



OBSERVATOIRE

des communes de
NOUVELLE-CALÉDONIE 2022

Evolution de la situation financière 2018/2021

© Marc Le CHELARD

LATASTE Arnaud et ROINÉ Damien



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 island groups highlighted in light blue. At the top, the Hawaiian Islands are shown in white. Below them, the Tokelau Islands are marked with a white dot. Further south, the Tuvalu Islands are marked with a white dot. The Tonga Islands are marked with a white dot. The Samoa Islands are marked with a white dot. The Niue Islands are marked with a white dot. The Cook Islands are marked with a white dot. The French Polynesia region is marked with a red dot. The text 'GÉOGRAPHIES D'INTERVENTION DE LA DIRECTION RÉGIONALE OCÉAN PACIFIQUE' is centered at the top in white capital letters.

GÉOGRAPHIES D'INTERVENTION DE LA DIRECTION RÉGIONALE OCÉAN PACIFIQUE

Tuvalu
Funafuti

Tonga-et-Futuna
Nuku'alofa

Samoa
Apia

Niue
Alofi

Îles Cook
Avarua

Tonga
Nuku'alofa

Polynésie française
Papeete
Agence

La crise sanitaire COVID aura profondément marqué les années 2020 et 2021. Au niveau mondial, l'urgence de santé publique internationale déclarée par l'Organisation Mondiale de la Santé s'accompagne de conséquences inédites : mise en quarantaine, mesures de confinement, recherche d'un vaccin par les scientifiques du monde entier. La crise sanitaire s'accompagne également d'une désorganisation et d'une crise de l'économie mondiale, que les États ont tenté de juguler avec des plans de soutien et de relance économique d'ampleur.

En réponse à cette crise sans précédent, l'Agence française de développement (AFD) s'est mobilisée dès mars 2020, pour agir, en partenariat avec les actions des bailleurs de fonds multilatéraux et européens, et [apporter des réponses à l'urgence sanitaire et économique](#) : initiative « Santé en commun », suspension du remboursement de la dette des pays les moins avancés, soutien aux économies fragilisées, appui aux ONG, réponse globale avec les autres acteurs du développement.

Dans les Outre-mer, au côté de l'État et des banques, l'AFD a mis en place un programme dédié aux collectivités locales et aux entreprises ultramarines en mobilisant des prêts d'urgence d'aide à l'investissement, et accélérant la préparation et décaissements des prêts budgétaires.

En Nouvelle-Calédonie, l'AFD a accordé, au nom, pour le compte et avec la garantie de l'Etat un prêt de 240 M€ c/v 28,6 Mds F.CFP, qui a contribué à amortir le choc de la crise, en complémentarité des autres dispositifs étatiques.



Les **communes**, comme souvent au plus près des populations, n'ont pas été épargnées par les effets de la crise. Le Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2022 étudie particulièrement la situation des communes de métropole, soulignant l'impact de la crise sur la réduction de certaines dépenses (liées par exemple à la fermeture de certains équipements ou de services); mais aussi des besoins nouveaux (achats de matériels spécifiques, soutien aux entreprises ou aux ménages). Les collectivités métropolitaines enregistrent également des pertes de recettes dues au recul de l'activité économique en partie contrebalancées par les financements exceptionnels reçus. Le même constat semble émerger des premières analyses concernant les communes d'Outre Mer.

Qu'en est-il des communes de Nouvelle-Calédonie ?

Au sortir de la crise, étudier ces années COVID est apparu comme une nécessité. Cette édition s'attache donc à décrire la façon dont les communes calédoniennes ont traversé cette période.

Pour la première fois, notamment grâce à l'aide de nos partenaires, l'analyse repose cette année sur les données comptables de l'année n-1 (n-2 dans les éditions précédentes). De même, sur la forme, l'Observatoire «fait groupe» avec ceux des autres agences d'Outre-Mer avec un format plus aéré pour faciliter cette analyse actualisée et comparative.

En vous souhaitant une lecture agréable et instructive.

Virginie BLEITRACH
DIRECTRICE DE L'AGENCE AFD DE NOUMÉA



REMERCIEMENTS

L'agence AFD de Nouméa tient à remercier ses partenaires qui, par leurs appuis et conseils, rendent possible chaque année la publication de l'Observatoire des Communes de Nouvelle-Calédonie.

Nos premiers remerciements vont évidemment à l'ensemble des maires et leurs équipes, ainsi qu'à l'Association Française des Maires de Nouvelle-Calédonie (AFMNC) et l'Association des Maires de Nouvelle-Calédonie (AMNC) pour leur accueil, le temps consacré et les informations communiquées.

Nous saluons cette année tout particulièrement la Direction des Finances Publiques de la Nouvelle-Calédonie (DFIP) pour son appui dans l'obtention des données financières des communes dans des délais accélérés, mais également le Haut-Commissariat de la République, pour sa précieuse (et continue) collaboration. Les données issues de la chambre territoriale des comptes (CTC), l'Institut de la Statistique et des Études Économiques (ISEE), de l'Institut d'Émission d'Outre-Mer (IEOM), tout comme celles du Fonds d'Électrification Rurale (FER) ont également été d'une grande aide à la réalisation de cette édition de l'Observatoire. Qu'ils en soient remerciés.



*Fougères arborescentes
endémiques*

CHOIX MÉTHODOLOGIQUES

Période étudiée

La période étudiée dans l'Observatoire des Communes de Nouvelle-Calédonie porte sur les quatre derniers exercices arrêtés, en l'occurrence des années 2018 à 2021. À la différence des précédentes éditions, l'analyse financière se base sur les données de l'année n-1. Cela a été permis par un important travail en amont de l'Observatoire, de collecte et saisie des comptes, puis d'analyse financière des tendances. Ces exercices couvrent la période de crise sanitaire COVID qu'a connue la Nouvelle-Calédonie. Autant que possible, il sera fait une analyse des années COVID 2020/2021 par rapport à la période précédente 2018/2019.

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.

À l'image des précédentes publications, 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).

Pour rappel, ces strates ont évolué depuis 2019 puisque la commune de Poindimié est désormais comptabilisée parmi les communes de 5 000 à 10 000 habitants et non plus dans celles de 2 500 à 5 000 habitants. 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 2022*³. Plus particulièrement, ces données sont issues des budgets principaux et annexes « consolidés », et portent sur les mouvements réels⁴. Les données 2021 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 2022* et de la base de données de la DGFIP⁵. Les données 2021 ne sont pas disponibles.
- 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. Les données 2021 ne sont pas disponibles.
- Les données « Nouvelle-Calédonie » proviennent des comptes administratifs et de gestion 2021⁷. La consolidation des comptes a été effectuée en intégrant les budgets annexes eau potable, ordures ménagères, assainissement, lotissements communaux et réhabilitation des sites miniers.

Compte tenu de ces très légères différences de périmètre, les comparaisons proposées dans ce document doivent donc être utilisées avec précaution et davantage être analysées en tendance qu'en valeur brute. Plus largement, les contextes différents entre la Nouvelle-Calédonie, la métropole et les autres territoires ultramarins, invitent à la prudence 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. Produit par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), le Département des études et des statistiques locales (DESL) et le service statistique ministériel de la Direction générale des collectivités locales (DGCL).

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. À une exception près, les comptes 2021 sont définitifs, c'est-à-dire adoptés par chaque conseil municipal.



TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION Rappel sur l'impact de la crise Covid en Nouvelle-Calédonie en 2020 et 2021.....	9
PARTIE I - UN BUDGET DE FONCTIONNEMENT davantage affecté par les difficultés économiques calédoniennes que par la crise COVID	10
1. Des recettes de fonctionnement préservées des effets de la crise COVID	10
a. Une structure des recettes quasi inchangée	11
b. Des recettes qui se maintiennent en temps de crise, avec l'appui de l'Etat	12
c. Certaines recettes présentent quelques fragilités, signes de l'impact bien réel des difficultés économiques calédoniennes	15
2. Sans surprise, un repli des dépenses de fonctionnement sous l'effet de la crise COVID..	17
a. L'impact attendu de la crise COVID sur les dépenses	17
b. La trajectoire néanmoins singulière des dépenses de fonctionnement	20
3. Une épargne en baisse mais qui résiste en période COVID, avec des situations différenciées selon la taille des communes	23
PARTIE II - UN BUDGET D'INVESTISSEMENT au ralenti, à la fois prévisible et spécifique	28
1. Un ralentissement de l'investissement habituel en début de mandat électoral, mais prolongé par la crise COVID en Nouvelle-Calédonie	28
2. Un financement sain, reposant essentiellement sur l'épargne et les subventions, avec un recours à l'emprunt qui se ralentit	30
a. Des subventions d'investissement toujours aussi essentielles	31
b. Une épargne nette suffisante	34
c. Un recours à l'emprunt au ralenti, et soutenable... sauf exception	35
d. Un fonds de roulement globalement conforté fin 2021	38
CONCLUSION DE LA SITUATION FINANCIERE 2018/2021	43
<i>Annexe I : Répartition des communes calédoniennes par strate de population</i>	44
<i>Annexe II : Les communes calédoniennes au regard des Outre-mer français</i>	45
<i>Annexe III : Fiche financière synthétique par strate de communes</i>	47
<i>Annexe IV : Equilibre financier 2021</i>	51

INTRODUCTION

Rappel sur l'impact de la crise Covid en Nouvelle-Calédonie en 2020 et 2021

En 2020, la Nouvelle-Calédonie a été relativement préservée de la crise sanitaire mondiale, selon l'étude CEROM⁸ parue en mars 2022⁹, ne subissant qu'une période de confinement strict de quatre semaines. Par ailleurs, le pays a pu maintenir un statut « Covid free » grâce à un isolement vis-à-vis de l'extérieur jusqu'en septembre 2021, qui lui a permis de protéger la santé des Calédoniens mais a eu en contrepartie des effets directs sur l'économie. Comparativement aux autres géographies, l'économie calédonienne semble dès lors moins affectée, mais au prix d'un endettement croissant du fait du prêt garanti par l'Etat de 28,6 Mds F.CFP conclu en mai 2020 en pleine crise sanitaire.

Selon le CEROM, la Nouvelle-Calédonie présente une évolution singulière de son économie, au regard des autres collectivités ultramarines et de la France métropolitaine. En effet, elle connaissait déjà avant la crise sanitaire un repli d'activité. En 2021, les autres géographies présentent un rebond significatif tandis que l'évolution réelle du PIB de la Nouvelle-Calédonie est négative (en valeur) pour la quatrième année consécutive. L'étude CEROM ajoute que « l'année 2021 est marquée par un changement de dimension de la crise sanitaire. En septembre 2021, les premiers décès sont enregistrés et le territoire abandonne la stratégie Covid free menée depuis mars 2020 face à un variant très contagieux. Afin d'enrayer la propagation du virus et préparer la population à la vaccination, deux confinements stricts (le premier du 8 mars au 4 avril, et le second du 7 septembre au 10 octobre), suivis d'un confinement adapté (strict le week-end) et d'un confinement allégé (à partir du 15 novembre) ont été mis en place, soit plus de trois mois d'activité perturbée plus ou moins fortement selon les secteurs. Le pass sanitaire est également instauré, limitant l'accès à certains services d'une partie de la population. »

La crise sanitaire liée au Covid et ses conséquences économiques et sociales ont eu des répercussions sur les finances et la gestion des collectivités locales calédoniennes en 2020 et 2021, et notamment les communes. Elles ont été sollicitées en particulier pour les compagnes de vaccination et mobilisées dans la mise en œuvre du pass sanitaire.

Les comptes 2020 et 2021 des communes apportent des éclairages instructifs mais ne permettent pas de mesurer l'ensemble des impacts de la crise Covid. En outre, la comptabilité communale ne permet pas d'isoler l'ensemble des flux. Certains effets s'entremêlent avec les projets ou décisions propres à chaque territoire. L'approche consistant à étudier l'impact de la crise Covid sur les communes n'en est pas moins instructive, bien que partielle et estimative compte tenu de la globalisation de certaines dépenses dans des comptes génériques et de la difficulté d'isoler l'impact des choix opérés localement, indépendamment de la crise (cycle électoral, situations financières initiales, engagements antérieurs vis-à-vis d'un tiers...).

8. Comptes Economiques Rapides pour l'Outre-mer.

9. LES COMPTES ÉCONOMIQUES RAPIDES DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE EN 2020 « La crise sanitaire enlève un peu plus l'économie calédonienne ».



