les établissements financiers se prêtent de l'argent sur le marché interbancaire de la zone Euro. Il agit comme un taux de référence qu'utilisent les établissements financiers pour tarifier leurs prêts.

Graphique 6 : Charges financières des communes (en M.F.CFP) comparées à l'EURIBOR 6 mois (en %)

La hausse de l'Euribor observée depuis début 2022 n'a pas encore eu d'impact sur les charges financières des communes, la quasi-totalité de cette dette ayant été contractée à taux fixe et n'est de fait pas affectée par les variations de taux ultérieures.

Depuis, l'Euribor a augmenté fortement pour atteindre des niveaux historiques, jusqu'à 4,10 % au milieu de l'année 2023 (hors de l'échelle du graphique). **Cette hausse de l'Euribor est un réel sujet de préoccupation tant il pourrait impacter les coûts d'emprunt des communes et les obliger à revoir leur stratégie d'endettement (cf. Partie 2).**

Inflation 2022 : le point sur les collectivités locales en métropole

Dans son rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale 2023, la direction générale des collectivités locales propose un dossier sur l'inflation et ses répercussions sur leurs finances.

Tout d'abord, le rapport revient sur l'augmentation des coûts de l'énergie, notamment de l'électricité et des carburants, survenue en raison de la reprise économique et de la hausse des prix des matières premières. Cette inflation énergétique a eu un impact direct sur les dépenses de fonctionnement des collectivités locales, qui ont dû absorber ces coûts supplémentaires.

De plus, face à cette inflation, les employeurs publics ont été amenés dans le cadre de leurs discussions avec les organisations syndicales à prévoir des hausses des rémunérations. Une hausse de +3,5 % du point d'indice des fonctionnaires d'Etat est intervenue. Ces augmentations salariales entrées en application en 2022 ont contribué à l'augmentation des coûts liés aux agents. Ces négociations salariales ont été un élément clé de la hausse des dépenses opérationnelles.

En parallèle, les autres achats et charges externes, englobant les dépenses liées à l'achat de matériaux, de biens durables, de services et de services publics locaux, ont également augmenté, impactant de fait à la hausse les dépenses de fonctionnement.

Le rapport précise : « Prises dans leur ensemble, les dépenses de fonctionnement [progressent] de 5,0 %. Cette croissance est notamment tirée par celle des achats et charges externes (+9,4 %) et des frais de personnel (+5,3 %). »



En Résumé

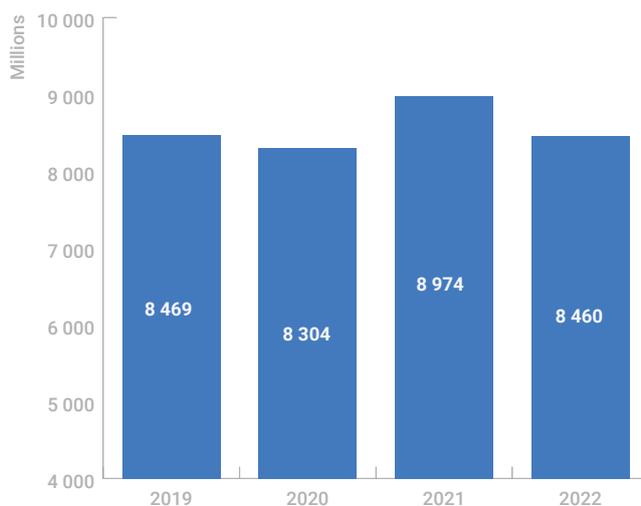
En 2022, dans un contexte économique mondial difficile, les dépenses de fonctionnement des communes de Nouvelle-Calédonie ont connu une augmentation sensible, mais légèrement inférieure à l'inflation. En cela, la gestion financière communale peut être globalement saluée.

Les communes de Nouvelle-Calédonie ont en effet su maintenir une certaine stabilité de leurs dépenses de fonctionnement. Cette maîtrise des dépenses est capitale pour préserver la situation financière des communes, même face à des défis tels que l'inflation.

3. Erosion de l'épargne et disparités sur le territoire

Dans un contexte persistant de tensions financières, où les performances économiques de l'économie calédonienne restent limitées, les recettes de fonctionnement des communes ne progressent que très peu alors que les dépenses de même nature souffrent d'un environnement inflationniste. L'épargne dégagée par les communes calédoniennes ressort ainsi en diminution. Il s'agit d'une conséquence récurrente et accentuée de cet effet «ciseau» observé chaque année depuis l'Observatoire des communes de 2020.

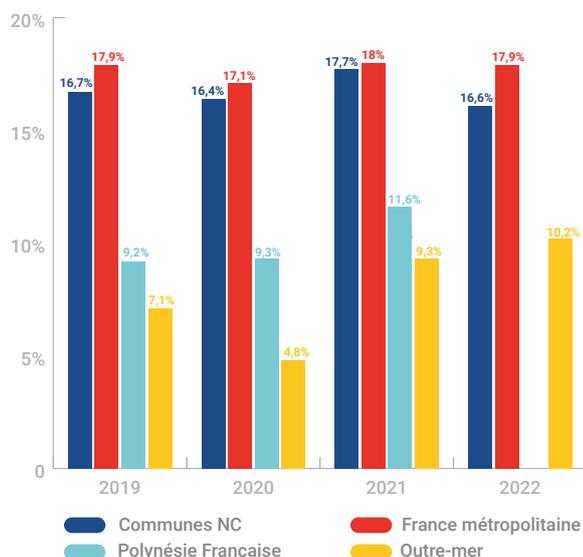
Graphique 7 : Epargne brute dégagée par les communes (en M.F.CFP)



L'épargne brute des communes est un indicateur essentiel de leur santé financière. En examinant les chiffres, on constate une baisse significative de l'épargne brute entre 2021 et 2022, avec une diminution de -5,7 %. Cette diminution est un signal fort car elle reflète une pression financière croissante sur les budgets des communes au cours de cette période. Cette trajectoire à la baisse de l'épargne brute peut avoir des implications sur la capacité des communes à financer de nouveaux projets, à rembourser leur dette ou à maintenir un niveau de service public optimal.

Le taux d'épargne des communes se détériore progressivement d'année en année. En 2022, il atteint 16,6 %, représentant ainsi le niveau le plus bas enregistré jusqu'à présent. Malgré le fait que ce taux demeure au-dessus de la recommandation prudentielle de 15 % émise par l'AFD, la tendance à la baisse interpelle.

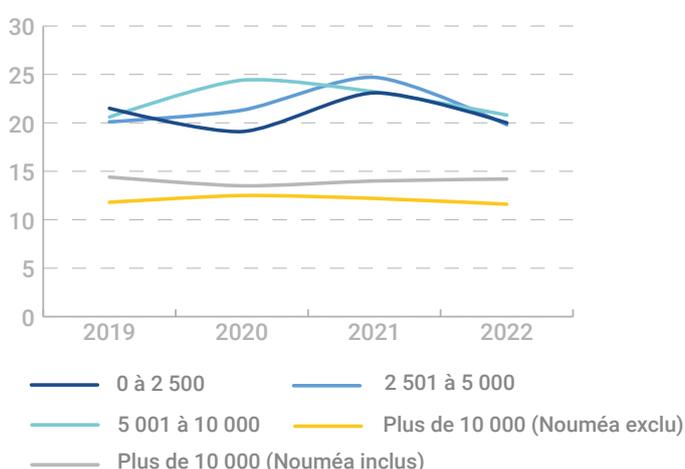
L'épargne des communes calédoniennes demeure toujours comparable à celle des communes métropolitaines, nettement supérieure à celle de leurs homologues dans les autres territoires d'Outre-mer (presque moitié moins élevée). Cependant, le décrochage observé suggère que les communes du territoire semblent progressivement perdre leur situation privilégiée³⁰.

Graphique 8 : Comparaison des taux d'épargne brute des communes par géographie (en % des recettes de fonctionnement)³¹

L'étude des communes par strate de population met en évidence une situation très hétérogène au sein de ces collectivités.

La réduction substantielle de l'épargne des communes touche l'ensemble des strates de communes réparties par population, à l'exception de Nouméa. Cependant, il est important de noter qu'il existe de fortes disparités entre les communes de moins de 10 000 habitants et celles de plus de 10 000 habitants, en particulier si l'on exclut Nouméa de l'équation. Alors que le niveau d'épargne des communes de moins de 10 000 habitants semblent avoir établi un palier de résistance autour de 20% d'épargne brute, les communes de plus de 10 000 habitants hors Nouméa montrent des niveaux d'épargne bien plus faibles, en deçà des 15 % recommandés (environ 11 %).

Cette tendance souligne les défis financiers auxquels sont confrontées ces dernières communes. En outre, elles sont majoritairement concernées par une croissance démographique soutenue qui entraîne des besoins accrus en matière de développement des services et d'infrastructures publiques. Ce constat n'est pas nouveau, mais la fragilité de la situation financière de ces communes semble encore s'accroître pour devenir très préoccupante.

Graphique 9 : Evolution des taux d'épargne brute des communes par strate de population

31. Pour rappel, les données 2022 des communes polynésiennes ne sont pas disponibles.



LE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES, EN SYNTHÈSE :

L'analyse des recettes et des dépenses de fonctionnement des communes en Nouvelle-Calédonie met en lumière un tableau financier complexe et riche d'enseignements. Les communes calédoniennes ont certes démontré leur résilience face à des crises antérieures, mais elles restent vulnérables aux fluctuations de l'économie locale et dépendantes de décisions du Gouvernement ou du Congrès (en matière de rémunération des fonctionnaires et de fiscalité notamment), ou encore aux conditions d'accès au crédit bancaire. Si les recettes apparaissent globalement stables sur la décennie, la prise en compte de l'inflation tend à démontrer qu'au contraire le «pouvoir d'action» de ces collectivités est en train de s'éroder.

Dans un contexte de reprise économique timide en 2022, avec des incertitudes quant à l'avenir, les communes adoptent judicieusement une gestion financière prudente et rigoureuse. Ainsi, malgré une augmentation de 3,3 % des dépenses de fonctionnement en 2022, celle-ci demeure inférieure à l'inflation, démontrant l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement. Cependant, la pression financière persiste, car l'épargne brute des communes a subi une diminution en 2022³².

La situation financière des communes est très différente selon leur taille. Les communes de plus de 10 000 habitants, à l'exception de Nouméa, semblent rencontrer le plus de difficultés avec des niveaux d'épargne nettement inférieurs aux recommandations prudentielles. La croissance démographique de leurs territoires et les besoins accrus en services et infrastructures publiques rendent cette situation encore plus préoccupante.

Ces constats, et en particulier les trajectoires qui se dessinent, invitent à une réflexion approfondie sur les mécanismes de financement des communes, afin de préserver leur stabilité financière et leur capacité d'action en tant que collectivités locales de proximité au service de leurs habitants.

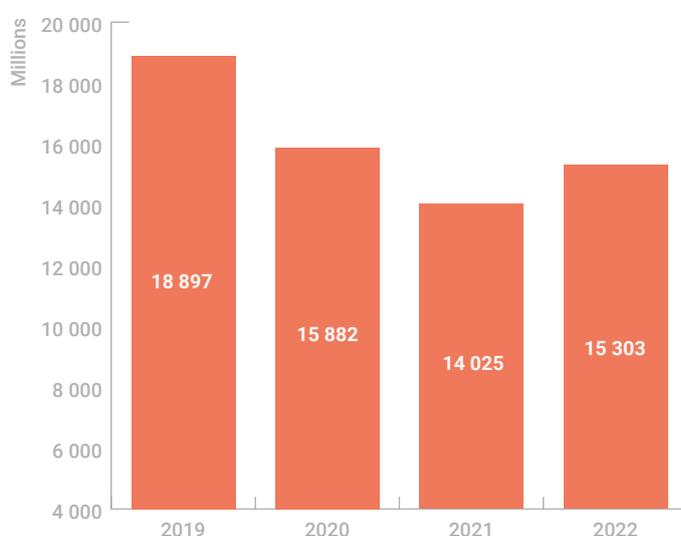
PARTIE II - UN BUDGET D'INVESTISSEMENT plein d'incertitudes

1. Une reprise très timide de l'investissement

Une accélération de l'investissement était particulièrement attendue au sortir de la crise COVID qui avait notablement ralenti l'investissement en 2021³³. Or, ce rebond n'est d'une manière générale que très timide, et, par endroit, l'investissement est même à l'arrêt, voire en recul.

Pendant la crise sanitaire, sur 2020/2021, le montant moyen investi annuellement par les communes représentait 14,9 Mds F.CFP. En 2022, il progresse à 15,3 Mds F.CFP, mais demeure bien en deçà du niveau de 17,2 Mds F.CFP réalisé en moyenne lors du mandat précédent (2014/2020). Ce redémarrage poussif de l'investissement communal interpelle.