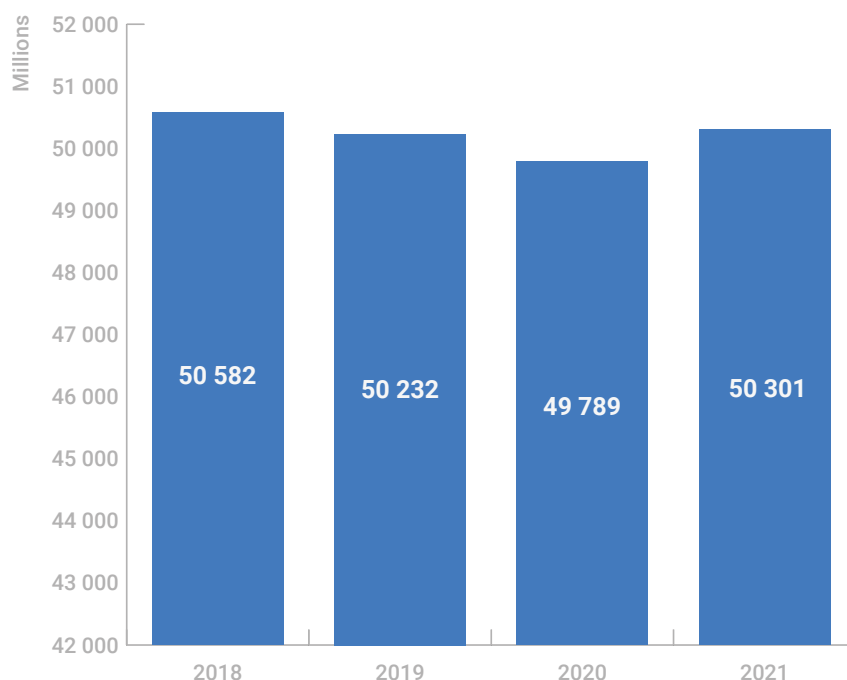
PARTIE I - UN BUDGET DE FONCTIONNEMENT davantage affecté par les difficultés économiques calédoniennes que par la crise COVID

En 2020 et 2021, le contexte déjà dégradé des finances publiques calédoniennes est aggravé par la crise COVID et ses incertitudes. De nouveau, la contrainte est forte sur les recettes communales¹⁰ qui restent globalement atones dans la lignée des années précédentes (-0,2%/an depuis 2018). En conséquence, les communes continuent d'agir, principalement en alignant leurs dépenses sur le rythme d'évolution de leurs recettes afin de préserver leur situation financière.

1. Des recettes préservées des effets de la crise COVID

Sur 2020/2021, les recettes de fonctionnement s'élèvent en moyenne à 50 Mds F.CFP. Elles apparaissent donc en léger retrait par rapport à la période 2018/2019 (50,4 Mds F.CFP), mais enregistrent un rebond en 2021 à 50,3 Mds F.CFP. Cette trajectoire est à ce titre comparable à celles des communes métropolitaines¹¹. Ce rebond des recettes est d'ailleurs plus fort hors Ville de Nouméa (+1,9% ; +0,6 Md F.CFP).

Graphique 1 : Recettes réelles de fonctionnement (retraitées) des communes de Nouvelle-Calédonie



10. 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.

11. En 2021, les recettes de fonctionnement des communes métropolitaines augmentent de +3,8 % alors qu'elles étaient en baisse en 2020 de -1,8% (contre -0,9% en 2020 et +1% en 2021 pour les communes calédoniennes).

a. Une structure des recettes quasi inchangée

Sur la période 2020/2021, la structure des recettes de fonctionnement reste assez semblable à celle de 2018/2019, quelle que soit la taille des communes, ce qui tend à atténuer l'ampleur des bouleversements qu'elles ont pu subir en lien avec la crise sanitaire.

Tableau 1 : Structure des principaux chapitres de recettes de fonctionnement entre les périodes 2018/2019 et 2020/2021

Chapitre budgétaire	Structure 2018/2019 (toutes communes)	Structure 2020/2021 (toutes communes)
Produits d'exploitation (C/70)	8,3%	8,3%
Dont Budget principal	2,8%	2,8%
Dont Service des ordures ménagères	4,7%	5,1%
Dont Service de l'eau potable	0,9%	0,9%
Dont Service de l'assainissement	0,8%	0,4%
Impôts et taxes (C/73)	24%	22,2%
Dont Centimes additionnels	15,8%	14,8%
Dont Taxe sur l'électricité	3,6%	3,6%
Dont TCA	1,1%	0,3%
Dont FPIC	1,5%	1,5%
Dotations et participations (C/74)	62,2%	62,5%
Dont FIP	38,6%	38%
Dont DGF	20,2%	21%
Autres produits de gestion courante (C/75)	3,8%	3,8%
Recettes exceptionnelles(C/77)	1,1%	2,5%
Autres	0,6%	0,7%
TOTAL	100%	100%

Ainsi, malgré la crise, la part des « recettes propres » reste globalement inchangée. De même, la part des « dotations et participations » reste importante, et même croissante, confortant leur rôle de « stabilisateur » voire compensateur des équilibres financiers communaux. Toutefois, dans le détail, quelques évolutions semblent révélatrices de la fragilité des recettes communales.



b. Des recettes qui se maintiennent en temps de crise, avec l'appui de l'Etat

Des recettes propres constantes

La constance du niveau des « recettes propres » constitue un premier indice de la résistance à la crise COVID des recettes communales alors même que les périodes de confinement ont occasionné une absence de services et de facturation, en particulier au niveau périscolaire (cantine, garderie, transport¹²). En France métropolitaine, selon le Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, « les recettes tarifaires ou domaniales étant généralement liées à l'activité économique, ont, pour la plupart d'entre elles, beaucoup diminué en 2020. Les reculs les plus frappants concernent les redevances liées aux activités périscolaires, culturelles, sportives et sociales, ou liées aux transports. Seules quelques recettes augmentent, comme les ventes d'eau, les redevances d'assainissement, les services départementaux d'analyse et de désinfection, ou les redevances funéraires. »

En Nouvelle-Calédonie¹³, ces « recettes propres » sur lesquelles les communes ont toute latitude pour agir sont essentiellement constituées de certaines recettes des chapitres budgétaires « autres produits de gestion courante » tels que les loyers du patrimoine communal (logements, foncier), et surtout des « recettes d'exploitation », telle que la facturation aux usagers des services publics, notamment industriels et commerciaux tels que l'adduction en eau potable, l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères ou l'assainissement.

Ainsi, la part des « **autres produits de gestion courante** » se maintient. Elles représentent 2,1 Mds F.CFP sur 2020/2021 contre 2 Mds F.CFP en 2018/2019. L'activation de ce levier reste un mouvement quasi-général. Les montants moyens 2020/2021 sont ainsi plus élevés que ceux des années 2018/2019 à l'exception des communes de plus de 5 000 habitants mais du fait d'une seule commune qui ne bénéficie plus du produit de la mise à disposition de personnel auprès de communes voisines.

De même, la part des « **recettes d'exploitation** » dans la structure des recettes reste identique en pourcentage (cf. tableau supra). Hors Nouméa¹⁴, leur montant est identique d'une année sur l'autre (2,3 Mds F.CFP). Dans le détail, les recettes du budget principal – comprenant la facturation du transport et de la restauration scolaire impactée par la crise – sont en baisse (environ 758 M F.CFP sur 2020/2021 contre 820 M F.CFP sur 2018/2019). Au contraire, les recettes d'ordures ménagères apparaissent en hausse, de 4,8 Mds F.CFP en moyenne sur 2018/2019 à 5,2 Mds F.CFP sur 2020/2021.

Si le produit des titres de recettes émis se maintient, le rythme d'encaissement en période COVID est à souligner. Il s'améliore sur les communes de plus de 10 000 habitants¹⁵, mais s'allonge sur les autres communes, en lien le cas échéant avec les consignes de temporisation dans le recouvrement des factures impayées recommandée par la DFIP, dans le contexte troublé par la crise COVID.

12. Les comptes externalisés au sein des caisses des écoles ne sont pas intégrés dans cette consolidation. Certaines Caisses des Ecoles ont ainsi connu une dégradation de leur situation, ayant dû puiser dans leurs réserves.

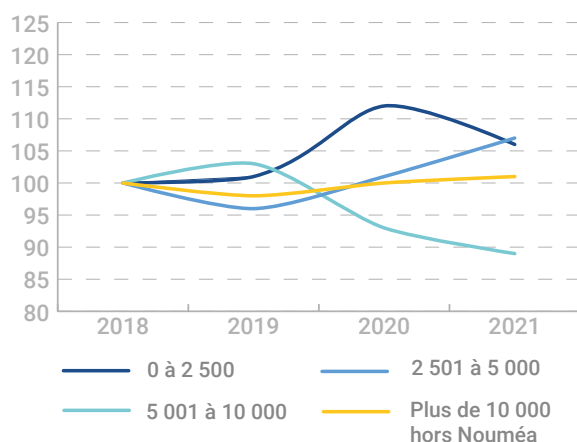
13. Les comptes des communes ne permettent pas une finesse de l'analyse. En outre, lorsqu'une comptabilité analytique est en œuvre au sein des communes, la qualité de la saisie de la donnée comptable est très variable. Il est dès lors très difficile de pouvoir isoler les recettes directement impactées par la crise COVID. Ce constat est également et d'autant plus vrai pour les dépenses de fonctionnement.

14. Exceptionnellement, l'étude de ce chapitre n'inclut pas la Ville de Nouméa dont les données ne sont pas très révélatrices des tendances plus générales constatées ailleurs, avec une recette qui a été impactée par des facteurs très localisés comme la révision tarifaire pour les installations de l'Office des postes et des télécommunications, ou au budget annexe assainissement les redevances perçues pour la modernisation des réseaux de collecte qui diminuent, en lien avec la baisse régulière des droits de raccordement qui dépendent des permis de construire.

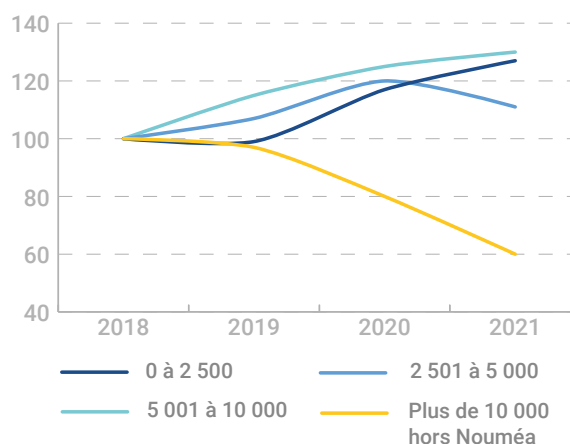
15. Il s'agit de données hors Nouméa, par cohérence avec l'analyse de l'évolution des recettes d'exploitation faite hors Nouméa.

Graphiques 2a et 2b : Évolution des produits des services et des restes à recouvrer par strate de population (en base 100)

2a : évolution des services et du domaine des communes selon leur strate (en base 100) - budget consolidé



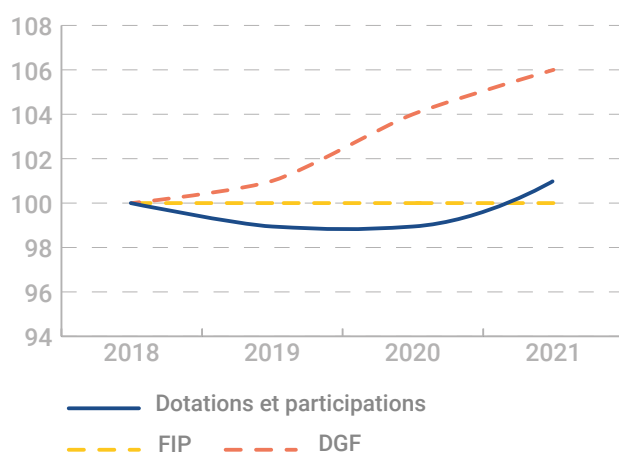
2b : évolution des restes à recouvrer des communes selon leur strate (en base 100) - budget consolidé



Des dotations en hausse

Cette résistance en période de crise résulte surtout du poids des « dotations et participations » qui représente les 2/3 des recettes de fonctionnement des communes. Les dotations connaissent ainsi une légère hausse depuis 2018 (+0,3%/an), avec un rebond plus significatif en 2021 (+2,3%). Cette tendance est uniforme, quelle que soit la taille des communes. Ce rôle de « rempart » à la crise est d'autant plus vrai pour les communes les moins peuplées qui sont les plus dépendantes à cette ressource (laquelle représente jusqu'à 87% des recettes pour les communes de moins de 2 500 habitants).

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



La dotation globale de fonctionnement (DGF), représente 20% des recettes de fonctionnement des communes et joue un rôle essentiel dans cette très légère progression des ressources communales.

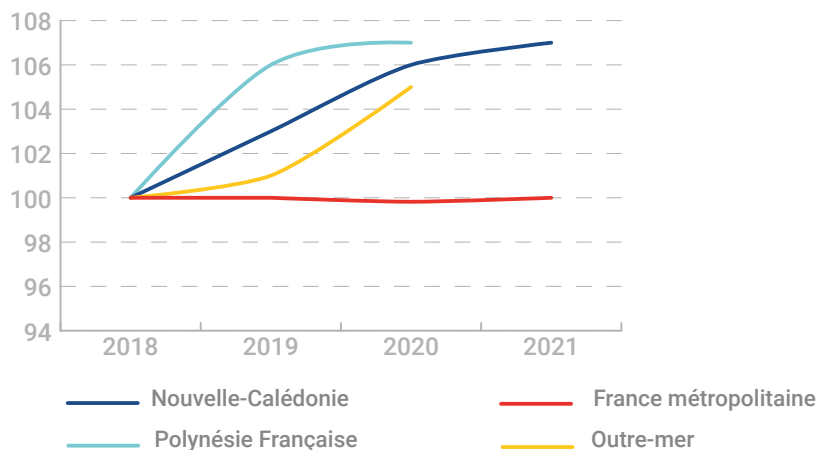
En Nouvelle-Calédonie, la DGF des communes est passée de 10,2 Mds F.CFP en moyenne sur 2018/2019 à 10,7 Mds F.CFP sur 2020/2021, traduisant un effort de solidarité nationale important. Toutes les communes calédoniennes bénéficient d'une augmentation dans des proportions comparables. Ainsi, en 2021, la part « forfaitaire » progresse très légèrement (alors



qu'elle était strictement identique depuis plusieurs années). De même, au cours de ce dernier exercice, la dotation d'aménagement des communes d'Outre-mer poursuit sa hausse. La DGF par habitant est de l'ordre de 40 000 F.CFP par habitant contre 34 000 F.CFP au niveau national.

Cette montée en puissance des dotations de péréquation profite à tout l'Outre-mer. Les départements d'Outre-mer bénéficient d'une dynamique de rattrapage, en ciblant l'effort de péréquation sur les communes les plus fragiles. En Polynésie, la DGF progresse également. Les communes d'Outre-mer se distinguent ainsi de leurs homologues métropolitaines qui voient leur DGF stagner.

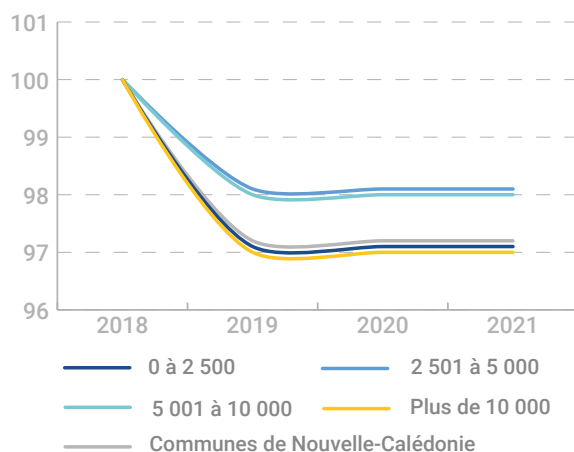
Graphique 4 : Évolution de la DGF des communes (en base 100)



Une autre composante essentielle des dotations et également stabilisatrice des situations financières communales est la dotation FIP fonctionnement, soit la part de fiscalité calédonienne reversée aux communes, qui assure le versement d'un minimum de ressources pour les trente-trois communes calédoniennes. Cette dotation FIP représente 38% des recettes de fonctionnement des communes.

Elle est très stable autour de 19,9 Mds F.CFP par an. Pour rappel, cette stabilité s'explique par l'effet cliquet garanti par la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 (jusque dans une certaine mesure)¹⁶.

Graphique 5 : Évolution du FIP fonctionnement des communes (en base 100)



16. L'effet cliquet du FIP évoqué supra connaît une exception qui s'applique au titre de l'exercice 2018. Ainsi, selon la loi organique, les communes ne peuvent collectivement percevoir plus de 18% du produit fiscal total effectivement recouvré. Or, en 2018, compte tenu de la baisse des recettes fiscales, le montant perçu dépasse ce plafond. Un reversement de 549 M F.CFP a donc été demandé par la Collectivité de Nouvelle-Calédonie (CNC) aux communes (cf. Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie 2020). Des échéanciers ont été proposés à ces communes par le gouvernement. Toutefois, la possibilité que toutes ne remboursent pas le Gouvernement reste très forte.

Or, l'effet cliquet n'a pu être assuré en 2021 que grâce à l'affectation au budget de répartition d'une partie du prêt de 28,6 Mds F.CFP accordé via l'AFD à la Collectivité de Nouvelle-Calédonie en mai 2020 à la demande et avec la garantie de l'État pour soutenir sa réponse à la pandémie de la Covid 19 et à ses conséquences économiques, financières et sociales. Sans cette affectation à hauteur de 7,6 Mds F.CFP, la dotation FIP fonctionnement aux communes aurait diminué. En effet, la loi organique prévoit de plafonner la part revenant au bloc communal à 18% de l'assiette fiscale. Néanmoins, quand les recettes fiscales diminuent, le montant de la part du bloc communal augmente mécaniquement. Elle peut alors dépasser ce seuil de 18%. Dans ce cas, l'effet cliquet du FIP n'est plus total. Les communes voient alors, comme les provinces et la Nouvelle-Calédonie, leur dotation diminuer. C'est ce qui se passera en 2022, rendant d'ailleurs difficile voire improbable un rebond des recettes en 2022.

c. Certaines recettes présentent quelques fragilités, signes de l'impact bien réel des difficultés économiques calédoniennes

Si la « résistance » des recettes est avérée dans le contexte COVID, les communes ne sont cependant pas épargnées par les difficultés économiques du territoire. Certaines des recettes communales présentent en effet quelques fragilités.

C'est le cas du produit des « **impôts et taxes** » qui recule de -7% environ, passant de 12,2 Mds F.CFP sur 2018/2019 à 11,3 Mds F.CFP sur 2020/21. En effet, ces « impôts et taxes » perçus par les communes sont par nature corrélés à l'activité économique, qui subit la conjoncture morose calédonienne aggravée par les conséquences de la crise sanitaire¹⁷. Il s'agit notamment des centimes additionnels et de la Taxe Communale d'Aménagement – TCA.

Parmi les centimes additionnels, ce sont les droits d'enregistrements qui diminuent le plus significativement, ainsi que ceux relatifs au foncier, alors que les autres centimes communaux sont relativement stables, voire augmentent (comme les patentes). On constate ce phénomène sur le Grand Nouméa où se trouve la richesse fiscale, mais également en dehors, ce qui démontre une activité économique globalement dégradée. Sur Nouméa, les centimes additionnels 2020 et 2021 sont à leur plus bas niveau sur la période. Ils restent néanmoins stables, ce qui peut peut-être s'apparenter à un niveau plancher.

Tableau 2 : Structure des centimes additionnels communaux entre 2018 et 2021

En F.CFP	2018	2019	2020	2021
Patentes	3 152 458 906	3 212 137 379	3 513 035 630	3 460 131 839
Droit d'enregistrements	2 638 707 074	2 323 368 479	1 859 081 179	1 998 928 100
Foncier	1 390 979 309	1 033 720 638	1 068 602 151	1 097 903 886
IRVM	989 680 184	1 224 428 071	738 501 631	939 769 796
Droit de licences	89 788 034	62 596 393	70 510 634	75 273 221
TOTAL	8 261 613 507	7 856 250 960	7 249 731 225	7 572 006 842

Source : DBAF

17. A noter qu'en France métropolitaine, le produit des impôts locaux directs a pu augmenter s'appuyant sur les résultats d'entreprises antérieurs à 2020, le rendement de ces impôts n'ayant pas été touché en 2020 par les effets de la crise sanitaire liée à la Covid.



Dans un contexte économique dégradé, la Taxe Communale d'Aménagement, par son caractère ponctuel, ses modalités particulières, et surtout sa dépendance à l'économie, donne très peu de perspectives aux communes qui l'ont instaurée (principalement celles de plus de 10 000 habitants). Elle s'élève à 0,1 Md F.CFP en 2021 contre plus de 1 Md F.CFP/an sur 2013/2015. Ces plus bas niveaux semblent devoir être durables.

De même, les communes n'ont pas de pouvoir d'action sur le dispositif national du Fonds National de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communales - FPIC dont le produit recule en 2021 à 753 M F.CFP (contre 780 M F.CFP en 2020), tout comme sur la taxe sur l'électricité, qui affiche une grande stabilité sur la période (entre 1,8 et 1,9 Md F.CFP / an).

Au contraire, pour contrebalancer, les communes ont généré des recettes exceptionnelles deux fois plus élevées (1,3 Md F.CFP en moyenne sur 2020/2021 contre moins de 0,6 Md F.CFP), issues de cessions de patrimoine le plus souvent. Toutefois, les cessions d'actifs pour pallier aux difficultés de la crise ne peuvent être que ponctuelles, et révèlent aussi les fragilités des recettes communales.

Le contexte économique, avec en particulier des incertitudes sur l'avenir, tire donc vers le bas certaines recettes communales.

En Résumé

Les recettes de fonctionnement des communes ont stagné de 2018 à 2021, aussi bien avant que pendant la crise COVID. Cette stagnation révèle de nouveau la dépendance des communes à des sources de recettes extérieures et l'absence d'autonomie financière.

Dans un contexte de morosité économique, cette dépendance constitue à la fois un facteur de protection et une limite pour les communes quant à leur capacité propre à actionner d'autres leviers pour affronter les crises.

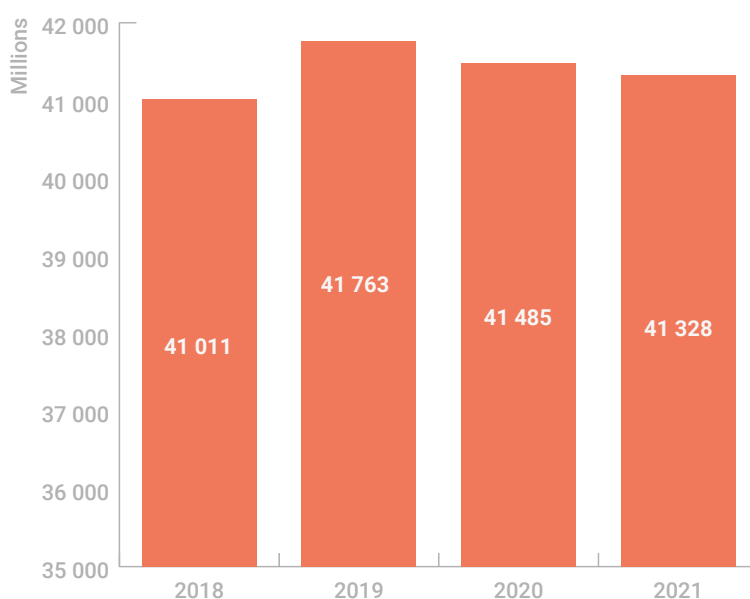
La résilience apparente des communes à la crise COVID est notamment due aux mesures de soutien de l'Etat, et en particulier au maintien du produit du FIP fonctionnement en 2021 au niveau de celui de 2020.

2. Sans surprise, un repli des dépenses sous l'effet de la crise COVID

a. L'impact attendu de la crise COVID sur les dépenses de fonctionnement

Contrastant avec la tendance historique, les dépenses de fonctionnement s'inscrivent en repli sur les deux derniers exercices, à 41,4 Mds F.CFP sur 2020/2021¹⁸. Cette contraction semble refléter un double impact de la crise sanitaire : **moindres réalisations du fait des périodes de confinement, et poursuite de l'effort de maîtrise des communes calédoniennes compte tenu de l'inertie de leurs recettes de fonctionnement.**

Graphiques 6 : Dépenses de fonctionnement des communes



En cela, les communes calédoniennes sont relativement alignées sur leurs homologues de métropole pour lesquelles, en 2020, les dépenses de fonctionnement du secteur communal diminuent de -0,8%. La crise sanitaire a en effet entraîné la diminution des dépenses de fonctionnement des communes, particulièrement vive dans le domaine des transports, du logement, de la culture et des sports.

La **maîtrise des dépenses** est visible sur les différents postes de dépenses mais à des degrés divers selon la taille des communes, et notamment pour les communes hors Nouméa.