Graphique 10 : Dépenses d'investissement (hors remboursement de l'emprunt) des communes en Nouvelle-Calédonie (en M.F.CFP)



Par rapport au cycle électoral, l'investissement 2022 affiche un niveau relativement à part. En effet, alors que les investissements sont généralement modérés³⁴ en début de mandat, ils tendent à s'intensifier en 3^{ème} année de mandat. Or à 15,3 Mds F.CFP, le niveau d'investissements réalisé en 2022 est inférieur de 7 % à celui réalisé à la même période de la mandature précédente (16,4 Mds F.CFP en 2016)³⁵. **L'absence d'accélération de l'investissement communal est donc assez inhabituelle à ce stade du cycle électoral.**

Graphique 11 : Dépenses d'investissement (hors remboursement de l'emprunt) des communes en Nouvelle-Calédonie (en M.F.CFP)



33. « Ce déclin de l'investissement est probablement dû en 2021 aux perturbations générées par la crise sanitaire : survenue du virus en septembre 2021 entraînant confinements de la population, restrictions de circulation, obligations vaccinales, avec comme impact une désorganisation voire un arrêt des chantiers de fin d'année alors que cette période est habituellement propice à la concrétisation des investissements de l'année. D'autres facteurs déliés de la crise sanitaire ont aussi pu jouer, comme certaines difficultés de trésorerie. » (Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie 2022).

34. Les équipes municipales nouvellement élues privilégient une phase d'études de leurs projets avant la phase de réalisation de ces projets jusqu'à l'inauguration si possible en fin du mandat.
35. L'investissement porté par le budget principal constitue en 2022 (comme en 2021) 81% du total des investissements réalisés, soit 12,4 Mds F.CFP (contre 11,4 Mds F.CFP en 2021). Le budget EAU demeure un budget consacré à l'investissement dynamique (1,8 Md F.CFP contre 1,5 Md F.CFP en 2021). Celui relatif aux ordures ménagères augmente également (0,5 Md F.CFP contre 0,1 Md F.CFP en 2021). En revanche, le budget assainissement atteint son plus bas niveau sur la période (0,7 Md F.CFP contre 1 Md F.CFP en 2022).



Dans leur ensemble, les investissements 2022 sont certes supérieurs à 2021 (exercice affecté par deux confinements), mais inférieurs à 2020 (année d'élection municipale en période de crise COVID). L'effort d'équipement des communes calédoniennes passe ainsi de 31 % des recettes en 2020, à 28 % en 2021 puis 29 % en 2022. Cette reprise des investissements est dès lors très modeste, comme le laissaient présager les restes à réaliser en dépenses d'investissement qui étaient à leur plus bas niveau fin 2021 (8,2 Mds F.CFP ; ne représentant que 6 mois de projets).

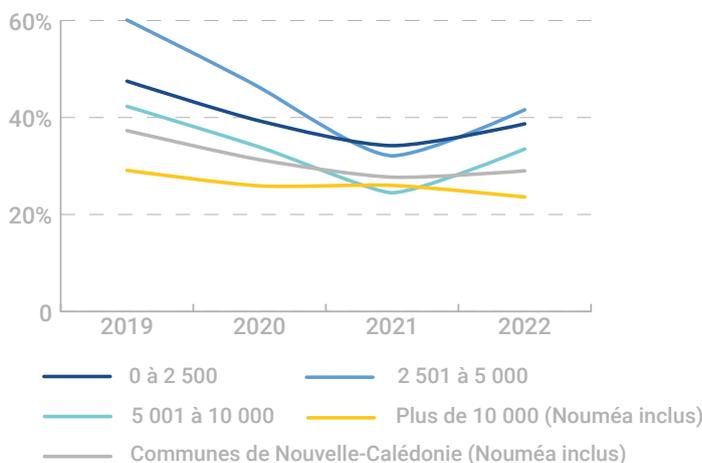
Cette faible hausse de l'investissement est d'autant plus notable que l'inflation a sensiblement progressé à la sortie de la crise COVID, renchérissant de fait les projets. En Nouvelle-Calédonie, l'indice des prix à la consommation a surtout enregistré des croissances supérieures à 5 % en glissement annuel sur la deuxième partie d'année (en août, septembre, octobre et décembre 2022³⁶). L'impact de l'inflation sur l'investissement des communes calédoniennes reste difficile à établir pour 2022 (mais pourrait davantage se faire sentir en année pleine sur 2023).

Une analyse plus fine révèle toutefois des contrastes entre les différentes strates de population.

Ainsi, la reprise des investissements est davantage constatée chez les communes à la population de moins de 10 000 habitants, et est même très nette pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants. Pour ces communes, l'effort d'équipement progresse par rapport à 2021, sans retrouver néanmoins le niveau de 2020, et encore moins de 2019.

Pour les plus grandes communes, la tendance inverse est constatée. Leur effort d'équipement continue à diminuer en 2022, affichant son plus bas niveau depuis 2019. Le rebond n'a pas eu lieu. Leur investissement représente 7,6 Mds F.CFP, soit 50 % de l'investissement communal (contre 54 % en 2021³⁷).

Graphique 12 : Evolution de l'effort d'équipement des communes selon leur strate démographique



Pour ce qui concerne les communes métropolitaines, l'effort d'équipement dépasse non seulement celui de 2021³⁸ mais également celui de 2020, étant même très proche du niveau de 2019. Leurs dépenses d'investissement connaissent une hausse significative de plus de 10 % en 2022, et ce pour l'ensemble des strates de population. Plus qu'un effet « sortie de la crise sanitaire », cette évolution, atypique pour la métropole³⁹, s'explique par le contexte de retour de l'inflation. La hausse de l'investissement apparaît en effet directement liée à un fort effet prix en 2022.

Quant à l'évolution de l'investissement des communes des départements d'Outre-mer (cf. annexe 2 Les communes calédoniennes au regard des Outre-mer français), elle est étonnamment calquée sur la trajectoire de l'investissement des communes calédoniennes.

L'Observatoire des communes de Polynésie française 2023 relève quant à lui qu'en 2021 « malgré une contraction de 15 % des dépenses réelles d'investissement (1,81 Md F.CFP) suivant

36. Etude CEROM 2022.

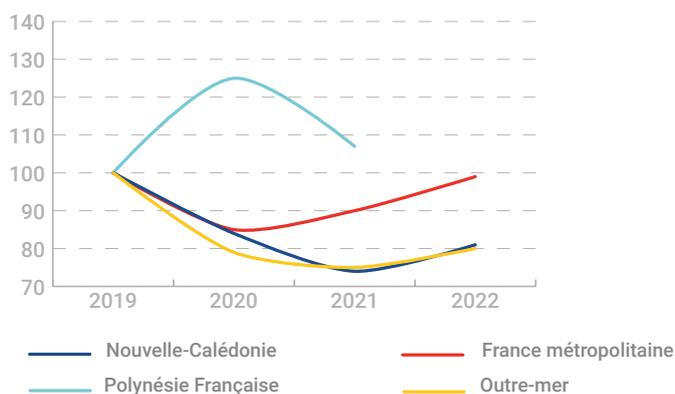
37. 48 % en moyenne sur 2019/2022, ce qui semble indiquer malgré tout une faible reprise du volume d'investissement des communes de moins de 10 000 habitants, puisque la part de l'investissement des communes de plus de 10 000 habitants dans l'investissement communal reste supérieur à la moyenne des quatre dernières années.

38. Il augmente de 28,5% à 29,8% des recettes.

39. Lors des deux années suivant les élections, une baisse des dépenses d'investissement est généralement constatée (Rapport OFGL 2023).

une année électorale 2020 atypique, le niveau de ces dépenses (des communes polynésiennes) reste supérieur à 2018/2019», c'est-à-dire un niveau relativement élevé. Les communes polynésiennes connaissent une évolution qui leur paraît propre, désynchronisée des autres géographies.

Graphique 13 : Evolution comparée des dépenses d'investissement des communes par géographie (en base 100)



En Nouvelle-Calédonie, si l'inflation ne semble pas avoir joué le même rôle déterminant qu'en métropole concernant l'évolution des dépenses, l'exécution des contrats de développement 2017/ 2022 est en revanche un élément clé, avec en particulier des communes de petite taille ayant des difficultés dans la finalisation (et le mandatement) des opérations contractualisées, tandis que pour les plus grandes, ces opérations semblent au contraire avoir été globalement achevées.

Les difficultés financières des communes les amènent en outre à une plus grande sélectivité de leurs opérations, privilégiant celles subventionnées à celles qu'elles devront davantage autofinancer. Les collectivités sont alors de plus en plus incitées à améliorer leur Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI), la faisant reposer sur une prospective financière qui intègre leurs réelles capacités physico-financières à concrétiser leurs projets.

Malgré tout, fin 2022, les restes à réaliser en dépenses d'investissement s'élèvent à un plus haut niveau (10 Mds F.CFP, soit 8 mois de réalisations) ce qui pourrait laisser augurer un plus haut niveau d'investissement en 2023. Les reports des communes de moins de 10 000 habitants continuent à croître et à être élevés⁴⁰. Pour celles de plus de 10 000 habitants, leur hausse pourrait être annonciatrice du lancement en 2023 d'opérations d'envergure de la mandature.

Au final, fin 2022, les communes ne sont plus les principaux investisseurs au sein des collectivités locales calédoniennes. **Les investissements communaux représentent en 2022 moins d'un tiers de l'investissement total des collectivités locales de Nouvelle-Calédonie⁴¹**, après avoir représenté plus de 43% sur 2018/20219.

Pour autant, et même si les montants sont moindres, les communes ont à cœur d'investir dans la croissance et l'attractivité économique de leur territoire ou encore, l'amélioration de leur offre de services, au titre de leur rôle d'acteur de proximité et de terrain⁴². Dans le but de maintenir leur population et d'améliorer ainsi leurs ressources⁴³, certaines communes, notamment celles situées en brousse, agissent en faveur d'un développement économique, créateur d'emplois et d'activité sur leur territoire.

40. Plus la taille de commune est réduite, plus ce constat est avéré. Ces reports représentent ainsi plus d'une année d'investissements, ce qui confirme aussi de plus grandes difficultés de ces collectivités en termes de planification et de réalisation des opérations d'investissement, notamment au titre du contrat de développement.

41. Communes, provinces et gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

42. Selon l'article L. 121-25 du code des communes « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Celles-ci ne sont pas limitativement définies, ce qui peut expliquer qu'elles sont amenées à intervenir en matière économique, alors même que les provinces sont au titre de la loi organique des collectivités disposent de la compétence dans tous les secteurs qui ne sont pas attribués par la loi à l'État, la Nouvelle-Calédonie et les communes, et sont notamment chargées du développement économique et touristique.

43. En augmentant sa population, une commune augmente également le vivier d'usagers des services publics. En outre, la population est l'un des critères de la dotation du Fonds Intercommunal de Péréquation (FIP) et de la dotation globale de fonctionnement (DGF).



Diversification Economique

les communes & le développement économique



La Nouvelle-Calédonie connaît un ralentissement économique⁴⁴ qui impacte directement les ressources des communes⁴⁵. En outre, l'économie calédonienne est très peu diversifiée et concentrée autour du Grand-Nouméa malgré les politiques de rééquilibrage dont l'objectif était de limiter les disparités.

Face à ces constats, bien que le développement économique relève de la compétence des provinces, les communes souhaitent activer les leviers de la diversification économique.

Les initiatives sont nombreuses sur tout le territoire (des bassins miniers aux îles loyauté) mais nous illustrerons cette partie par celles des communes de Voh et Poya, qui ont décidé de valoriser et de miser sur leur patrimoine naturel et leur richesse culturelle.

Pour soutenir ces projets, l'AFD, qui accompagne régulièrement les communes dans le financement de leurs investissements par des prêts, dispose du Fonds Outre-mer (FOM), mis à disposition du Ministère des Outre-mer. Le FOM est un outil qui permet de financer sur subvention des assistances techniques et des assistances à maîtrise d'ouvrage dans l'objectif de renforcer les capacités en ingénierie des collectivités territoriales ultramarines.

En outre, pour aider les collectivités à orienter leurs stratégies de développement, l'AFD, en partenariat avec le WWF et l'ADEME a financé en 2020 une [étude sur le potentiel de diversification économique à soutenabilité forte](#)⁴⁶. Les projets de Voh et Poya sont parfaitement en cohérence avec les conclusions de l'étude qui repense le modèle néo-calédonien par le développement de secteurs économiques soutenables et résilients répondant à des objectifs de diversification économique à impacts environnementaux et sociaux positifs.

La commune de Voh souhaite renforcer son dynamisme économique, en complément des activités minières et métallurgiques, en développant les activités touristiques. Elle dispose de richesses touristiques majeures et d'une renommée mondiale grâce au Coeur de Voh, rendu célèbre par le photographe Yann-Artus Bertrand. Avec le soutien financier de l'AFD qui a mobilisé une subvention du FOM, la commune a pu disposer d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration d'un schéma directeur. Cette étude a déjà permis à la commune d'identifier 2 projets prioritaires, l'aménagement de la plage de GATOPE et du cœur de Voh, en partie financés via un prêt AFD dans le cadre du budget 2022. L'appui se poursuit pour définir le mode de gouvernance et le modèle économique de chaque équipement public ainsi que prospecter les potentiels exploitants.

La commune de Poya, à vocation agropastorale et minière, mise également sur la diversification économique, à travers la transition écologique grâce à la création de fermes photovoltaïques mais également par le développement d'une animation culturelle. De la même manière que pour la commune de Voh, l'AFD a financé sur subvention du FOM une assistance à maîtrise d'ouvrage pour élaborer une feuille de route stratégique et un support de communication. L'ambition retenue par la commune est « Être le modèle du destin commun calédonien » en choisissant de faire du vivre ensemble le moteur du développement et de l'attractivité de la commune.