18. Leur évolution n'est que +0,3%/an entre 2018 et 2021.



Tableau 3 : Evolution comparée entre les périodes 2018/2019 et 2020/2021 par chapitre des dépenses de fonctionnement et par strate de population (en Mds F.CFP)

Montant et évolution des dépenses ¹⁹	Total des communes	Communes de - de 2 500 habitants	Communes de 2 500 à 5 000 habitants	Communes de 5 000 à 10 000 habitants	Communes de + de 10 000 habitants	Communes de + de 10 000 habitants Hors NOUMEA
Total des charges	=	=	↗	↘	=	↗
2018/2019	41,4	4,7	5,4	5,1	26,2	10,1
2020/2021	41,4	4,7	5,6	5	26,2	10,2
Charges à caractère général (C/011)	↘	=	=	↘	↘	↘
2018/2019	15,7	2	2,3	1,9	9,6	4
2020/2021	15,5	2	2,3	1,8	9,4	3,9
Dépenses de personnel (C/012)	↗	↗	↗	=	=	↗
2018/2019	18	1,8	2,1	2,2	11,9	4,3
2020/2021	18,4	1,9	2,2	2,2	12,1	4,5
Autres charges de gestion courante (C/65)	↘	↘	↘	↘	=	↗
2018/2019	6,2	0,8	0,9	0,9	3,6	1
2020/2021	5,9	0,7	0,8	0,8	3,6	1,1
Charges financières (C/66)	↗	=	=	↗	↗	=
2018/2019	0,6	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2
2020/2021	0,7	0,1	0,1	0,1	0,4	0,2
Autres charges (C/014-67-68)	↗	=	↗	↗	=	↘
2018/2019	1,2	0,1	0,2	0,2	0,7	0,6
2020/2021	1,4	0,1	0,3	0,3	0,7	0,5

La stagnation des dépenses est assez générale. Sur la durée, les dépenses de fonctionnement n'augmentent que de +1% entre 2018 et 2021 (au regard d'une inflation annuelle moyenne de +0,4% sur la même période²⁰).

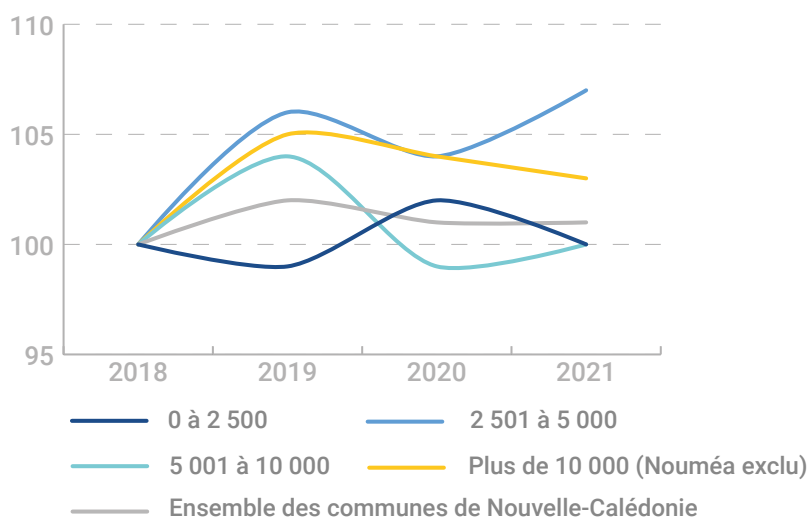
Des communes (celles de moins de 2 500 habitants et de 5 000 à 10 000 habitants) retrouvent même en 2021 leur niveau de 2018.

A contrario, la maîtrise des charges est plus difficile pour les communes de plus de 10 000 habitants (hors Nouméa), ce qui peut s'expliquer par la croissance démographique importante que connaissent ces communes²¹. La tâche est encore plus délicate pour les communes de 2 500 à 5 000 habitants, dont la rapide progression des dépenses s'explique notamment par l'accentuation des « autres charges » et des dépenses de personnel (voir ci-après).

19. Les arrondis, ainsi que les retraitements des dépenses opérés expliquent les différences entre le total des dépenses, et l'ensemble des chapitres de dépenses des communes.

20. Source ISEE « inflation annuelle » (1,8% en 2018, -0,5% en 2019, -0,8% en 2020 et 1,2% en 2021).

21. La problématique de l'essor démographique, et sa (non) prise en compte dans l'évolution du FIP fonctionnement du fait de l'application de l'« effet cliquet » fait l'objet d'une analyse spécifique dans l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie 2021. Cet effet cliquet ne permet pas de prendre en compte à la différence de la DGF certaines dynamiques, comme la croissance de la population. Il est régulièrement soulevé que cet effet cliquet s'applique non seulement sur l'enveloppe globale mais également commune par commune. Ainsi, au nom du principe de péréquation, les communes dont la population croît le plus rapidement enregistrent une évolution relativement plus faible de leur dotation FIP.

Graphique 7 : Dépenses de fonctionnement par strate de population (en base 100)

La diminution des « charges à caractère général » (chapitre 011 ; 37% du total) est caractéristique de la crise COVID. En France métropolitaine, l'ensemble de ces charges a ainsi diminué de -6,4 % en 2020 pour les communes²². En Nouvelle-Calédonie, l'impact de la crise sanitaire sur ces dépenses se constate notamment sur le poste des consommables en **électricité** et surtout **carburants**. Si pour les premières dépenses, la baisse est réduite (-39 M F.CFP) et peut aussi être la conséquence des économies d'énergies permises par l'installation de plus en plus répandue de panneaux solaires, la diminution significative des secondes (passant de 302 M.F.CFP en moyenne sur 2018/2019 à 250 M.F.CFP de dépenses en moyenne sur 2020/2021), est probablement un effet COVID lié à une moindre activité des services municipaux du fait des confinements et restrictions. Pour les mêmes raisons, le chapitre « transport » recule de plus de 100 M.F.CFP entre les deux périodes pré-COVID et COVID, passant de 1 Md F.CFP/an à moins de 0,9 Md F.CFP. La crise COVID a notamment eu un impact significatif - à la baisse - sur le service de transport scolaire. Au contraire, certaines dépenses poursuivent leur augmentation comme les dépenses d'entretien.

L'impact incontournable de la crise COVID s'applique également à la hausse des « **charges exceptionnelles** » (chapitre 67 ; 3% du total). En métropole, certaines dépenses exceptionnelles des communes avaient fortement augmenté du fait de la crise sanitaire, en particulier dans les grandes communes. En Nouvelle-Calédonie, elles augmentent de 13%, passant 0,9 Md F.CFP en moyenne sur 2018/2019 à près de 1,1 Md F.CFP sur 2020/2021.



22. Certaines composantes sont en progression, comme celles correspondant à l'achat de fournitures d'entretien et de petits équipements (+ 29,8 %). D'autres, plus nombreuses, diminuent, traduisant la mise en veille de certains services ou équipements. Les consommations d'énergie des communes (- 2,9 %) ou de carburants (- 20,6 %) ont reculé, de même que celles d'alimentation (- 23,5 %), de publicité, foires, réceptions et relations publiques (- 36,9 %), de transports (- 37,0 %), ou encore les frais de déplacement (- 45,3 %).



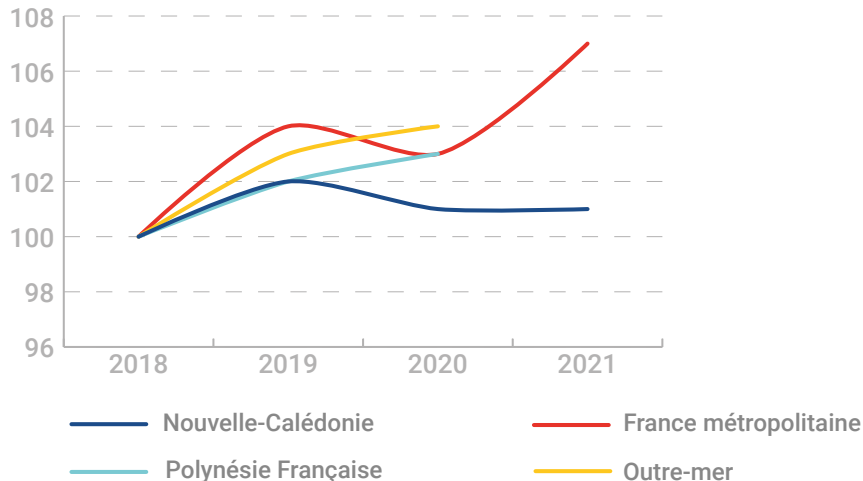
Pour ce qui concerne les **charges de personnel** (chapitre 012 ; 44% du total), comme en métropole, ces dépenses sont les moins perturbées en 2020 par la crise COVID. Elles ont ainsi continué leur (faible) évolution (+0,7%/ an en 2020 et 2021). Que ce soit les rémunérations des personnels titulaires (+1% en 2020, puis +0,6% en 2021²³), que celles des personnels temporaires (-0,8% en 2020 puis +0,5% en 2021)²⁴, ces dépenses sont très contenues. La croissance des charges sociales n'est pas plus rapide (+1,1% en 2020 et +0,6% en 2021)²⁵. Si la part des temporaires augmente en métropole (du fait d'un effet report des recrutements), c'était déjà le cas en Nouvelle-Calédonie avant la crise COVID. Cela pourrait toutefois évoluer dans le sens inverse du fait des réformes en cours (intégration dans la fonction publique des agents non titulaires). Ces dépenses sont limitées (36,7% des recettes en 2020 et 2021 contre 36,1% en 2019) et les moins élevées des communes d'Outre-mer (cf. Annexe II). En tout état de cause, la grande maîtrise de ce poste montre l'attention portée par la grande majorité des communes à ces dépenses de personnel à fort enjeu.

Au-delà de ces éléments de convergence attendus en période de crise avec la situation observée en métropole, la trajectoire des communes calédoniennes se différencie cependant par plusieurs caractéristiques comme détaillées ci-après (baisse des charges de gestion courante et hausse des charges financières).

b. La trajectoire néanmoins singulière des dépenses de fonctionnement

La principale caractéristique des dépenses de fonctionnement calédoniennes est leur maîtrise sur la durée (+0,3%/an en moyenne depuis 2018), alors que les dépenses de fonctionnement des communes métropolitaines repartent à la hausse assez nettement dès 2021 (près de +3% par rapport à 2020).

Graphique 8 : Dépenses de fonctionnement des communes par géographie (en base 100)



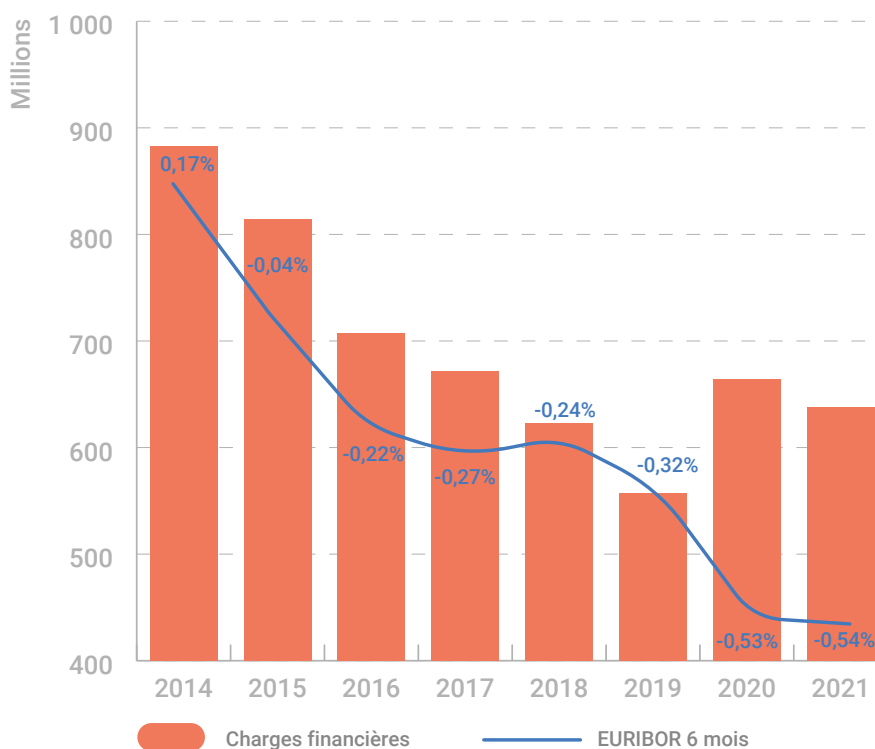
Au sein des « **Autres charges de gestion courante** » (chapitre 65 ; 14% du total), quand en métropole, les dépenses d'intervention se stabilisent, **en Nouvelle-Calédonie, ces postes continuent de diminuer** (-2,6% en 2020 puis -7,1% en 2021)²⁶, notamment les subventions aux associations. S'élevant en 2018/2019 au niveau de 1,2 Md F.CFP (contre 1,4 Md F.CFP en 2016), ces dépenses ne représentent plus que 1 Md F.CFP sur 2020/2021, ce qui interroge sur le niveau nécessaire à la préservation du tissu associatif. Le léger recul des versements aux Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) est quant à lui plus contre-intuitif dans la mesure où ils sont en première ligne en période de crise, pour un montant désormais inférieur à 0,8 Md F.CFP sur 2020/2021. Toutefois, ces versements ne donnent pas une parfaite indication sur le niveau d'intervention des CCAS, ceux-ci ayant pu puiser dans leurs réserves sans solliciter davantage le budget de la commune. Ce même raisonnement s'applique aussi aux Caisses Des Ecoles en charge des activités de transport, restauration et d'accueil périscolaire, qui ont été confrontées à de nombreuses semaines de fermeture ou de restrictions en 2020 et 2021 du fait de la crise.

De même, les contributions aux syndicats intercommunaux chutent de -17,3% en 2021 (contre -7,8% en 2020)²⁷. La dissolution du SIVM Centre Est explique aussi une partie de ce recul.

D'une manière générale, les subventions vers les associations ou les établissements publics peuvent être perçues comme des variable d'ajustement à la main des communes. Toutefois, ces baisses interpellent sur les risques de dégradation en cascade du service public ou celui rendu par le tissu associatif.

Enfin, ce qui fait aussi la singularité de la trajectoire des communes calédoniennes en temps de crise est la hausse des **charges financières** (chapitre 66, 2% des charges). Après une baisse continue, elles rebondissent et dépassent 0,6 Md F.CFP/an sur 2020/2021, alors qu'en métropole, la baisse des charges financières se poursuit. Les charges financières sont adossées à un recours significatif (mais soutenable) à l'emprunt. A noter que ce levier de l'emprunt a été utilisé en période de taux bas. Ainsi, le coût moyen de la dette représente 1,8% en 2021 contre 2,2% en 2018²⁸.

Graphique 9 : Charges financières des communes de Nouvelle-Calédonie comparées à la variation de l'Euribor 6 mois²⁹



L'essor des taux en 2022 constitue une nouvelle donne pour les communes calédoniennes, susceptible d'affecter le mode de financement des investissements. Bien que ces taux ne soient pas à des niveaux objectivement prohibitifs, les acteurs publics vont désormais devoir intégrer dans leurs prospectives budgétaires des charges financières plus significatives que durant la période 2018/2021.

27. soit -231 M F.CFP en 2021, à 1,1 Md F.CFP en 2021.

28. Le coût moyen de la dette est déterminé en rapportant les charges financières de l'année n à l'encours de dette de l'année n-1. Ce coût moyen de la dette peut s'apparenter au taux d'intérêt moyen de la dette des collectivités. Ce coût moyen de la dette des communes calédoniennes moins élevé que celui des communes métropolitaines (2,1% en 2021), conséquence de la dette contractée au cours des années récentes dans un contexte de taux d'intérêts bas mais aussi parfois à des taux bonifiés. En 2020, ce coût moyen de la dette était supérieur en Outre-mer (2,3%), mais inférieur pour les communes de Polynésie (1,2%).

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 établissements financiers pour tarifer leurs prêts.



En Résumé

En ce qui concerne les charges de fonctionnement, les communes calédoniennes ont fait face à la crise sanitaire en assumant certes des dépenses affectées par la crise, mais aussi en agissant sur les leviers à leur disposition pour maîtriser et même réduire leurs dépenses. L'ampleur et la durée de ces restrictions questionnent néanmoins sur le niveau de service rendu, ou sur la santé financière des entités externes recevant des contributions des communes.

Cette maîtrise des dépenses de fonctionnement reste en tout état de cause essentielle dans la préservation de la situation financière des communes calédoniennes. Ce mouvement de fond est d'ailleurs ce qui distingue le plus les communes calédoniennes de leurs homologues métropolitaines en période COVID. La singularité de la trajectoire financière des communes tient aussi à la hausse des charges financières de nature à modifier leur stratégie de financement des investissements, dans un contexte de hausse des taux.

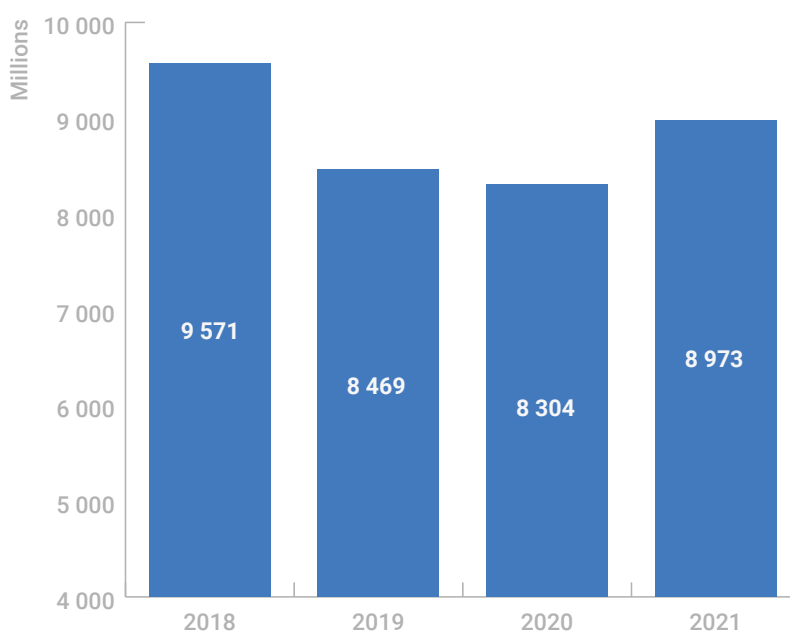
3. Une épargne en baisse mais qui résiste en période COVID, avec des situations différenciées selon la taille des communes

Dans un contexte marqué par la dégradation des finances publiques et la crise COVID, l'épargne dégagée par les communes calédoniennes connaît presque « mécaniquement » une baisse.

L'épargne brute est ainsi moins importante sur 2020/2021 que sur la période passée ; représentant en moyenne 8,6 Mds F.CFP contre 9 Mds F.CFP sur 2018/2019. Cette diminution de -4,4% s'explique par des recettes de fonctionnement qui n'évoluent plus voire diminuent (-0,2%/an depuis 2018) alors qu'au contraire les dépenses de même nature, même très maîtrisées, tendent à la hausse (+0,3%/an).

Toutefois, après avoir atteint son plus bas niveau en 2020 (8,3 Mds F.CFP), l'épargne brute connaît un **rebond en 2021** pour s'élever à 9 Mds F.CFP, soit le niveau moyen de 2018/2019. Ce rebond est permis au cours de ce dernier exercice par l'évolution contraire entre les dépenses de fonctionnement qui diminuent et les recettes de fonctionnement qui augmentent (légèrement).

Graphique 10 : Epargne brute dégagée par les communes



Dans un contexte dégradé, l'épargne communale fait donc mieux que résister et apparaît suffisamment importante pour assurer, en partie, l'autofinancement des investissements et le remboursement de la dette.

Rapporté aux recettes de fonctionnement, le taux d'épargne des communes de Nouvelle-Calédonie est en moyenne de 17,2% sur 2020/2021 contre 17,9% en 2018/2019. Il se maintient donc à un relativement bon niveau d'épargne, supérieur au plancher de 15% des recettes recommandé par l'AFD.

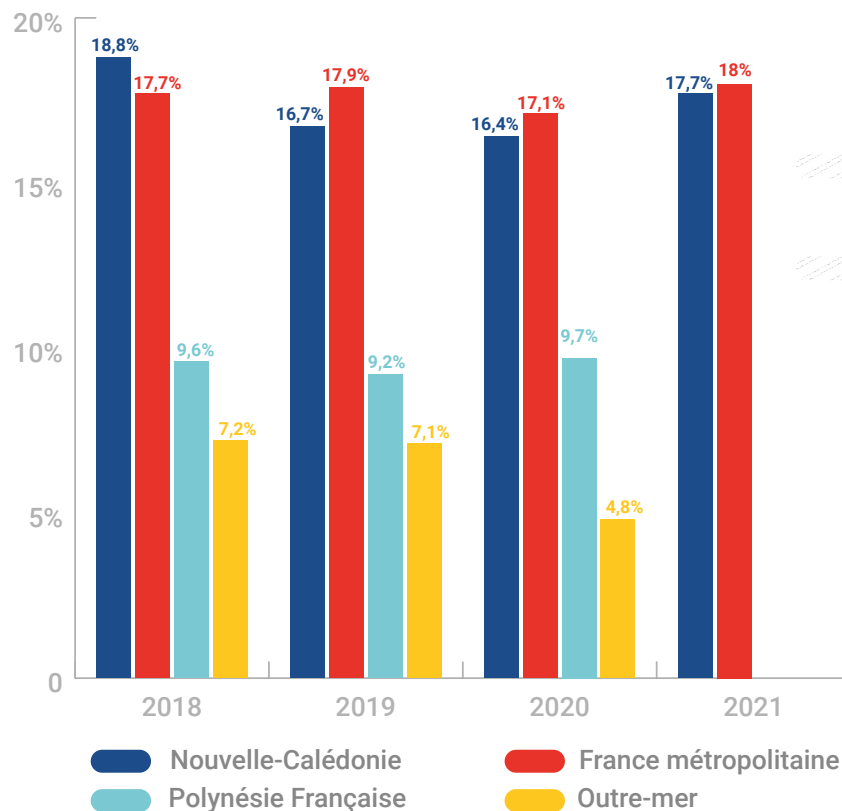
Ce taux d'épargne des communes calédoniennes demeure supérieur à celui des communes d'Outre-mer³⁰ et comparable à celui des communes de France métropolitaine³¹.

30. Voir annexe 2.

31. Calculée sur la base de comptes consolidés, l'épargne brute des communes de France métropolitaine dépasse depuis 2019 celles des communes calédoniennes, alors qu'elle était en-deçà au seul budget principal.



Graphique 11 : Comparaison des taux d'épargne brute des communes par géographie (en % des recettes de fonctionnement)



En France métropolitaine, l'amélioration de la situation de l'épargne est générale. De même, en Polynésie Française, l'année 2020 est une année où l'épargne des communes a bien résisté à la crise COVID³² (si l'épargne reste inférieure à 10% des recettes, elle apparaît cependant en hausse en 2020). Dans les autres communes d'Outre-mer, en revanche, l'épargne est en baisse sensible en 2020, semblant révéler l'ampleur de l'impact de la crise sanitaire. De surcroît, leur taux d'épargne brute en 2020 est très peu élevé (< à 5% des recettes), ce qui est handicapant pour mener des politiques d'investissements dynamiques et rembourser la dette.

D'une manière générale et à travers leur niveau d'épargne brute, les communes calédoniennes affichent une résistance certaine à la crise COVID et ses conséquences. Fin 2021, le taux d'épargne des communes dans leur ensemble est de 17,8% des recettes³³. Ce taux apparaît plus élevé hors Ville de Nouméa (dont le poids peut parfois influencer sur certains ratios) : à 19,4% de taux d'épargne. Ce dernier indicateur est même en amélioration constante depuis 2019 et ce malgré la crise sanitaire³⁴.

Dans le détail, quelques différences sont à signaler selon la taille des communes.

La divergence qui interpelle le plus concerne l'écart entre l'épargne des communes de moins de 10 000 habitants et celle de plus de 10 000. D'une part, fin 2021, le taux d'épargne moyen des communes de moins de 10 000 habitants affiche une convergence notable à hauteur de 23,5% des recettes, soit un niveau relativement élevé et globalement en amélioration (cf. graphique infra)³⁵.

D'autre part, le taux d'épargne des communes de plus de 10 000 habitants est au plus bas, à 14% des recettes, et même à 12,2% hors Ville de Nouméa.

Si un écart a toujours été constaté dans les Observatoires des Communes précédents, le fait marquant en 2021 est la moindre amélioration de l'épargne pour les communes de plus de

32. Pour rappel, les données 2021 des communes polynésiennes ne sont pas disponibles.

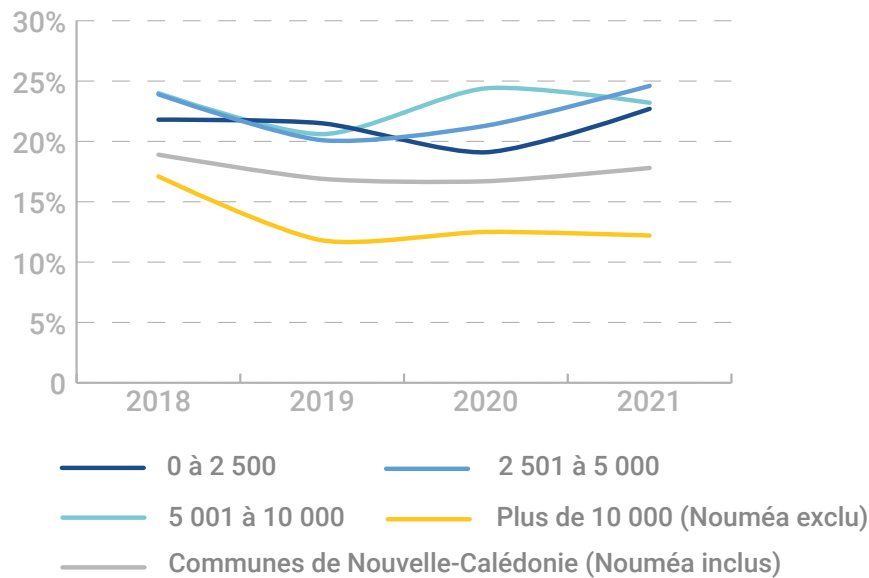
33. Contre 16,7% en 2020, et 16,9% en 2019.