44. Le taux de croissance réel du PIB est négatif entre 2019 et 2021 en lien avec la fin des grands travaux publics, des tensions sur le secteur du nickel, un avenir institutionnel incertain et aggravé par la crise sanitaire mondiale. Malgré le rebond post-Covid constaté en 2022, le territoire n'a pas retrouvé le niveau de son PIB de 2019.

45. Pour rappel, (voir aussi en Partie 1), la première des ressources pour les communes calédoniennes provient du Fonds Intercommunale de Péréquation (FIP) issu des recettes fiscales prélevées par la Nouvelle-Calédonie et redistribuées en partie aux autres collectivités.

46. La soutenabilité forte est une conception de l'économie qui vise à rapprocher son mode de fonctionnement des principes de celui de la nature. Une diversification économique à soutenabilité forte repose ainsi sur des scénarios visant à atteindre des objectifs environnementaux qui stipulent l'absence de dégradation des différentes composantes de l'environnement.

2. Un financement qui reste sain, mais porteur d'incertitudes sur l'avenir

Le mode de financement d'une collectivité locale s'appuie sur des ressources non-coûteuses (comme l'épargne et les subventions), coûteuses (comme l'emprunt) et / ou non pérennes (recours au fonds de roulement - les « réserves » - et le cas échéant les cessions de patrimoine).

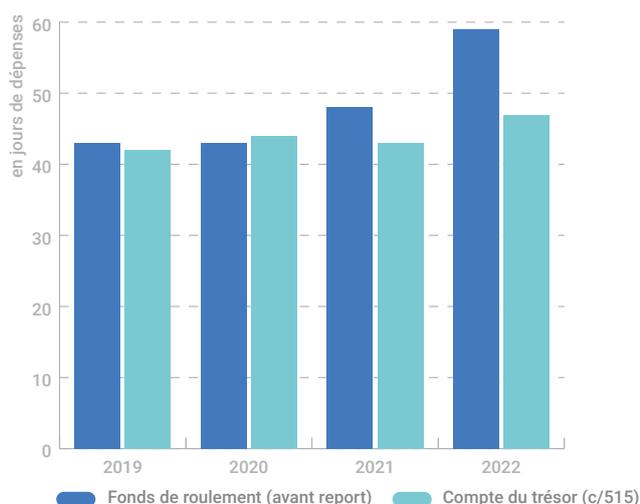
D'une manière générale, depuis 2019, le mode de financement des communes de Nouvelle-Calédonie est sain et équilibré, reposant pour l'essentiel sur des ressources non-coûteuses⁴⁷. En 2022, si la part des subventions et des autres recettes d'investissement demeure prédominante (47 %), la réduction de l'épargne nette (29 % des recettes) s'est également accompagnée d'une stabilité dans le recours à l'emprunt comme moyen de financer les investissements (24 %)⁴⁸.

Dans l'étude de ces grands équilibres de la section d'investissement, une attention particulière sera aussi portée au poids de la Ville de Nouméa, de manière à affiner l'analyse de la situation générale des communes, et plus particulièrement de celles de la strate de population supérieure à 10 000 habitants. En effet, le volume d'investissement et son mode de financement peuvent être fortement impactés par une stratégie différente de la capitale du fait de son poids prépondérant.

a. Un fonds de roulement qui se reconstitue de nouveau fin 2022 pour la plupart des communes

En 2022, le ralentissement des investissements des communes calédoniennes contribue à la reconstitution de leur fonds de roulement, et ce pour la deuxième année consécutive. Contrairement à 2019/2020, les communes n'ont en effet dans l'ensemble pas eu besoin de puiser dans leurs « réserves » pour financer leurs investissements. Leurs recettes de l'année étant supérieures à leurs dépenses, elles ont au contraire abondé leur fonds de roulement. Ainsi, fin 2022, le fonds de roulement moyen des communes représente 59 jours de dépenses totales contre 48 jours fin 2021⁴⁹, soit un niveau satisfaisant au regard du ratio de référence de 30 à 60 jours. Cette tendance se confirme pour les niveaux de trésorerie qui globalement suivent les mêmes orientations à la hausse. En moyenne, l'encaisse au 31/12 de l'année N représentait 47 jours de dépenses, soit un niveau en légère progression par rapport à 2021 (43 jours).

Graphique 14 : Comparaison de l'évolution entre la trésorerie au 31 décembre et le fonds de roulement (avant report) des communes de Nouvelle-Calédonie



47. Les 2/3 de ces ressources sont constituées de l'épargne et des subventions, 1/3 reposent sur l'emprunt et le solde sur diverses autres recettes d'investissement.

48. Nouméa exclu, la part de l'épargne nette et des subventions apparaît plus importante (80%), et le recours à l'emprunt, comme moyen de financer les investissements stable (20%).

49. 43 jours en 2019 et 2020.



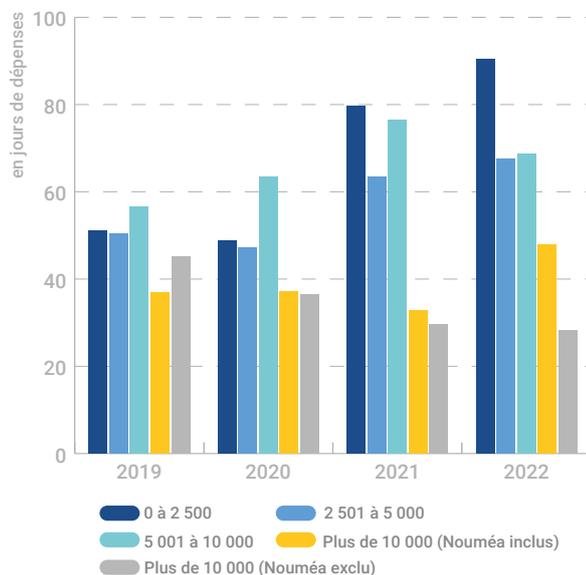
Le fonds de roulement, même s'il est globalement en hausse en 2021 et 2022, évolue différemment selon la taille des communes.

D'un côté, dans les communes de moins de 10 000 habitants, le fonds de roulement et la trésorerie apparaissent importants, voire très confortables (ce qui présente quelques similitudes avec l'évolution du fonds de roulement des communes métropolitaines). C'est au sein de ces plus petites communes que les niveaux sont les plus confortables, et où la concordance entre le fonds de roulement et la trésorerie⁵⁰ est la plus grande (respectivement l'équivalent de 89 jours et 91 jours de dépenses totales à fin 2022). Pour les communes de 2 500 à 5 000 habitants, la tendance est la même, avec comme nuance importante que la trésorerie est nettement supérieure au niveau de fonds de roulement (89 jours de dépenses totales, contre 68 jours), expliqué par des délais de paiement importants des fournisseurs. Pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants, la situation est inversée, avec une trésorerie plus réduite mais suffisante qui représente 40 jours de dépenses totales, alors que le fonds de roulement s'établit à 69 jours, marquant des difficultés dans l'encaissement des titres de recettes restés impayés⁵¹.

D'un autre côté, les communes de plus de 10 000 habitants montrent les niveaux les plus réduits de Nouvelle-Calédonie à fin 2022 avec un fonds de roulement de 48 jours de dépenses et une trésorerie de 29 jours, révélateur de possibles tensions de trésorerie.

Cela est encore plus vrai pour les communes de plus de 10 000 habitants hors Ville de Nouméa dont le fonds de roulement chute à 28 jours de dépenses et la trésorerie à 19 jours. Si du fait de leur taille ces communes sont bien dotées en termes de compétences, avec des ressources humaines à même de piloter finement leur trésorerie, ces niveaux restent en tout état de cause bas et donc susceptibles de générer des difficultés de trésorerie. Ce constat en 2022 n'est que la confirmation d'une tendance extrêmement marquée depuis quasiment une décennie.

Graphique 15 : Fonds de roulement (avant report) des communes de Nouvelle-Calédonie selon leur strate de population



Compte tenu de ces évolutions, et des « réserves » accumulées, les marges de manœuvre futures en investissement semblent plus propices pour les communes de moins de 10 000 habitants qu'aux autres, pour qui le bas niveau de fonds de roulement pourrait constituer un frein à l'engagement de programmes soutenus d'investissement. La trajectoire de la capitale est à part. Sa reconstitution du fonds de roulement est la plus importante en 2022⁵².

50. Une concordance entre fonds de roulement et trésorerie tend à traduire un certain équilibre entre recettes restant à recouvrer et dettes fournisseurs à payer. A contrario, une évolution désynchronisée peut révéler des difficultés d'encaissement des factures restées impayées et des délais importants dans le paiement des fournisseurs par la collectivité.

51. L'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie 2022 avait rappelé que dans certaines communes, cette discordance était parfois telle, avec des fonds de roulement très amplement supérieurs au niveau de trésorerie, qu'ils révélaient des impayés très significatifs, au point d'altérer la sincérité des comptes. S'efforcer de poursuivre le travail de recouvrement et d'amélioration de la sincérité des comptes (via des provisions, voire des admissions en non-valeur quand ces créances sont jugées irrécouvrables) reste dès lors primordial.

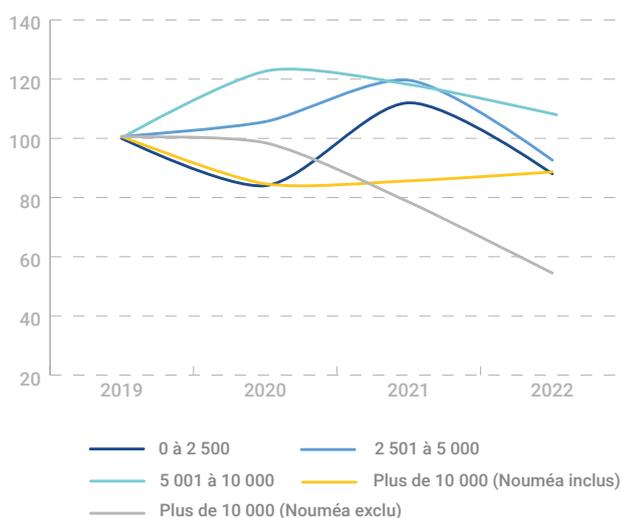
52. Si le fonds de roulement des communes calédoniennes augmente de +2,1 Mds F.CFP entre 2021 et 2022, cette progression n'est seulement que de +0,5 Md F.CFP hors Ville de Nouméa.

b. Un autofinancement au plus bas, mais variable d'une collectivité à l'autre⁵³

Contrairement à la France métropolitaine où l'autofinancement des communes a atteint son plus haut niveau depuis 2019 (soit un taux d'épargne nette représentant 10 % des recettes), **le financement des investissements communaux par l'épargne a été plus difficile en Nouvelle-Calédonie. L'épargne nette atteint ainsi son plus bas niveau dans l'autofinancement : 5 Mds F.CFP, soit 9 % des recettes sur 2022 contre 10 % sur 2020/2021 et même 12 % sur 2018/2019.** Ce recul est constaté sur l'ensemble des strates de population (hors Nouméa⁵⁴) ; et il est directement corrélé à l'évolution de l'épargne brute (cf. Voir partie 1). En effet, en 2022, **le remboursement de la dette est identique à celui de 2021** soit 3,5 Mds F.CFP (contre 3 Mds F.CFP en moyenne sur 2019/2020), un niveau désormais assez significatif.

Cette baisse de l'épargne est notamment sensible pour les communes de moins de 5 000 habitants ; avec un recul d'1/4 environ⁵⁵. Pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants, le recul est moins fort, et s'explique par la diminution de l'épargne brute, le remboursement en capital de la dette étant en baisse. Pour les communes de plus de 10 000 habitants hors Nouméa, le montant en capital de dette augmente de 12 % en 2022, et l'épargne nette diminue de 31 %, ne représentant que 0,3 Md F.CFP. Ce faible autofinancement (et un poids élevé de la dette - cf. infra) limite leurs marges de manœuvre, tel que l'illustre le faible niveau d'investissement 2022.

Graphique 16 : Evolution comparée de l'épargne nette dégagée des communes (en base 100)



Au global, l'épargne nette dégagée, même en baisse, continue à assurer aux communes un niveau d'autofinancement satisfaisant leur permettant de couvrir une partie de leurs investissements. En revanche, la situation des communes de plus de 10 000 habitants hors Nouméa devient très préoccupante. Pour elle, la faiblesse de l'autofinancement constitue un handicap majeur au moment de lancer leurs principaux programmes d'investissement de la mandature.

c. Un recours à l'emprunt stable, hors Nouméa

Le poids de Nouméa impacte parfois fortement les statistiques générales. C'est notamment le cas pour cette rubrique, du fait des emprunts réalisés en 2022⁵⁶. Retraité de la stratégie d'endettement propre à la commune de Nouméa, le recours à l'emprunt des communes calédoniennes reste en 2022 identique à celui de 2021 (2,2 Mds F.CFP décaissés)⁵⁷.

53. L'épargne nette (ou CAF nette) correspond à l'épargne brute déduction faite du remboursement en capital de la dette. Cet indicateur est essentiel : il correspond à l'auto-financement disponible pour le financement des investissements.