34. Contre 17,4% en 2019 puis 18,2% en 2020.

35. En tendance, l'amélioration de l'épargne fin 2021 se constate partout, à l'exception des communes de 5 000 à 10 000 habitants, dont le taux d'épargne était cependant le plus élevé des communes en 2020.

10 000 habitants, peut-être le signe d'une plus grande rigidité des dépenses découlant, pour certaines, de leur croissance démographique. Rappelons, en outre, qu'elles avaient initié leur maîtrise des dépenses de fonctionnement quelques temps avant les communes les plus petites.

Graphique 12 : Evolution des taux d'épargne brute des communes par strate de population



Au final, la situation des communes calédoniennes affiche une certaine adaptation et résistance à la crise en dégagant un niveau d'épargne encore suffisamment important. Cependant, l'analyse affinée par taille de commune montre une situation plus fragile pour les communes de plus de 10 000 habitants.



LE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES, EN SYNTHÈSE :

Fin 2021, les communes ont traversé la crise sanitaire sans trop de bouleversements au regard des indicateurs financiers. Les recettes liées à l'activité économique se sont tassées, quand certaines dépenses étaient mécaniquement en repli du fait des confinements et des restrictions.

Au final, les fondamentaux restent assez solides avec une trajectoire financière correctement orientée, marquée par une résistance des recettes (avec un appui de l'Etat non négligeable à travers la DGF et à travers la mise en place du prêt COVID qui a permis de stabiliser le FIP fonctionnement). Par ailleurs en matière de dépenses, les communes maintiennent leur dynamique de maîtrise des charges de fonctionnement.

L'enjeu pour les communes est de préserver leur épargne, et ainsi leurs marges de manœuvre futures. Le niveau d'épargne, plutôt bon pris dans son ensemble, ne doit toutefois pas masquer certaines situations de plus en plus tendues, notamment pour les communes de plus de 10 000 habitants.



Barrage de la Dumbéa

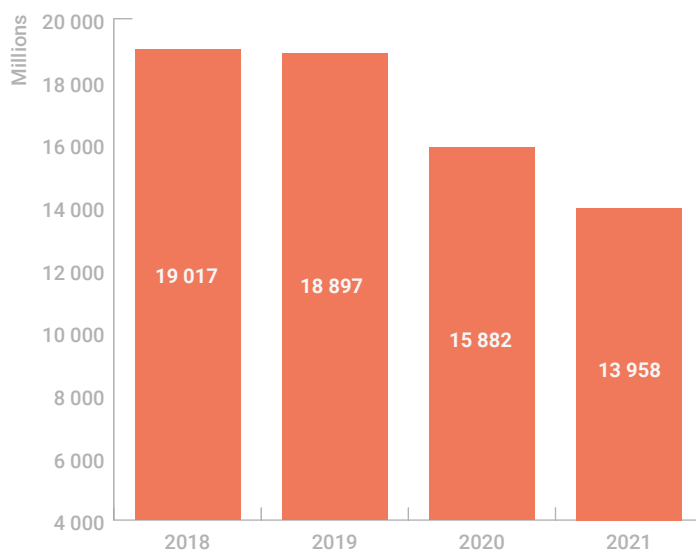


PARTIE II - UN BUDGET D'INVESTISSEMENT au ralenti, à la fois prévisible et spécifique

1. Un ralentissement de l'investissement habituel en début de mandat électoral, mais prolongé par la crise COVID en Nouvelle-Calédonie

Sur 2020/2021, le montant global investi par les communes représente 14,9 Mds F.CFP contre 19 Mds F.CFP sur 2018/2019. **Les investissements communaux n'en représentent plus qu'un tiers sur 2020/2021**, après avoir représenté plus de 43% de l'investissement total des collectivités locales de Nouvelle-Calédonie³⁶ sur 2018/2019.

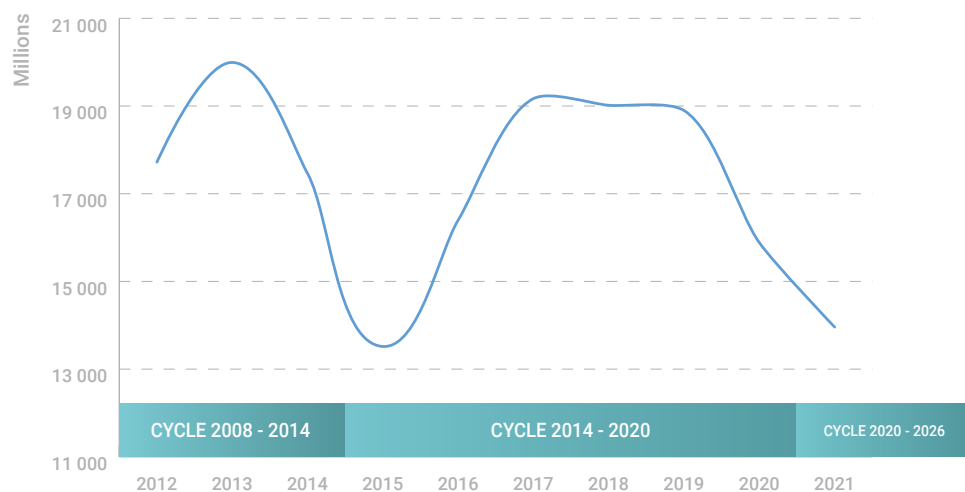
Graphique 13 : Dépenses d'investissement (hors remboursement de l'emprunt) des communes en Nouvelle-Calédonie



Cette baisse de l'investissement communal est en fait habituelle à ce stade du cycle électoral.

En effet, en début de mandat, les investissements sont modérés - les équipes municipales nouvellement élues privilégient la phase d'études de leurs projets avant la phase de réalisation de ces projets jusqu'à l'inauguration si possible en fin du mandat. Si on compare le cycle électoral actuel (post 2021) au précédent (2014 à 2020), on retrouve des profils d'investissement assez semblables, avec même un niveau encore plus bas lors de la mandature précédente (13,5 Mds F.CFP en 2015 contre 14 Mds F.CFP en 2021³⁷).

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

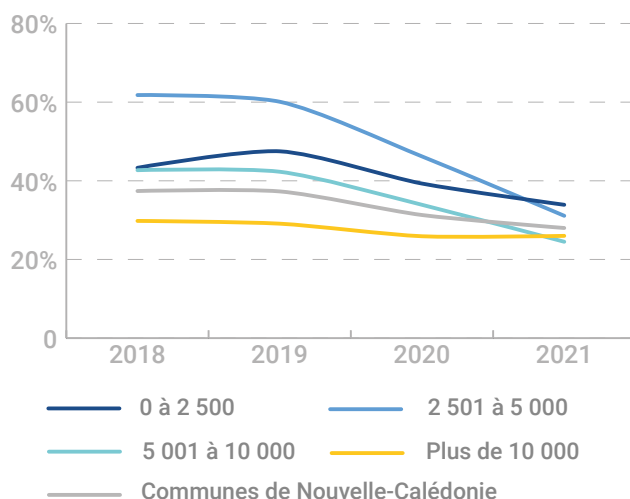


36. Communes, provinces et gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

37. Comme les années précédentes, les communes privilégient l'investissement porté par le budget principal : en 2021, 11,3 Mds F.CFP étaient portés par celui-ci, soit 81% du total des investissements réalisés.

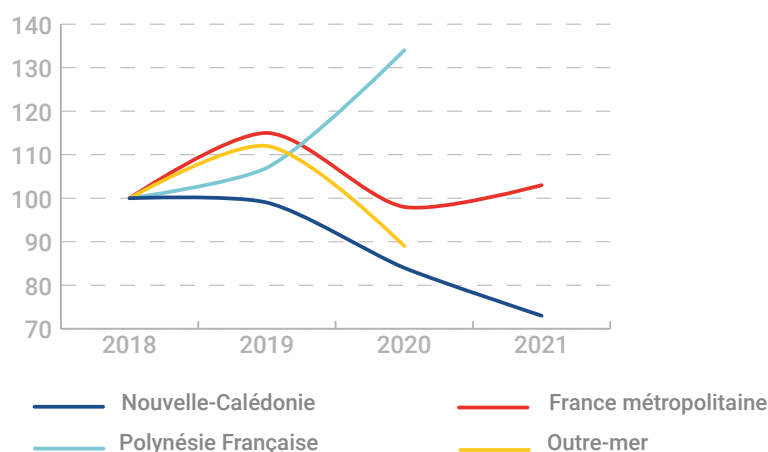
Toutes les communes, quelle que soit leur taille de population, affichent un effort d'investissement en retrait par rapport aux années passées. Une analyse plus détaillée révèle quelques nuances entre les différentes strates de population. Ainsi, ce ralentissement des investissements est plus net pour les communes dont la population est comprise entre 2 500 et 10 000 habitants. La tendance à la baisse est moins forte pour les plus petites communes, tout comme les plus grandes. Grâce au rebond de l'investissement de Nouméa, les communes de 10 000 habitants parviennent même à stabiliser leur effort d'équipement en 2021, alors qu'il baisse de nouveau partout ailleurs.

Graphique 15 : Evolution de l'effort d'équipement des communes selon leur strate démographique



Après être resté élevé à 37,4% des recettes sur 2018/2019, l'effort d'équipement global des communes calédoniennes ne représente plus que 29,4% en moyenne sur 2020/2021. Comme en métropole, les dépenses d'équipement sont marquées par le cycle électoral et la crise sanitaire. Les communes métropolitaines connaissent une baisse forte (-16,3% des dépenses d'investissement), qui concerne l'ensemble des strates de population. La crise sanitaire y a également stoppé les chantiers en cours pendant le confinement de la population, et a par ailleurs touché le processus électoral en espaçant les deux tours des élections municipales métropolitaine de plus de trois mois. Les communes polynésiennes ont quant à elles une croissance atypique de leurs investissements, malgré le cycle électoral et la crise sanitaire³⁸.

Graphique 16 : Evolution comparée des dépenses d'investissement des communes par géographie (en base 100)



38. « A compter de 2016, les dépenses d'investissement n'ont cessé de croître, y compris en 2020, indépendamment du report des élections et de la période de confinement » (Observatoire des communes de Polynésie française 2022).



Si la moindre part des communes dans l'investissement public en Nouvelle-Calédonie s'explique (par le cycle électoral et la crise), l'absence de rebond en 2021 interpelle.

La 2ème année du mandat est en général plus « productive » en investissement. De même, cette tendance à la baisse paraît antinomique avec le cycle des contrats de développement 2017/2021, qui s'achève dont on aurait dû voir la finalisation (et mandatement) des opérations contractualisées.

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'année³⁹.

Il n'est pas certain que le rebond de l'investissement soit significatif en 2022. En effet, les restes à réaliser en dépenses d'investissement à fin 2021, continuent de décroître et atteignent leur plus bas niveau⁴⁰.

C'est particulièrement vrai pour les communes de plus de 5 000 habitants. Davantage que des difficultés de réalisation, cette décroissance semble indiquer l'absence de nouvelles opérations. Cette tendance pourrait s'expliquer par des difficultés financières auxquelles s'ajoute un manque de visibilité, tant sur les recettes d'investissement (avec l'achèvement du contrat de développement dont le terme a été étendu à 2022) que sur les recettes de fonctionnement (recul annoncé en 2022 de la première ressource, le FIP fonctionnement).

Pour les communes de moins de 5 000 habitants, les reports d'investissement sont au contraire croissants et élevés. Ils semblent être le signe de plus grandes difficultés de planification et de réalisation, représentant ainsi 13 à 14 mois d'investissements, avec probablement un effet de rattrapage dans la finalisation des opérations du contrat de développement.

2. Un financement sain, reposant essentiellement sur l'épargne et les subventions, avec un recours à l'emprunt qui se ralentit

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) ou non pérenne (tel que le recours au fonds de roulement - les « réserves » - et le cas échéant les cessions de patrimoine).

D'une manière générale, depuis 2018, **le mode de financement des communes de Nouvelle-Calédonie est sain et équilibré, sollicitant à parts relativement égales l'épargne, les subventions, et l'emprunt.**

Sur 2020/2021, la part de l'épargne nette et des subventions est plus prédominante (75%), alors que l'on constate par rapport aux années précédentes un moindre recours à l'emprunt, comme moyen de financer les investissements (25%).