54. A contrario, Nouméa inclus, l'épargne nette des communes de plus de 10 000 habitants s'améliore.

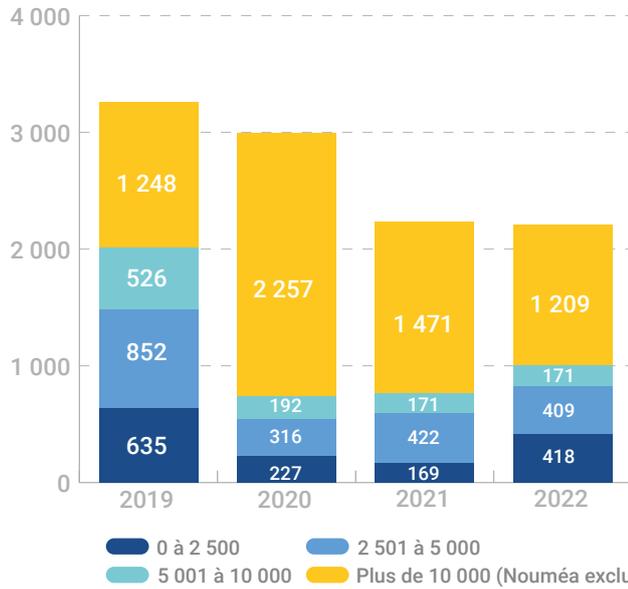
55. Du fait essentiellement de la diminution de l'épargne brute (le remboursement en capital de la dette augmentant légèrement pour les communes de moins de 2 500 habitants et diminuant pour les communes de 2 500 habitants à 10 000).

56. La CTC avait notamment souligné dans son rapport de décembre 2022 relatif à la ville de Nouméa que le niveau d'endettement des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement était très élevé. Il s'agit pour rappel de budgets porteurs d'investissement lourds (au contraire de la gestion des déchets par exemple), pour lesquels les collectivités peuvent faire le choix de financements par emprunt, d'autant plus quand ces projets sont éligibles à des prêts bonifiés.

57. A mettre en rapport avec la hausse de +12 % des dépenses d'investissement (hors emprunt). A contrario, Nouméa compris, le bloc communal a accentué son recours au levier de l'emprunt pour financer ses investissements, mobilisant 4,2 Mds F.CFP de nouveaux emprunts en 2022 contre 3,2 Mds F.CFP en 2021, soit une accélération sensible de +30 %, pour une hausse de +9 % des dépenses d'investissement.



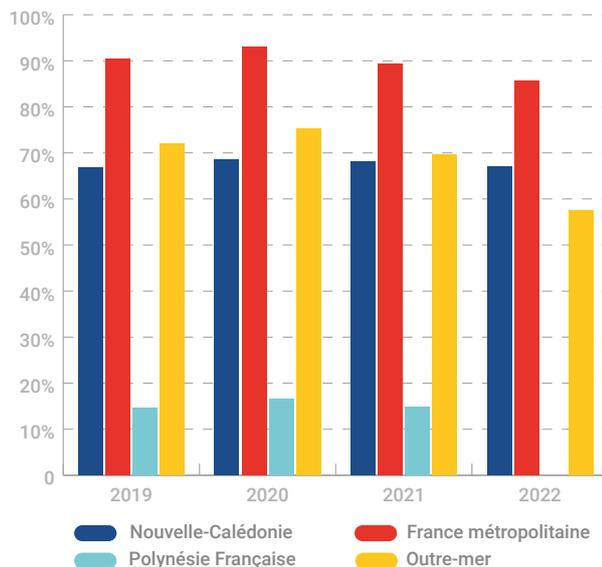
Graphique 17 : Emprunts nouveaux contractés par les communes de Nouvelle-Calédonie selon leur strate de population



Au global, leur taux d'endettement hors Nouméa⁵⁸ est relativement stable à 65 % des recettes (contre 67 % en 2021).

Cet endettement reste raisonnable au regard des statistiques nationales⁵⁹ ou des ratios observés dans les départements d'Outre-mer ; où la situation semble d'ailleurs s'améliorer (cf. annexe 2). Les communes polynésiennes, suivant une trajectoire propre, demeurent quant à elles très peu endettées.

Graphique 18 : Taux d'endettement des communes par géographie



58. Nouméa compris, il est comparable, s'élevant à 67% en 2022 contre 68% en 2021.

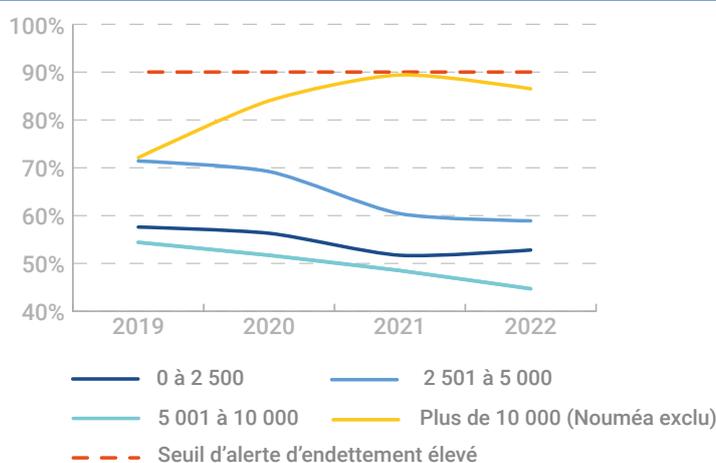
59. « En 2020, c'est l'inverse : seules les plus grandes communes ont dû s'endetter, tandis que les communes de moins de 10 000 habitants ont réduit leurs emprunts de presque - 30 % et diminué leur stock de dette de - 2,5 %. Les évolutions de l'épargne brute peuvent expliquer partiellement cela, puisque ce sont les plus grandes communes qui voient leur épargne décroître, tandis que l'épargne brute des petites communes continue d'augmenter ».

L'analyse du niveau d'endettement par strate de population montre toutefois des variations sensibles entre les communes⁶⁰. Le poids de la dette des communes calédoniennes est essentiellement tiré vers le haut par l'endettement des communes de plus de 10 000 habitants⁶¹.

Fin 2022, les communes de plus de 10 000 habitants hors Nouméa ont un endettement très élevé de 86 % des recettes, c'est-à-dire proche du seuil d'alerte de 90 % des recettes à partir duquel la dette devient difficilement soutenable et pèse lourdement sur l'équilibre du budget⁶². Ces hauts niveaux sont pour partie la conséquence d'une stratégie d'endettement passée reposant sur la volonté de privilégier l'emprunt dans une période de taux d'intérêt bas, pour mener à bien les projets communaux, en particulier ceux financés dans le cadre des contrats de développement 2017/2022.

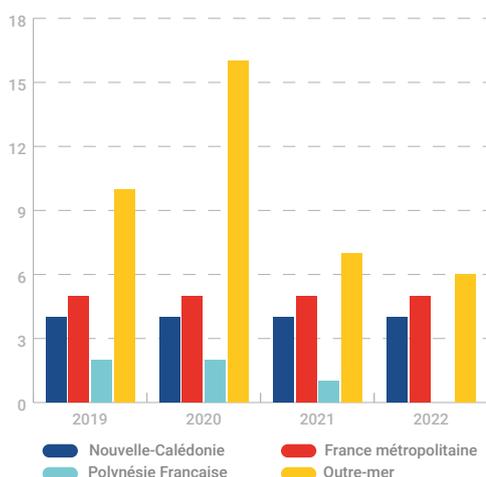
Au contraire, l'endettement des communes de moins de 10 000 habitants s'établit à des niveaux très soutenables, entre 45 % et 59 % des recettes, pour peu qu'elles dégagent suffisamment d'épargne. Ainsi, un endettement réduit (<30-40 %) peut être insoutenable si la collectivité ne dégage pas d'épargne, et inversement, une dette intrinsèquement très lourde (>80-90 %) peut être soutenable si la collectivité a une capacité d'autofinancement très importante.

Graphique 19 : Taux d'endettement des communes selon leur strate de population



Les communes calédoniennes ont d'une manière générale préservé leur capacité de désendettement, qui reste encore relativement satisfaisante. Ce ratio (encours de dette / épargne brute) constitue un bon indicateur synthétique de leur situation financière. Il exprime le nombre théorique d'années nécessaires à la collectivité locale pour rembourser son encours de dette si elle devait pour cela utiliser la totalité de son épargne brute. Ainsi, la capacité de désendettement ou solvabilité des communes de Nouvelle-Calédonie représentait 4,2 années d'épargne en 2022 contre 3,8 années en 2021, ce qui respecte le plafond de référence préconisé par l'AFD fixé à 7 années maximum. Hormis les communes polynésiennes qui bénéficient d'une excellente solvabilité (moins de 2 années d'épargne), cette solvabilité reste relativement bonne comparativement aux autres communes de l'Outre-mer (cf. annexe 2).

Graphique 20 : Capacité de désendettement des communes par géographie



60. Par comparaison, en France métropolitaine, l'encours de la dette augmente dans les communes de + 1,2 % en moyenne. Il progresse en fait pour toutes les strates en dessous de 10 000 habitants et diminue pour les strates supérieures à 10 000 habitants.

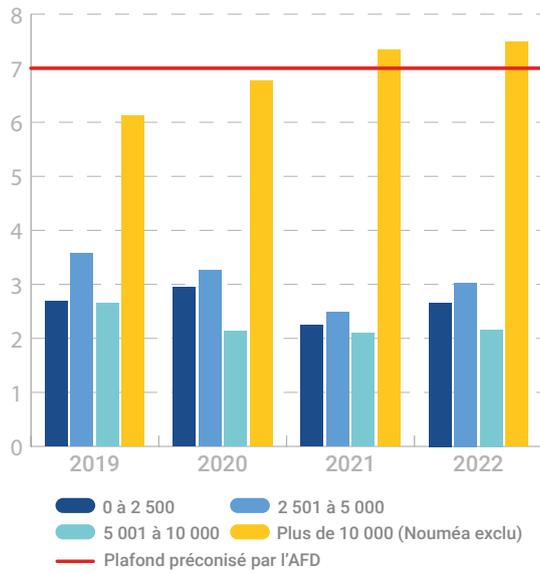
61. 76 % des recettes et même 86% des recettes hors Nouméa.

62. Nouméa compris, la tendance reste la même, même si le taux d'endettement est moins élevé, ne représentant plus que 76% des recettes.

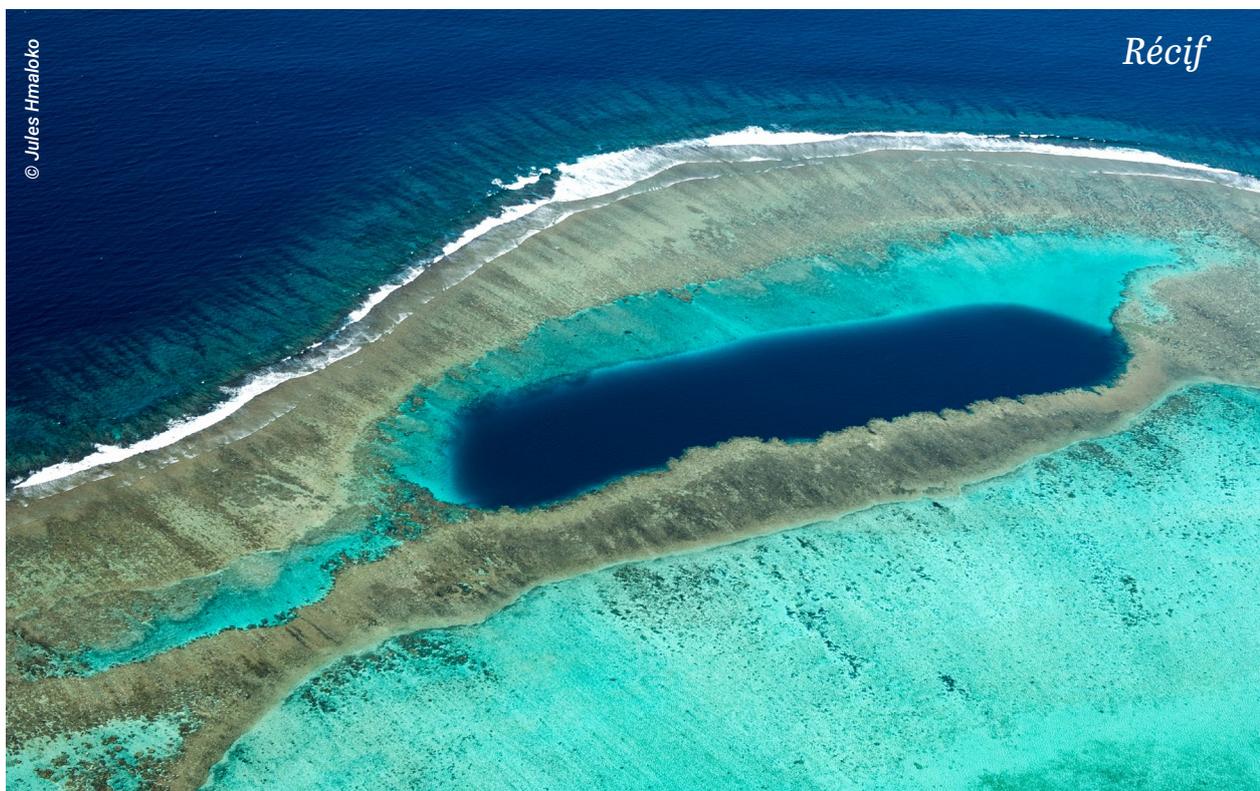


Pour autant, en Nouvelle-Calédonie, **la capacité de désendettement des communes de plus de 10 000 habitants demeure dégradée**. Elle représente 5,6 années depuis 2020 (contre 4,2 années sur 2017/2019). Cette capacité de désendettement est même très dégradée lorsque cet indicateur est calculé hors Ville de Nouméa, puisqu'il s'élève en moyenne à 7,2 années depuis 2020 (contre 4,9 années sur 2017/2019), ce qui dépasse le seuil maximum prudentiel de référence de 7 années recommandé par l'AFD. Pour les autres communes, les niveaux de solvabilité sont (très) satisfaisants.

Graphique 21 : Capacité de désendettement des communes par strate démographique



2022 illustre pour les communes de plus de 10 000 habitants hors Nouméa cette moindre capacité à s'endetter pour investir, conséquence d'une épargne trop limitée en regard du stock élevé de dette. Cette dégradation de la solvabilité aura un impact plus global sur leur contribution à la commande publique en Nouvelle-Calédonie. D'une manière générale, du fait d'un autofinancement au plus bas, et contraintes par la remontée durable des taux d'intérêt depuis le milieu d'année 2022, les marges de manœuvre en endettement des communes calédoniennes se réduisent. Elles devront en tout état de cause faire des choix en investissement et optimiser leur stratégie d'endettement.

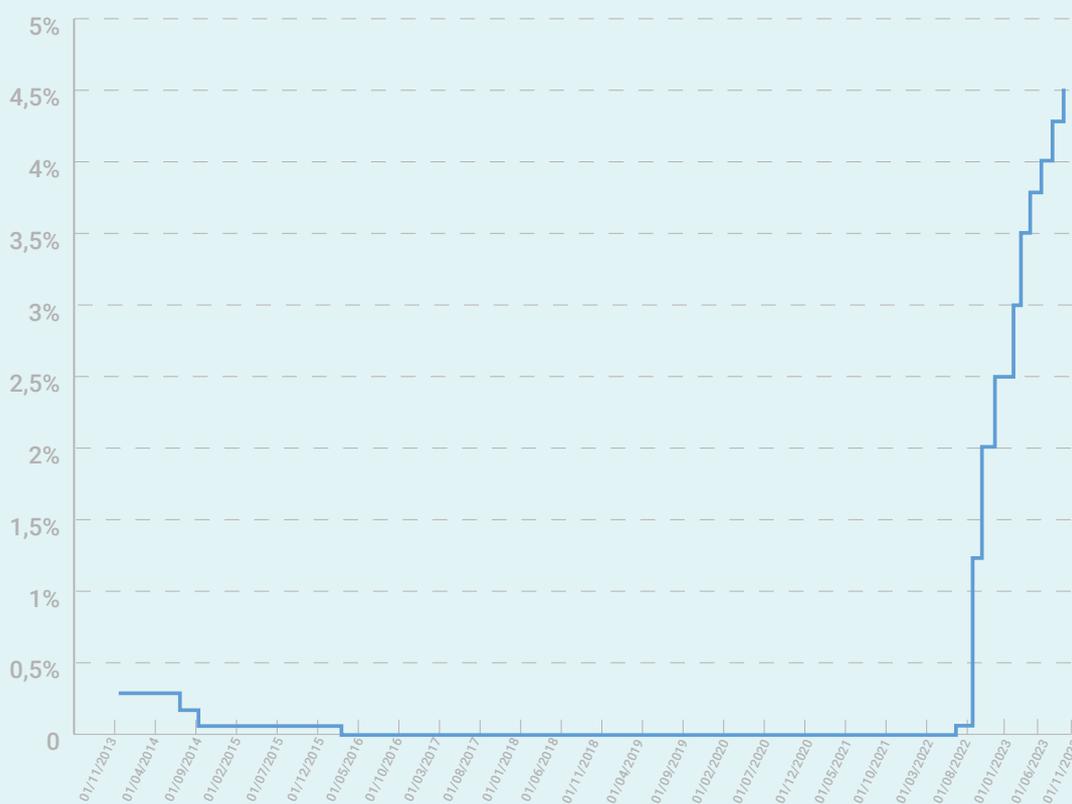


L'envolée brutale des taux d'intérêt, menace pour la relance de l'investissement des collectivités locales

Les collectivités locales ont traditionnellement recours à l'emprunt pour financer leurs dépenses d'investissement. Ce mode de financement est approprié pour financer des opérations d'envergure, très lourdes à porter pour un seul budget annuel reposant sur l'autofinancement dégagé et les subventions, voire les réserves accumulées (fonds de roulement). Il est ainsi cohérent d'étaler le remboursement d'une dette contractée pour la réalisation d'un investissement sur une durée équivalente à la durée de vie de l'équipement ou de l'infrastructure qui profitera à plusieurs générations d'administrés.

Depuis une décennie, le monde a connu une période de taux historiquement très bas. A titre d'exemple, de 2013 à début 2020, les taux directeurs européens (taux fixes de refinancement) étaient quasi-nuls. Même en période de crise sanitaire COVID (2020/2021), les taux sont restés relativement peu élevés (cf. graphique).

Graphique 22 : Evolution des taux directeurs de la Banque Centrale Européenne



En revanche, le durcissement des conditions financières est de mise en 2022 et 2023. Les taux d'intérêt par les banques centrales sont relevés afin de contrer et modérer l'inflation qui est de retour en raison de la guerre en Ukraine, du renchérissement des frais de transport et d'une crise des matières premières. Cette hausse va nécessairement obliger les collectivités à appréhender différemment leur recours à l'emprunt. Si en période de taux bas, voire quasi nuls, s'endetter pouvait être un choix judicieux, en période de remontée brutale des taux, les intérêts à payer générés vont se traduire par une augmentation des frais financiers et, toute chose égale par ailleurs, à une érosion de l'autofinancement. Cette réduction des capacités d'endettement va ainsi bouleverser les stratégies d'investissement des collectivités locales, notamment les communes, acteurs habituellement porteurs d'investissement de proximité et aménageurs de leur territoire.



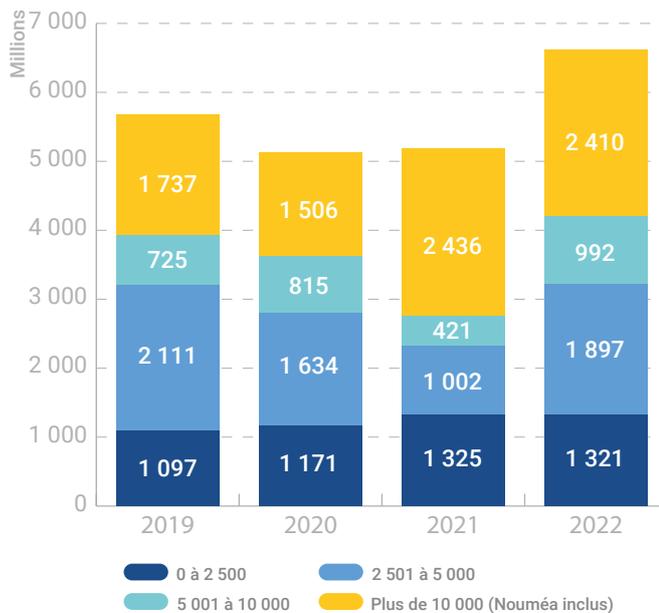
d. Les subventions et l'enjeu de l'exécution des contrats de développement, socle du financement de l'investissement

Composante essentielle du financement des dépenses d'investissement (hors emprunt), les subventions d'investissement⁶³ couvrent 35 % des dépenses d'investissement en moyenne sur 2019/2022. En 2022, les subventions financent 43 % de l'investissement, soit 6,6 Mds F.CFP. Ce niveau est le plus haut atteint sur la période 2019/2022⁶⁴.

Parmi les partenaires financiers sur qui les communes peuvent compter, l'Etat au titre de la Dotation à l'Équipement des Territoires Ruraux (DETR), du Fonds Exceptionnel d'Investissement (FEI), du Fonds Vert et surtout des contrats de développement contribue en 2022 à hauteur d'environ 3,3 Mds F.CFP⁶⁵. Ces dispositifs représentent la moitié des subventions d'investissement perçues par les communes en 2022⁶⁶.

L'autre moitié est apportée par les provinces, autre acteur majeur de l'investissement communal, tout comme le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à travers le Fonds intercommunal de péréquation (équipement), le Fonds issu de la Taxe de soutien aux Actions de lutte contre les Pollutions (TAP) ou le Fonds d'Électrification Rurale (FER) et autres aides à l'investissement, parfois exceptionnelles⁶⁷.

Graphique 23 : Subventions d'investissement des communes de Nouvelle-Calédonie (en M F.CFP)



Si les communes de plus de 10 000 habitants et celles de moins de 2 500 habitants perçoivent le même niveau de subventions en 2022 qu'en 2021, les communes de 2 500 à 10 000 habitants voient quant à elles leurs recettes de subventions doubler (rattrapage des difficultés rencontrées pendant la crise COVID pour justifier des dépenses réalisées, et produire les appels de fonds ?...). Parallèlement, le taux de subventionnement de ces mêmes communes est au plus haut (entre 44 % et 61 % des dépenses). Fin 2022, le niveau de subventionnement des communes de plus de 10 000 habitants est également le plus élevé de la période (32 %) mais en raison de la baisse des dépenses d'investissement. Par exception, les communes les plus petites (<2 500 habitants) voient leur taux de subventionnement reculer en 2022 (56 %)⁶⁸, taux qui reste en tout état de cause très élevé. Elles avaient toutefois perçu en 2021 des niveaux records de subventions.

63. À côté de ces subventions d'investissement imputées au compte 13, on trouve les « autres recettes d'investissement », telles que celles reçues au titre d'opérations réalisées pour le compte de tiers, qui représentent en moyenne sur 2019/2022 0,2 Md F.CFP / an environ.

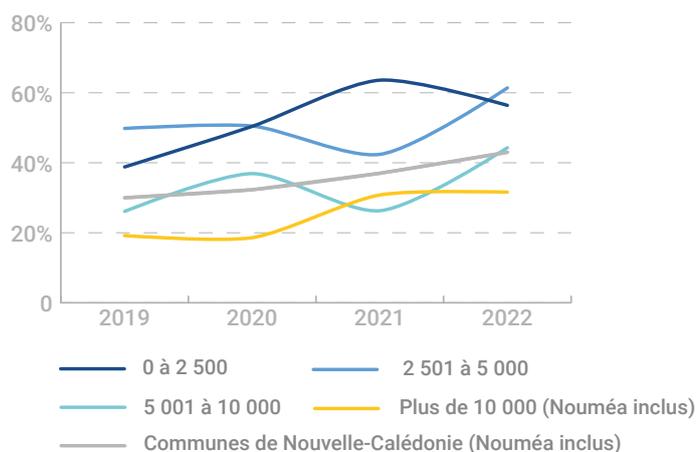
64. En moyenne, depuis 2019, ce sont 5,7 Mds F.CFP de subventions qui sont apportées par an au budget des communes.

65. Contre 2,7 Mds F.CFP/an en moyenne sur 2020/2021.

66. En 2023, une enveloppe supplémentaire au travers d'un appel à projet « Soutien à l'investissement (SAI) 2023 » pour 1,4 Md F.CFP et un nouvel appel à projet « Fonds vert » compléteront ces dispositifs.

67. À titre d'exemple, le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a attribué 300 M F.CFP de subventions d'investissement exceptionnelles aux communes destinées exclusivement à la réalisation d'infrastructures routières (arrêté n°2022/2435/GNC du 19/10/2022).

68. Ce recul est la conséquence d'un effet dénominateur (hausse des dépenses d'investissement), alors que comme précité le volume des subventions perçues est identique.

Graphique 24 : Taux de subventionnement des investissements des communes de Nouvelle-Calédonie

Cette hausse des subventions en 2022 peut résulter d'une logique de rattrapage après deux années marquées par la crise sanitaire qui a ralenti la finalisation des opérations d'investissement, et entraîné un retard dans la transmission des dossiers d'appel de fonds. Elle peut aussi s'expliquer par une « culture de la recette » qui se développe peu à peu au sein des collectivités. Ainsi, de plus en plus de communes dédient des ressources humaines à la recherche de financements sous forme de subventions.

Cette recherche d'optimisation de la perception des subventions dans un contexte de raréfaction de l'argent public peut aussi passer par une plus grande sélectivité des opérations à financer, et donc davantage d'arbitrages quant aux opérations à lancer, en privilégiant les projets susceptibles d'être bien subventionnés au lieu d'opérations d'investissement à autofinancer entièrement ou amplement.

Augmenter la part des subventions dans le financement de l'investissement est devenu un **levier indispensable à activer pour les communes**, susceptible d'apporter des résultats positifs rapidement. L'efficacité des communes est en outre un enjeu fort pour leur permettre d'accéder aux nouvelles modalités de financements des projets. En effet, dès fin 2023, les appels à projet se substituent au dispositif des contrats de développement Etat-Communes, tel qu'il était en œuvre jusqu'à présent⁶⁹. Celui-ci avait fait l'objet d'un bilan, présenté aux élus communaux en 2023. Dans ce rapport, le contrat de développement y est jugé comme inadapté aux communes rurales⁷⁰. Il y est rappelé le montant de participation de l'Etat de 260 Mds F.CFP depuis 1990 (toutes collectivités confondues), et sa participation au titre de la génération 2017/2023 consacrée uniquement aux opérations communales de près de 12 Mds F.CFP⁷¹. Ce rapport invite aussi à une meilleure articulation entre les différents dispositifs (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, Office Français de la Biodiversité, Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux, etc.).