39. D'autres facteurs déliés de la crise sanitaire ont aussi pu jouer, comme certaines difficultés de trésorerie.

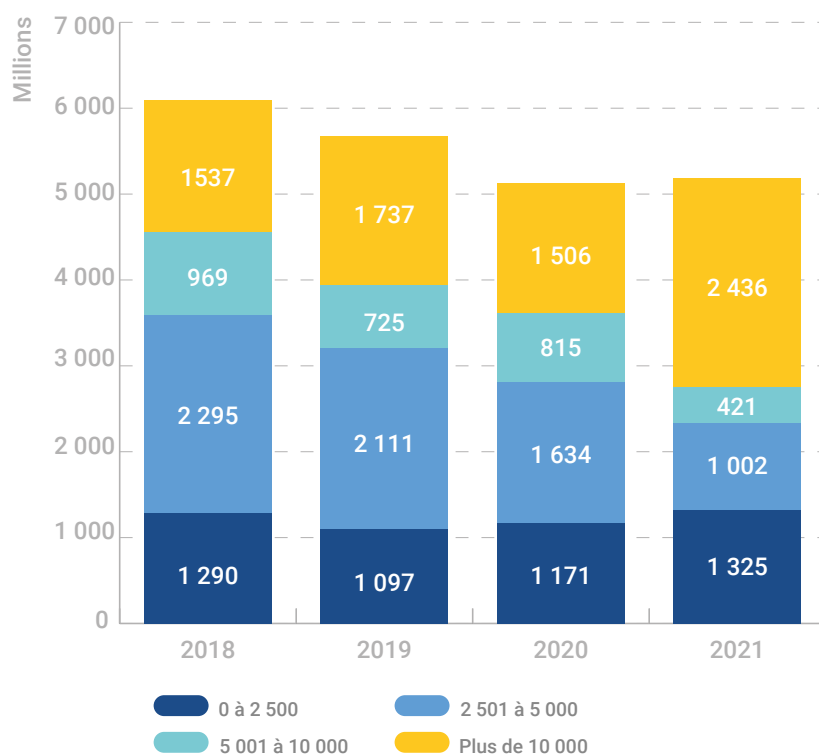
40. Ils s'élevaient à 8,2 Md F.C.F.P, représentant environ 6 mois de réalisation (contre 16,9 Mds F.C.F.P en moyenne sur 2018/2021).

a. Des subventions d'investissement toujours aussi essentielles

Composante essentielle sur 2020/2021, les subventions d'investissement⁴¹ financent près de 40% des dépenses sur 2018/2021. Les communes ont pu compter sur leurs partenaires financiers, au premier rang desquels l'Etat qui a contribué à hauteur d'environ 2,7 Mds F.CFP/an en moyenne sur 2020/2021 au titre de la Dotation à l'Équipement des Territoires Ruraux (DETR) et du Fonds Exceptionnel d'Investissement (FEI), et des contrats de développement. A travers leurs subventions, les provinces sont un autre acteur majeur de l'investissement communal, tout comme le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à travers par exemple le Fonds d'Électrification Rurale (FER) ou le Fonds issu de la Taxe de soutien aux Actions de lutte contre les Pollutions (TAP).

En moyenne, ce sont 5,5 Mds F.CFP de subventions qui sont apportées par an au budget des communes depuis 2018. Ce chiffre apparaît quelque peu en retrait au regard de l'historique (5,9 Mds F.CFP/an la période 2014/2017 par exemple), en particulier sur 2020/2021, avec des subventions d'investissement ne s'élevant qu'à 5,2 Mds F.CFP contre 5,9 Mds F.CFP encore en 2018/2019.

Graphique 17 : Subventions d'investissement des communes de Nouvelle-Calédonie

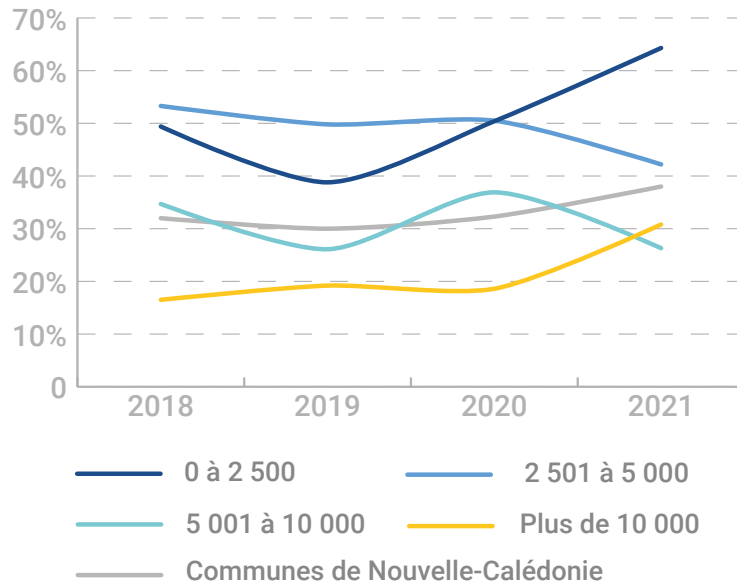


41. Et « d'autres recettes d'investissement », telles que celles reçues au titre d'opérations réalisées pour le compte de tiers. Elles représentent en moyenne 4% des recettes d'investissement sur 2018/2021 pour environ 0,2 Md F.CFP / an.



Cette tendance à la baisse est particulièrement marquée pour les communes de 2 500 à 10 000 habitants. Fin 2021, leurs niveaux de subventionnement sont au plus bas, alors qu'au contraire, les plus petites (<2 500 habitants) et les plus grandes communes (>10 000 habitants) ont perçu des niveaux élevés et parfois même records⁴². Leur taux de subventionnement évolue en conséquence (cf. encart page 33).

Graphique 18 : Taux de subventionnement des investissements des communes de Nouvelle-Calédonie

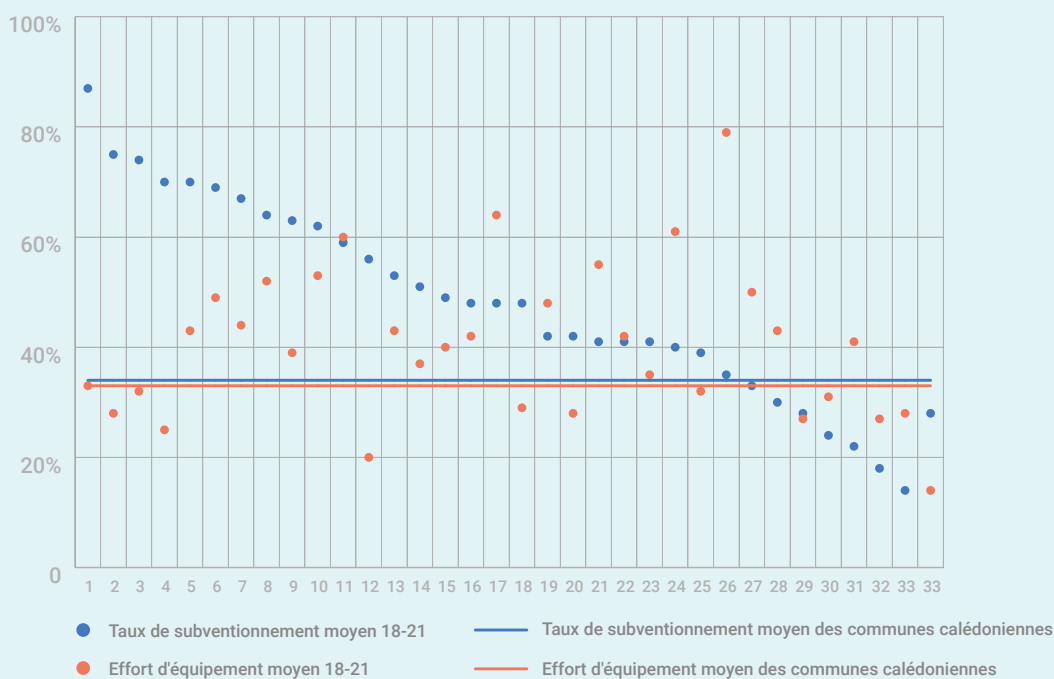


L'OPTIMISATION DU NIVEAU DE SUBVENTION DES COMMUNES EST-ELLE ENCORE POSSIBLE ?

Dans un contexte de raréfaction de l'argent public, l'optimisation de la perception des subventions représente un levier intéressant pour les communes. L'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie 2018 rappelait que les communes qui ont dédié des ressources humaines pour cette tâche avaient obtenu des résultats plus rapides. L'expérience de « culture des recettes » de l'une d'entre elles y est aussi détaillée, avec au final, une réorganisation interne et une démarche volontariste pour encaisser ou solliciter des subventions qui ont contribué à l'amélioration de sa situation financière avec un niveau d'épargne supérieur à la moyenne des années passées, et un financement de l'investissement rééquilibré.

Pour déterminer les marges d'optimisation, il est utile de pouvoir se situer. En annexe III du présent Observatoire sont présentés les ratios selon la taille de la commune. Le graphique suivant compare les niveaux de subventionnement⁴³ et d'effort d'équipement de chacune des 33 communes.

Graphique 19 : Comparaison du taux de subventionnement et de l'effort d'équipement de chacune des 33 communes sur la période 2018/2021 (en % respectivement des dépenses d'investissement et des recettes de fonctionnement)



Lecture du graphique : sur la période 2018/2021, la commune 1 a en moyenne un taux de subventionnement de 87% et un effort d'équipement de 33%. Sur la même période, la commune 33 a en moyenne un taux de subventionnement de 14% et un effort d'équipement de 28%. Pour mémoire, le taux de subventionnement moyen d'un investissement communal est de 33% en Nouvelle-Calédonie sur 2018/2021 (37% en 2021), et l'effort d'équipement moyen est de 33% des recettes (28% en 2021). Ces niveaux sont toutefois tirés vers le bas du fait du poids des communes de plus de 10 000 habitants, et particulièrement de la Ville de Nouméa. Le taux de subventionnement est plutôt de 50% pour les communes de moins de 5 000 habitants, et autour de 30% pour les plus de 5 000 habitants⁴⁴.

Si les communes qui parviennent à investir massivement tout en captant beaucoup de subventions sont minoritaires voire rares, une majorité de communes sont « dans la moyenne ». D'autres communes gagneraient à non seulement améliorer leur niveau de subventionnement, mais aussi mieux élaborer le plan de financement de leurs investissements pour ne pas s'engager dans des dépenses qui feraient trop appel à l'emprunt ou à leur fonds de roulement.

43. L'interprétation de cet indicateur financier tient donc compte à la fois du montant de subvention titré et du montant de dépenses mandatées. Une commune peut ainsi percevoir un haut niveau de subvention, mais avoir un taux de subventionnement inférieur à cette moyenne si son niveau de dépenses d'investissement est également très élevé. A contrario, une commune qui investit très peu, peut très bien afficher un excellent taux de subvention, par exemple en percevant des reliquats de subventions au titre d'investissements des années passées.

44. Attention toutefois aux comparaisons hâtives : le périmètre des données présentées ne prend par exemple pas en compte les structures intercommunales, qui sont potentiellement porteuses d'importants investissements.



Comme pour les dépenses, **les restes à réaliser en recettes d'investissement tendent à la baisse en 2021**. Ils sont quasi-inexistants pour les communes de plus de 10 000 habitants, ce qui semble indiquer un tarissement des subventions d'investissements à venir. En revanche, des communes de moins de 10 000 habitants ont des reports à fin 2021 supérieurs à une année d'encaissement, semblant montrer au contraire des difficultés dans la perception de ces recettes, probablement dues à des retards dans la réalisation des investissements et/ou dans l'appel des fonds. C'est particulièrement le cas des recettes du Fonds d'Electrification Rurale qui parfois sont très anciennes et significatives. Ainsi, ces reports concernent 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 habitants⁴⁵. Face à ce stock important de subvention, un allègement dans les procédures d'appels de fonds est intervenu début 2022 qui devrait permettre d'accélérer l'encaissements des subventions au bénéfice de ces communes.

b. Une épargne nette suffisante⁴⁶

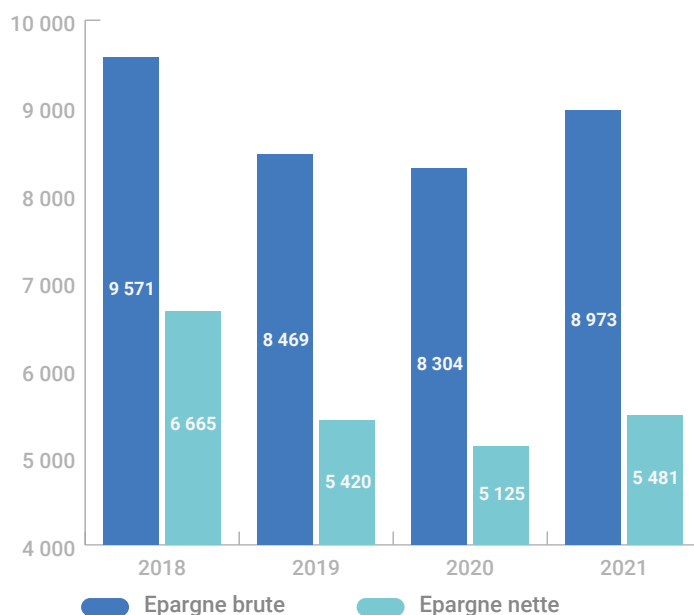
Comme en France métropolitaine, **le financement des investissements communaux par l'épargne a été plus difficile** notamment en 2020, où l'épargne nette des communes de Nouvelle-Calédonie atteint son plus bas niveau (5,1 Mds F.CFP, soit un taux d'épargne nette de 10% des recettes sur 2020/2021 contre 12% sur 2018/2019).