L'optimisation des recettes dans le mode de financement des investissements peut aussi passer par l'utilisation de partenariats avec d'autres acteurs, publics, semi-publics ou privés pour l'équilibre financier des projets communaux. Cela peut être le cas auprès d'opérateurs du logement social pour des programmes d'aménagements de lotissements (les communes créant régulièrement des budgets dédiés), ou la construction de gendarmeries sur leur territoire.

69. La dotation à attribuer correspondra au soutien communal actuel sur les contrats de développement. Ce financement sera ouvert aux groupements de communes. Les communes seront moins contraintes par le temps, elles pourront présenter des projets annuels ou pluriannuels, pour des opérations structurantes.

70. Source : Rapport 2022 « Mise en œuvre des Contrats de Développement conclus dans le cadre des accords sur la Nouvelle-Calédonie signés à Matignon-Oudinot et à Nouméa - BILAN, DIAGNOSTIC ET PROPOSITIONS »

71. 54% pour les communes du sud, 39% pour les communes du Nord, et 7% pour les communes des Iles Loyauté.



Entretien avec Benoit NATUREL, directeur général de la Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC), partenaire des communes pour favoriser un « lien social durable »



Principal bailleur de Nouvelle-Calédonie, la SIC est implantée sur 22 des 33 communes de Nouvelle-Calédonie, dans lesquelles elle héberge au total 26 000 personnes, soit 1 Calédonien sur 10. Outil au service des politiques publiques, elle développe des solutions spécifiques et adaptées pour répondre à la diversité des besoins en matière d'habitat, mais pas seulement...

AFD : Qu'est ce qui noue la relation entre la SIC et les communes de Nouvelle-Calédonie ?

SIC : Bien vivre au sein d'une résidence, c'est aussi se sentir en sécurité, accéder à des services publics et des commerces de proximité, à des établissements scolaires, des espaces de loisirs, des moyens de transport et des bassins d'emploi. Répondre à l'ensemble de ces besoins est ce qui rapproche la SIC des collectivités locales. La SIC est le seul bailleur présent dans les trois provinces. Plus largement, nous intervenons partout où des besoins sont exprimés. Nous travaillons en étroite collaboration avec les communes sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie, y compris sur terres coutumières où nous gérons six résidences.

AFD : Est-ce que vous travaillez de la même manière en brousse que dans l'agglomération ?

SIC : Le point commun dans toutes les communes, c'est la concertation, aussi bien avec les élus, les services techniques et les populations afin de co-construire des solutions de long terme pour répondre aux défis actuels et futurs.

La différence porte sur les modalités de gouvernance de ce partenariat : dans les communes de l'agglomération, la tendance est à la construction d'accords-cadres multi acteurs autour de grands projets type « PRU ».

En brousse, cette contractualisation formelle n'est pas aussi aboutie, mais nous développons avec les communes des projets « sur mesure » très variés.

- A Canala par exemple, nous travaillons sur la réhabilitation d'une ancienne école pour créer 14 logements meublés destinés à servir de « logement de passage » pour des personnels (enseignants, personnels médicaux...) travaillant sur la commune quelques jours par semaine.
- A Boulouparis, nous allons livrer en décembre 2023 une Maison d'Accueil Spécialisé (MAS). Cette structure, qui conduira à la création de 50 emplois, permettra d'assurer l'hébergement à temps plein et la prise en charge quotidienne d'adultes en situation de handicap. Elle constitue la première partie d'un pôle de santé qui comprendra à terme un EHPAD (Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes) de 80 lits et des cabinets médicaux.
- A Houailou, suite à la catastrophe naturelle survenue en 2016 qui a détruit des habitations et fait plusieurs morts, la commune a initié un projet de lotissement dans une zone exempte de risque naturel à proximité immédiate du centre du village. Elle s'est rapprochée de la SIC pour réaliser sur ce foncier un projet de 4 logements, destinés principalement au personnel enseignant ou aux administrés ayant des difficultés à se loger sur la commune.

Nous accompagnons également les collectivités pour la construction de gendarmeries. Après celle de Dumbéa livrée en 2022, nous avons des projets à différents stades d'avancement avec les communes de La Foa, Bourail, Païta, Kouaoua. La construction de ce type d'équipement s'inscrit pleinement dans notre mission « d'outil au service des collectivités ».

Notre mission sociale nous conduit en effet naturellement à cibler des populations vulnérables ou dont les besoins en logements ne sont pas satisfaits, notamment les seniors, les étudiants, les familles monoparentales ou les victimes de violences familiales. En termes de perspectives, nous allons poursuivre les projets « sur mesure » à de petites échelles, notamment concernant des publics les plus vulnérables, avec la difficulté que ces projets ne correspondent en général pas au cadre de la réglementation en matière de financement de logement.

AFD : Comment voyez-vous aujourd'hui le rôle de la SIC, notamment dans les communes rurales ?

SIC : Aujourd'hui le rôle de la SIC dépasse largement celui qu'on attribue généralement à un bailleur. Au-delà de sa mission première d'offrir un habitat aux populations les plus fragiles, elle joue un rôle majeur en termes d'impacts sur la vie des calédoniens. Elle agit notamment aux côtés des collectivités pour réduire les inégalités et vulnérabilités, améliorer l'accès aux biens et services essentiels, favoriser l'insertion économique et sociale, développer le lien social et le « vivre ensemble » au sein des résidences...

C'est l'objet de notre stratégie « lien social durable », à travers laquelle nous avons l'ambition d'agir comme une véritable « société de développement » au service des habitants, en ligne avec les stratégies respectives de nos actionnaires : l'AFD et le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

L'INVESTISSEMENT DES COMMUNES, EN SYNTHÈSE :

La crise sanitaire passée, l'accélération de l'investissement n'est que très timide. La situation de l'investissement est même parfois encore moins dynamique que les précédentes années.

Il se dégage ainsi en matière de politique d'investissement et d'endettement, trois catégories de communes :

- la capitale, Nouméa, qui traditionnellement par son poids démographique et financier est une collectivité à part, tout comme l'est aussi sa stratégie d'investissement et d'endettement,
- les autres communes de plus de 10 000 habitants, à la trajectoire particulière, dont le taux d'endettement contraint le niveau d'investissements,
- les communes de moins de 10 000 habitants, dont les tendances (globalement les plus concordantes) sont marquées par une accélération timide de l'investissement.

Au final, le mode de financement de l'investissement des communes calédoniennes laisse entrevoir des signes de faiblesse. Ainsi, comparativement aux communes d'Outre-mer, son taux de subventionnement est moins élevé qu'ailleurs. En outre, son autofinancement n'a jamais été aussi bas, et le poids de la dette aussi important. Les communes de plus de 10 000 habitants, hors Nouméa en particulier, se distinguent de plus en plus par une dégradation de leur capacité de désendettement.

La relance de l'investissement s'annonce relativement limitée⁷² car la marge de manœuvre des communes s'est réduite⁷³, nécessitant en tout état de cause un pilotage resserré des projets d'investissement et d'endettement. La hausse des taux d'intérêt pourrait enfin rebattre les cartes pour des communes calédoniennes habituées (plus que les autres communes d'Outre-mer) à recourir à l'emprunt pour financer leurs investissements.

72. Relevons que les reports en recettes d'investissement progressent mais dans une moindre mesure que les restes à réaliser en dépenses d'investissement. Les communes de moins de 10 000 habitants ont des reports à fin 2022 égaux ou supérieurs à une année d'encaissement, probable signe de retards dans la réalisation des investissements et/ou dans l'appel des fonds, et donc des difficultés dans la perception de ces recettes. Pour rappel, l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie 2022 avait aussi et particulièrement détaillé le cas des recettes du Fonds d'Électrification Rurale qui étaient parfois très anciennes et significatives. Ainsi, ces reports concernaient le FER pour plus de la moitié des reports des communes de moins de 5 000 habitants, et près du quart des restes à réaliser pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants. Face à ce stock important de subventions, un allègement dans les procédures d'appels de fonds est intervenu début 2022 qui devrait permettre d'accélérer l'encaissement des subventions au bénéfice de ces communes. Les communes de plus de 10 000 habitants ne relèvent pas ou pas directement du Fonds d'Électrification Rurale. Ces reports sont en revanche quasi-inexistants pour les communes de plus de 10 000 habitants, qui ont une meilleure maîtrise dans la programmation de leurs investissements, et dans l'inscription de leurs recettes.

73. Ainsi, un recours à l'emprunt de 3,5 Mds F.CFP par an ne ferait que stabiliser l'encours de dette, alors que par le passé l'emprunt a pu s'élever à des niveaux plus importants (5,5 Mds F.CFP en 2019 ; 4,3 Mds F.CFP en moyenne sur 2019/2022).



CONCLUSION

Après avoir traversé la crise sanitaire, des communes qui ne voient pas le bout du tunnel ...

2022 a été une année de transition pour les communes de Nouvelle-Calédonie. Après avoir surmonté les défis de la crise sanitaire, les attentes d'une reprise économique solide étaient palpables. La fin de la pandémie et la sortie du processus référendaire ont créé un environnement propice, pouvant inciter à l'optimisme. Cependant, la réalité financière des communes s'est révélée moins reluisante en raison de difficultés qui se sont rajoutées aux incertitudes des finances publiques calédoniennes.

Une dotation FIP fonctionnement anticipée à la baisse, l'envolée constante des taux d'intérêt, ou le retour de l'inflation ont assombri les perspectives pour les finances communales en 2022. Malgré la sortie de crise COVID, et un certain rebond économique en 2022 en Nouvelle-Calédonie, les communes n'ont globalement pas vu leur situation financière s'améliorer. L'épargne des communes s'est amoindrie, alors qu'elle est essentielle au financement de nouveaux projets, au remboursement de la dette et au maintien de services publics de qualité.

La situation financière des communes est loin d'être homogène. Si les communes de moins de 10 000 habitants préservent globalement leur situation financière à fin 2022, celles périphériques de Nouméa se heurtent à des défis financiers d'ampleur (épargne insuffisante, dette élevée, réserves entamées).

Une contribution des communes à la relance de l'investissement fragilisée ...

La relance de l'investissement par les communes calédoniennes s'annonce incertaine en 2023 compte tenu de ces marges de manœuvre financière plus réduites. Au moment d'aborder 2024, cette relance est de surcroît contrariée par une inflation qui persiste, et des taux d'intérêt toujours au plus haut, alors que l'épargne et l'emprunt sont des sources de financement traditionnellement utilisées pour accélérer l'investissement.

Alors que nous abordons l'année 2024, certaines communes se trouvent à la croisée des chemins. Dans un contexte général de déclin démographique, le recensement de population prévu pour 2024 revêt une importance cruciale. Certes, certaines communes anticipent une croissance démographique, ouvrant la possibilité d'optimiser leurs recettes en dotation (lesquelles sont fonction de ce critère). Toutefois, en l'état, le double effet cliquet du FIP demeure, et pourrait atténuer voire annihiler toute hausse de dotation FIP et pour un temps encore contraindre les finances de ces communes.

Il semble donc se confirmer que, sauf exceptions, les communes ne pourront plus jouer le rôle de principal investisseur public, voire contra-cyclique. Leur situation financière tendue, voire dégradée, crée des préoccupations majeures en raison de la croissance démographique de certains territoires et de la demande d'un toujours plus haut niveau de services publics, d'équipements et d'infrastructures. Cette dégradation de la situation engendre enfin des attentes en matière d'évolutions et de réformes. Ces réformes pourraient viser à doter les communes des compétences et des moyens nécessaires pour agir efficacement, tout en garantissant les financements requis. Cette transformation s'inscrit dans le cadre d'une architecture institutionnelle en cours d'élaboration, où les collectivités locales continueront de jouer assurément un rôle central dans l'avenir de la Nouvelle-Calédonie.





ANNEXE 1

COMMUNES	POPULATION 2019	STRATE DE POPULATION
Sarraméa	572	De 0 à 2 499
Moindou	681	De 0 à 2 499
Farino	712	De 0 à 2 499
Bélep	867	De 0 à 2 499
Kouaoua	1 304	De 0 à 2 499
Poum	1 435	De 0 à 2 499
Yaté	1 667	De 0 à 2 499
Kaala-Gomen	1 803	De 0 à 2 499
Ile des Pins	2 037	De 0 à 2 499
Ouégoa	2 118	De 0 à 2 499
Pouébo	2 144	De 0 à 2 499
Touho	2 380	De 0 à 2 499
Ponérihouen	2 420	De 0 à 2 499
Hienghène	2 454	De 0 à 2 499
Thio	2 524	De 2 500 à 4 999
Pouembout	2 752	De 2 500 à 4 999
Poya*	2 802	De 2 500 à 4 999
Voh	2 856	De 2 500 à 4 999
Boulouparis	3 315	De 2 500 à 4 999
Ouvéa	3 401	De 2 500 à 4 999
La Foa	3 552	De 2 500 à 4 999
Canala	3 701	De 2 500 à 4 999
Houaïlou	3 955	De 2 500 à 4 999
Koumac	3 981	De 2 500 à 4 999
Poindimié	5 006	De 5 000 à 9 999
Bourail	5 531	De 5 000 à 9 999
Maré	5 757	De 5 000 à 9 999
Koné	8 144	De 5 000 à 9 999
Lifou	9 195	De 5 000 à 9 999
Païta	24 563	De 10 000 et +
Mont-Dore	27 620	De 10 000 et +
Dumbéa	35 873	De 10 000 et +
Nouméa	94 285	De 10 000 et +

Source : ISEE

* 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.

ANNEXE 2

Les communes calédoniennes au regard des Outre-mer français

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

2022	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Mayotte	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie
RRF ⁷⁴ /hab (F.CFP)	209 885	164 986	220 285	190 135	110 630	157 942	195 629
Frais pers/DRF	68%	59%	67%	65%	64%	54%	43%
DRF ⁷⁵ /hab (F.CFP)	190 888	154 683	198 923	166 681	102 732	144 750	163 105
Taux épargne brute	9%	6%	10%	12%	7%	8%	17%
Effort d'équipement	13%	23%	11%	21%	56%	25%	29%
Taux de subventionnement des investissements	51%	88%	67%	38%	65%	75%	44%
Part de l'emprunt dans le financement des investissements	13%	3%	22%	30%	2%	1%	27%
Solvabilité (en année d'épargne)	5,0	4,2	5,2	6,1	5,4	1,6	4,0
Dette/hab (F.CFP)	94 942	42 760	112 029	143 277	42 884	21 047	130 858
Dette/RRF	45,2%	25,9%	50,9%	75,4%	38,8%	13,3%	66,9%

Source : DGCL - Données 2022 agrégées (budgets principal et annexes) des communes (converties en F.CFP) (provisoires).

Une amélioration de la situation des communes d'outre-mer

Après la situation dégradée de 2020/2021, la situation des communes du reste de l'Outre-mer prise dans son ensemble, s'améliore significativement en 2022, semblant traduire une sortie de crise COVID peut-être plus rapide qu'en Nouvelle-Calédonie. Ces communes voient ainsi leur épargne nettement progresser, passant de 7 % en 2020 à 12 % en 2022. La dette est également en net recul dans toutes ces régions d'Outre-mer (à l'exception des communes polynésiennes, mais qui sont de loin les moins endettées de l'Outre-Mer). Cela concourt au renforcement significatif de leur solvabilité, le seuil moyen constaté sur les communes d'Outre-mer passant d'un niveau dégradé de 9,6 années en 2020 à 5,2 années en 2020, en deçà dès lors du plafond préconisé de 7 années d'épargne. Le financement de l'investissement des communes ultramarines semble donc se rééquilibrer. L'autofinancement (bien qu'encore limité) est contrebalancé par des subventions importantes (couvrant 57 % des dépenses d'investissement) tandis que le recours à l'emprunt ne vient qu'en appoint, reculant même assez nettement en 2022 (couvrant 16% des investissements).

74. RRF = Recette Réelle de Fonctionnement
75. DRF = Dépense Réelle de Fonctionnement



Une situation des communes calédoniennes favorable, mais qui n'est plus si privilégiée

Les communes calédoniennes conservent en 2022 un taux d'épargne supérieur à la moyenne des autres communes d'Outre-mer (17 % des recettes). Ce haut niveau d'épargne s'explique par la faiblesse du poids des dépenses de personnel (43 % des dépenses de fonctionnement, contre 59% à 68% dans les départements d'outre-mer, et 54 % en Polynésie française). Il reste un des facteurs déterminant de la bonne santé des communes de Nouvelle-Calédonie, situation financière qui cependant n'apparaît plus si privilégiée.

Ainsi, le niveau des recettes réelles de fonctionnement par habitant n'est plus le plus élevé de l'Outre-mer, devancé désormais par les communes de Guadeloupe et de Martinique, en lien avec plusieurs facteurs : la croissance de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM), la reprise économique post-COVID, mais aussi avec l'inflation (l'indice des prix à la consommation ayant un impact sur l'octroi de mer).

Les communes de Mayotte sont désormais celles qui investissent en proportion le plus en Outre-mer, faisant d'elles des acteurs majeurs à l'échelle de l'archipel. Les efforts d'équipement des communes d'Outre-mer et de Nouvelle-Calédonie suivent quant à eux une tendance similaire, à savoir une reprise (lente) de l'investissement, qui représente 21 % des recettes en moyenne en 2022 pour les premières et 29 % pour les secondes.

Au contraire de celui des communes de Nouvelle-Calédonie, le poids de la dette des communes des régions d'Outre-mer diminue. Pris dans leur ensemble, le ratio de solvabilité des communes calédoniennes dépasse désormais depuis 2020 et durablement les 4 années d'épargne, soit un niveau correct mais à surveiller.

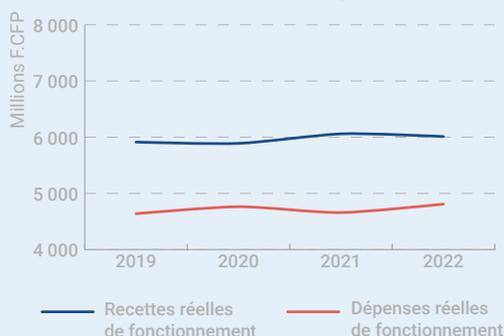


Paysage du sud

ANNEXE 3

Fiche financière synthétique par strate de communes

Communes de moins de 2 500 habitants

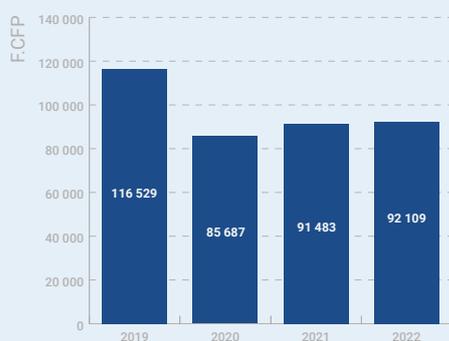
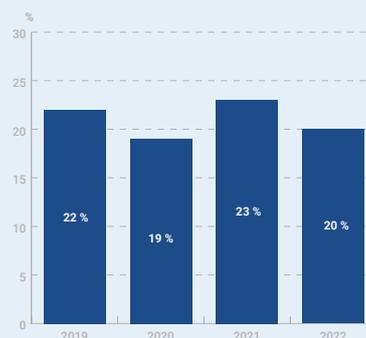


Évolution de la section de fonctionnement

Malgré des variations en 2020 et 2021, les recettes de fonctionnement des communes de moins de 2500 habitants sont globalement assez stables sur la période du fait du poids du FIP fonctionnement – plus de la moitié des recettes réelles de fonctionnement, qui stagne. En revanche, les dépenses de même nature s'accroissent en 2022, ce qui contribue à la réduction de l'épargne.

Taux d'épargne brute

Sur 2019/2022, ces communes de moins de 2500 habitants ont une capacité d'épargne brute qui s'élève à 21% des recettes, soit un niveau satisfaisant au regard du plancher de 15 % recommandé par l'AFD. En 2022, le taux d'épargne s'inscrit dans cette moyenne, à 20 % des recettes. La moindre maîtrise des dépenses de fonctionnement explique ce léger recul par rapport à 2021 (23 %).

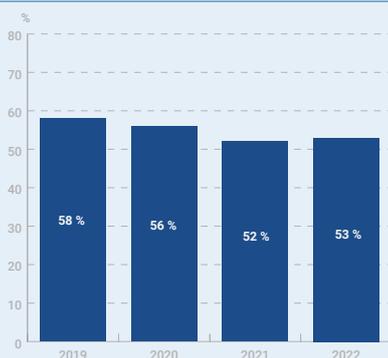
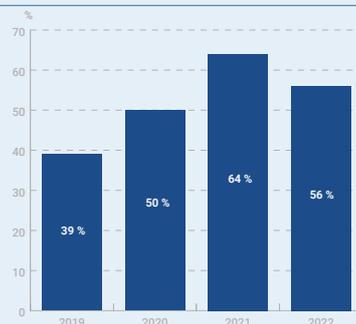


Dépense d'investissement par habitant

À la suite des montants élevés d'investissements atteints en 2018/2019, les dépenses d'investissements sont en très nette baisse en 2020/2021 (-24 %). Malgré tout, rapporté au nombre d'habitants, ce niveau reste en 2021 le plus élevé des communes calédoniennes, ces dernières devant supporter un niveau d'investissements important pour servir une population souvent fortement dispersée sur de grands territoires.

Taux de subventionnement

Le niveau de subventionnement des investissements des communes de moins de 2500 habitants est le plus important des communes calédoniennes. Ces niveaux élevés s'expliquent par un appui plus grand des partenaires Etat, provinces, Nouvelle-Calédonie à ces communes dont la surface financière est plus réduite.

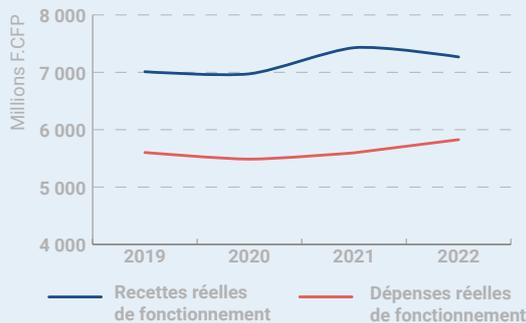


Taux d'endettement

L'endettement des communes de moins de 2 500 habitants est (très) en-deçà de la moyenne des communes calédoniennes (68%), conférant à ces communes une certaine marge de manœuvre à la condition de continuer à dégager un bon niveau d'épargne. La dette est globalement en recul depuis 2019 (de 58 % des recettes à 56 % en 2020 puis 52 % en 2021), avant de très légèrement augmenter en 2022 (53 %, soit 3,2 Mds F.CFP). Ce niveau d'endettement évolue en lien avec le rythme des investissements.



Communes de 2 500 à 5 000 habitants

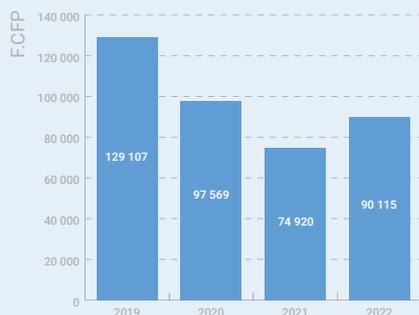
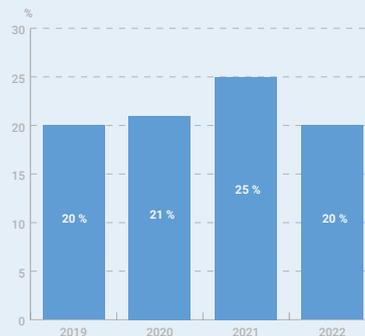


Évolution de la section de fonctionnement

Après avoir augmenté significativement en 2021, les recettes de fonctionnement des communes de 2 500 à 5 000 habitants tendent à revenir en 2022 au niveau des années passées. Quant aux dépenses de fonctionnement, elles continuent de s'accroître en 2022, atteignant leur plus haut niveau sur la période.

Taux d'épargne brute

Après avoir progressé à son plus haut niveau en 2021 (25 % des recettes), le taux d'épargne brute des communes de 2 500 à 5 000 habitants diminue nettement en 2022. Il représente alors 20 % des recettes, soit un niveau comparable à celui des autres communes calédoniennes de moins de 10 000 habitants.

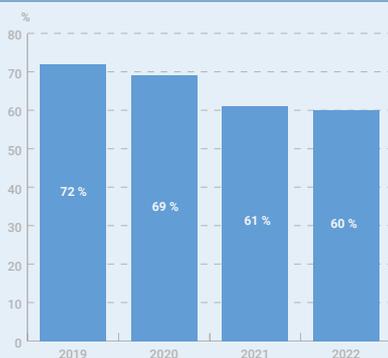
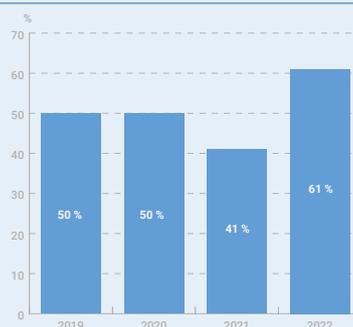


Dépense d'investissement par habitant

Après avoir atteint son plus haut niveau en 2019, le montant des investissements décroît par la suite, en lien avec le cycle électoral et l'impact de la crise COVID. En 2022, le niveau de dépenses connaît un net sursaut, traduisant la sortie de la crise COVID (2021 avait été marquée par deux périodes de confinements) et la concrétisation des opérations d'investissement de la mandature.

Taux de subventionnement

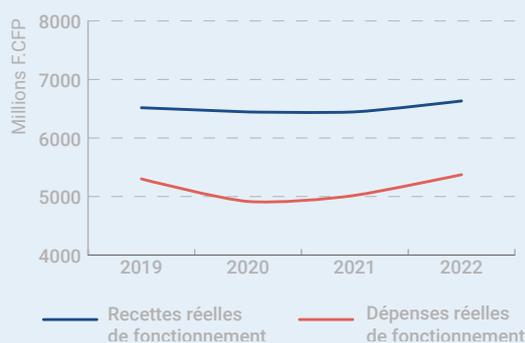
Le taux de subventionnement des investissements des communes de 2 500 à 5 000 habitants s'élève en moyenne à 50 % des investissements sur 2019/2020. Après la diminution de 2021 (41 %), ce taux rebondit nettement en 2022 à 61 %, marquant un rattrapage dans la perception des subventions d'investissement.



Taux d'endettement

En 2022, le poids de l'endettement des communes de 2 500 à 5 000 habitants atteint son plus bas niveau. Cet endettement (60 % des recettes), conséquence d'un faible recours à l'emprunt, tombe dès lors en deçà de la moyenne. Ce niveau apparaît soutenable, à condition de conserver un bon niveau d'épargne.

Communes de 5 000 à 10 000 habitants

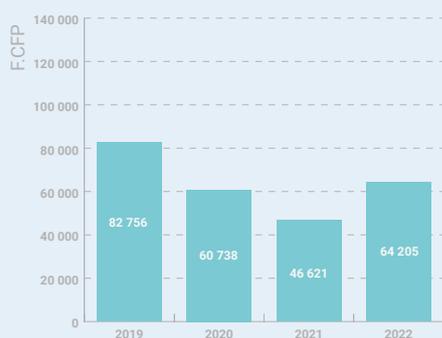
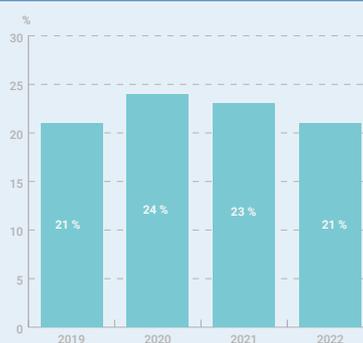


Évolution de la section de fonctionnement

Entre 2019 et 2022, les recettes et les dépenses de fonctionnement évoluent de manière parallèle pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants. En 2022, elles tendent toutes les deux à légèrement progresser (la hausse des recettes de fonctionnement étant alors plus rapide que celle des dépenses de même nature).

Taux d'épargne brute

Entre 2019 et 2022, la capacité d'épargne brute des communes de 5 000 à 10 000 habitants oscille entre 21 % et 24 % des recettes, soit des niveaux relativement élevés. Le remboursement de la dette et l'autofinancement d'une partie des investissements sont dès lors assurés en toute sécurité. L'attention de ces communes est toutefois appelée sur l'érosion progressive de l'épargne observée depuis 2020.

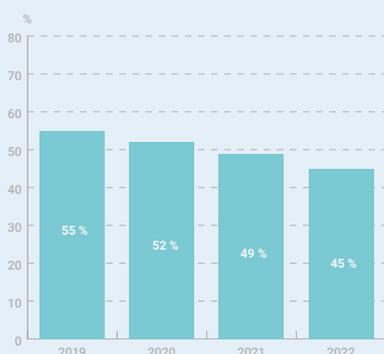
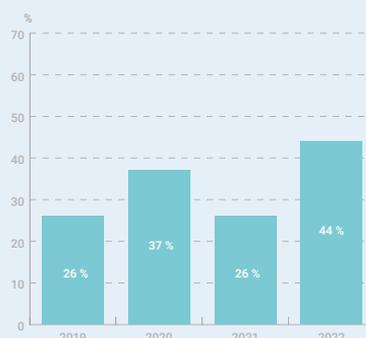


Dépense d'investissement par habitant

Si la première année de la mandature (2020) est traditionnellement marquée par un recul de l'investissement, la stagnation des dépenses sur 2021 semblait, elle, liée à l'impact de la crise COVID. En 2022, probablement en lien avec l'achèvement des opérations du contrat de développement 2017/2022, les dépenses connaissent un net rebond (à 64 000 F.CFP/habitant), sans retrouver cependant le niveau important en fin de mandat (83 000 F.CFP/habitant en 2019).

Taux de subventionnement

Sur la période 2019/2022, le taux de subventionnement moyen des investissements représente 33% des investissements, soit un niveau relativement bas. En 2022, toutefois, comme pour les dépenses d'investissement, ce taux de subvention connaît une nette amélioration, à 44%, probable conséquence de l'encaissement des subventions dues au titre du contrat de développement, en rattrapage du faible niveau de subvention perçu en 2021.

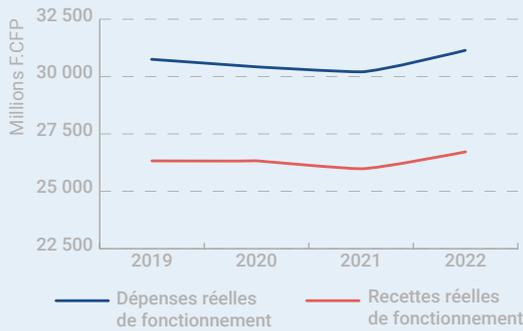


Taux d'endettement

L'endettement des communes de 5 000 à 10 000 habitants tend à diminuer depuis 2019, en parallèle de la baisse de l'investissement. Il représente 45% des recettes fin 2022. Ces communes sont, en moyenne et en 2022, les moins endettées des communes calédoniennes.



Communes de plus de 10 000 habitants

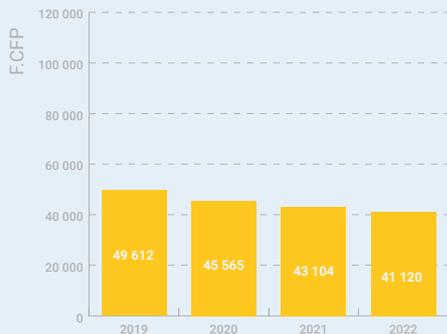
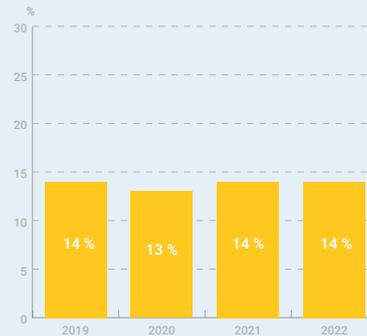


Évolution de la section de fonctionnement

Les dépenses et les recettes de fonctionnement des communes de plus de 10 000 habitants évoluent de manière parallèle. Après la légère diminution de 2021, elles marquent une inflexion à la hausse en 2022.

Taux d'épargne brute

La capacité d'épargne brute dégagée par les communes de plus de 10 000 habitants stagne entre 13 % et 14 % des recettes depuis 2019. Ce taux d'épargne reste le plus bas des communes calédoniennes. Il est relativement insuffisant au regard de la croissance du stock de dette (cf. infra). La capacité d'autofinancement des dépenses d'investissements apparaît dès lors plus limitée.

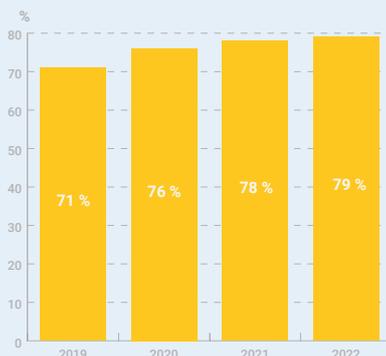
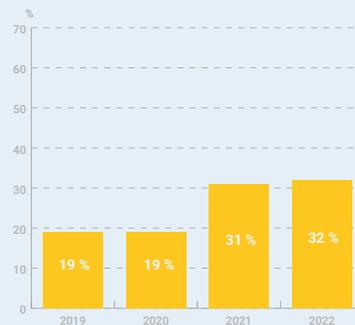


Dépense d'investissement par habitant

Après avoir atteint des niveaux importants en 2019, le montant des dépenses d'investissements par habitant des communes de plus de 10 000 habitants ralentit régulièrement. Représentant environ 41 000 FCFP par habitant, le ratio de dépenses d'investissement par habitant atteint en 2022 son plus bas niveau. En volume, ce niveau de dépenses représente 7,6 Mds FCFP contre 9 Mds FCFP en 2019.

Taux de subventionnement

En 2019 et 2020, le taux de subventionnement moyen des investissements des communes de plus de 10 000 habitants (19 % des dépenses d'investissements) est en pourcentage le moins élevé des communes calédoniennes. En 2021 et 2022, ce taux est significativement plus élevé (31 %), correspondant à d'importantes subventions reçues (et à de moindres dépenses d'investissement, dénominateur de ce ratio).

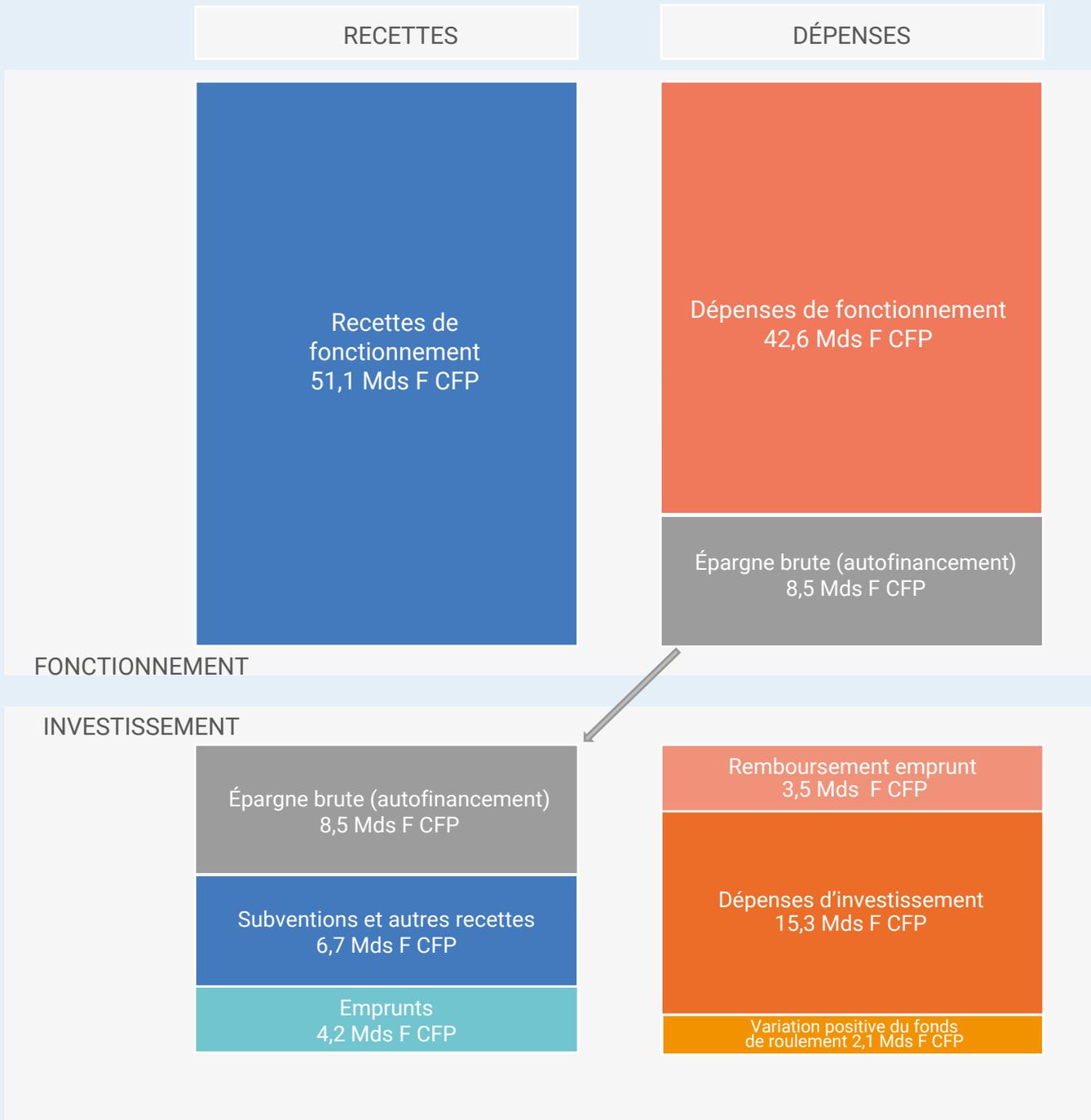


Taux d'endettement

L'endettement des communes de plus de 10 000 habitants se stabilise à 79 % des recettes en 2022, contre 78 % en 2021, le plus haut niveau des communes calédoniennes. Cette dette globalement jeune pèsera durablement sur les marges de manœuvre de ces communes. Pour préserver leur solvabilité, elles pourraient être amenées à réduire leur endettement (et leur investissement), sauf à parvenir à dégager un plus haut niveau d'épargne. La priorisation des projets devient dès lors un enjeu toujours plus prégnant.

ANNEXE 4

ÉQUILIBRE FINANCIER 2022





**Ont participé à la rédaction de cette
publication pour l'AFD Nouméa :**

BLEITRACH Virginie

DE GUBERNATIS Thomas

DEVILLERS Cindy

EONO Ambre

FAYE Pauline

LATASTE Arnaud

LUVANT Vanessa

ROINE Damien

ROUBIO Vanessa

SOEJITNO Sophie

VIDAL Carole

Pour un monde en commun

L'Agence française de développement (AFD) contribue à mettre en oeuvre la politique de la France en matière de développement et de solidarité internationale. À travers ses activités de financement du secteur public et des ONG, ses travaux et publications de recherche (Éditions AFD), de formation sur le développement durable (Campus AFD) et de sensibilisation en France, elle finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et résilient.

Nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud. Nos équipes sont engagées dans plus de 3 250 projets sur le terrain, dans les Outre-mer, dans 115 pays et dans les territoires en crise, pour les biens communs – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé. Nous contribuons ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Pour un monde en commun.



outremer.afd.fr

Twitter : @AFD_France - Instagram : afd_france