Toutefois, comme l'épargne brute (cf. point A.3.), **l'épargne nette connaît un rebond en 2021** (5,5 Mds F.CFP, soit un taux d'épargne nette de 11% des recettes), essentiellement dû la hausse de l'épargne nette des communes de moins de 5 000 habitants, alors qu'elle est en retrait pour les communes de plus de 5000 habitants (hors Nouméa).

Ce rebond est cependant moins fort que celui de l'épargne brute du fait du **pooids croissant du remboursement de la dette**. Entre les périodes 2018/2019 et 2020/2021, il a augmenté de +10%. En 2021, le remboursement de la dette atteint ainsi son plus haut niveau à 3,5 Mds F.CFP. Cette hausse est notamment sensible pour les communes de 2 500 à 5 000 habitants (+14%/an depuis 2018), et dans une moindre mesure pour celles de plus de 10 000 habitants (+7%/an depuis 2018). Pour ces dernières, le poids de la dette – désormais élevé (cf. infra) - est un nouveau paramètre à appréhender dans leur stratégie d'investissement, qui est susceptible de limiter leurs marges de manœuvre futures.

Au final, l'épargne nette dégagée continue d'assurer aux communes un niveau d'autofinancement satisfaisant leur permettant de couvrir une part substantielle de leurs investissements.

Graphique 20 : Evolution de l'épargne brute et nette dégagée par les communes (en M F.CFP)



45. Les communes de plus de 10 000 habitants ne relevant pas ou pas directement du Fonds d'Electrification Rurale

46. 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'autofinancement disponible pour le financement des investissements.

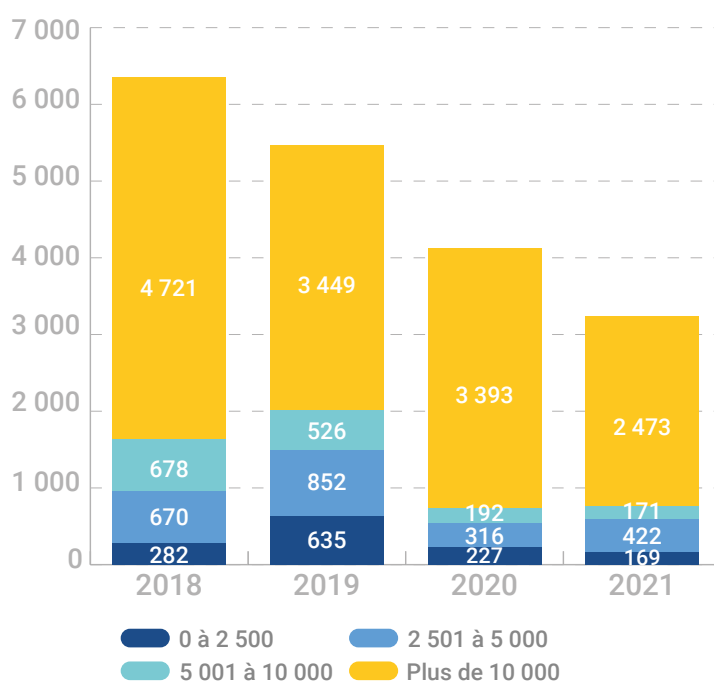
47. Encore éloigné du niveau des années 2016/2018 (6,6 Mds F.CFP).

48. A comparer par exemple aux 2,5 Mds F.CFP en 2014.

c. Un recours à l'emprunt au ralenti, et soutenable... sauf exception

Malgré des taux d'intérêt au plus bas (cf. Partie I.2), le bloc communal pris dans son ensemble recourt de moins en moins au levier de l'emprunt pour financer ses investissements. Les communes ont mobilisé en moyenne sur 2020/2021 3,7 Mds F.CFP de nouveaux emprunts contre 5,9 Mds F.CFP sur 2018/2019, soit un ralentissement moyen de -20% par an depuis 2018. Hors Nouméa, cette baisse est néanmoins plus relative (2,6 Mds F.CFP décaissés sur 2020/2021 contre 2,8 Mds F.CFP en 2018/2019)⁴⁹.

Graphique 21 : Emprunts nouveaux contractés par les communes de Nouvelle-Calédonie selon leur strate de population (en M.F.CFP)



L'analyse du recours à l'emprunt par strate de population montre en outre des variations sensibles entre les communes de plus de 10 000 habitants et celles de moins de 10 000 habitants. Pour ces dernières, le pic d'emprunt s'est situé en 2018 et surtout 2019 (3,6 Mds F.CFP), semblant correspondre à la concrétisation des projets en fin de mandature. Il connaît ensuite un coup d'arrêt sur 2020/2021 (1,5 Md F.CFP), du fait de la reprise lente d'un nouveau cycle des investissements contrarié par la crise COVID. Au contraire, les communes de plus de 10 000 habitants ont poursuivi leur recours à l'emprunt sur un rythme soutenu. Il est même deux fois plus élevé pour les communes hors Nouméa (1,9 Md F.CFP sur 2020/2021 contre 1 Md F.CFP sur 2018/2019). Cette tendance à la hausse dénote par rapport aux autres communes de Nouvelle-Calédonie, et même d'Outre-mer. Les communes d'Outre-mer ont diminué de moitié leur recours à l'emprunt en 2020 par rapport aux deux années passées. La hausse de leur endettement est par ailleurs restée très modérée pour les communes métropolitaines.

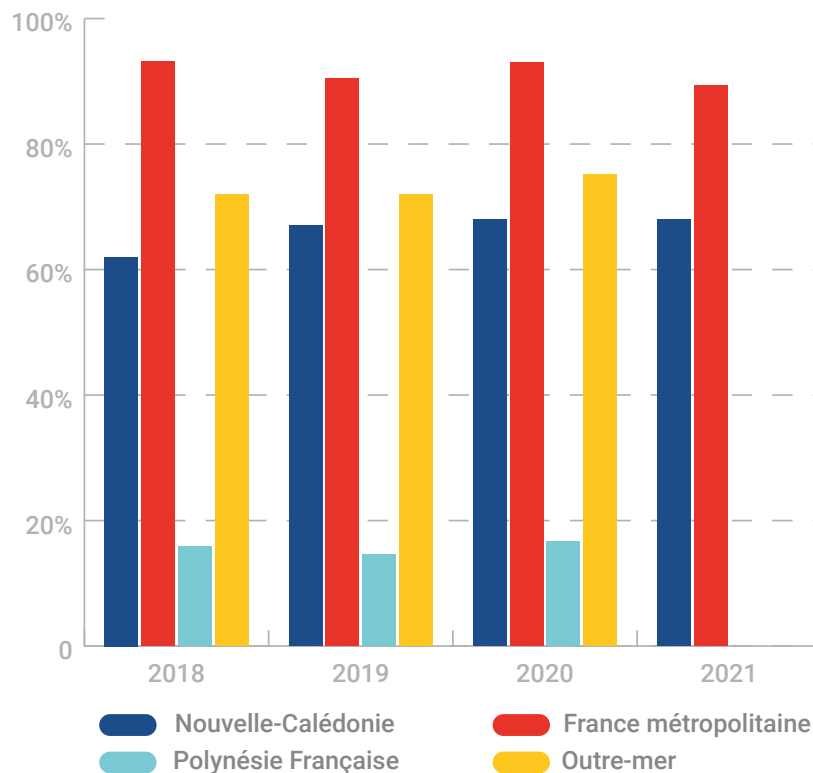
Au global, du fait des communes de plus de 10 000 habitants, le taux d'endettement tend à s'accroître passant de 64% en moyenne sur 2018/2019 à 68% sur 2020/2021 (même s'il a en 2021 très légèrement reculé (68,1% contre 68,5% en 2020). Pour autant, cet endettement reste inférieur aux statistiques nationales⁵⁰ et proches des ratios observés dans les départements d'Outre-mer.

49. Comme parfois pour les dépenses d'investissement – cf. le rebond de 2021 supra –, le poids de Nouméa peut impacter fortement les statistiques générales. C'est le cas ici du fait d'emprunts significatifs en 2018 et 2019.

50. « 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 ».



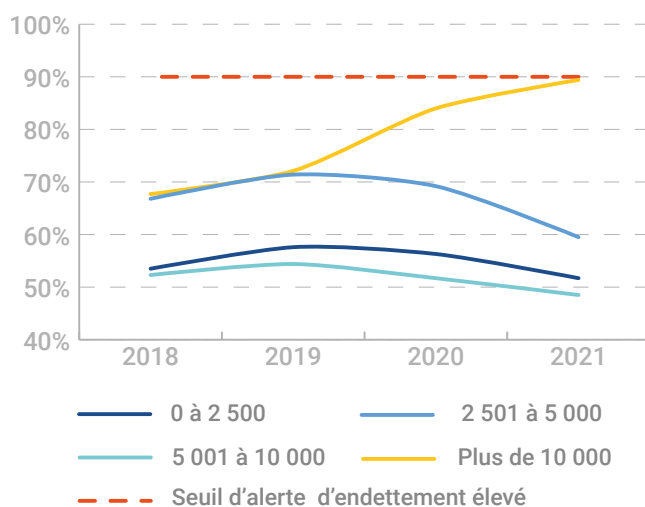
Graphique 22 : Taux d'endettement des communes par géographie



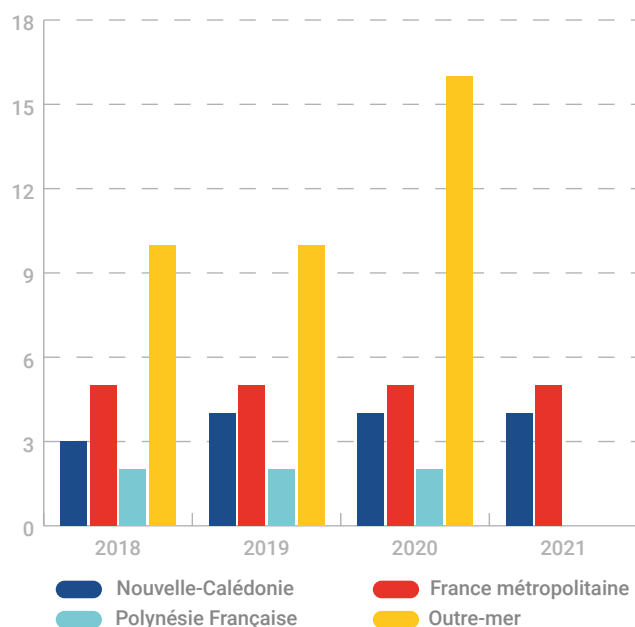
Le constat par strate de population rejoint celui sur la politique d'endettement des communes.

Ainsi, les plus **petites connaissent une baisse de leur niveau d'endettement**, qui s'établit à des niveaux très soutenables, entre 48% et 60% des recettes, pour peu qu'elles dégagent suffisamment d'épargne.

Au contraire, les communes de plus de 10 000 habitants (hors Nouméa⁵¹) accentuent leur endettement qui atteint désormais un niveau élevé de 89% des recettes, c'est-à-dire au seuil d'alerte de 90% des recettes à partir duquel la dette devient moins soutenable, et pèse lourdement sur l'équilibre du budget. Cette stratégie d'endettement repose sur la volonté de mener à bien les projets communaux, en particulier ceux financés dans le cadre des contrats de développement 2017/2022 et en privilégiant l'emprunt compte tenu de l'insuffisance de leur épargne. A l'avenir, leur marge de manœuvre en endettement sera en tout état de cause plus réduite que par le passé. Cela questionne sur la capacité de ces communes à investir, et sur leur contribution à la commande publique en Nouvelle-Calédonie. Ces communes devront se montrer vigilantes quant à l'évolution de leur dette sur les années à venir, et ce d'autant plus dans un contexte de remontée des taux d'intérêt sous l'effet de l'évolution des taux de réemploi du marché interbancaire (EURIBOR) qui sont redevenus positifs en 2022, amplifiée par un fort renchérissement des produits de couverture à taux fixe.

Graphique 23 : Taux d'endettement des communes par géographie

Malgré un poids de la dette croissant, **les communes calédoniennes ont d'une manière générale préservé leur capacité de désendettement**⁵², qui reste relativement satisfaisante (4 années d'épargne en moyenne sur 2020/2021 contre 3,6 années sur 2018/2019). A titre de comparaison avec les communes métropolitaines et d'Outre-mer, la Nouvelle-Calédonie présente une situation encore favorable, avec des capacités de désendettement meilleures que celles observées en métropole et sensiblement meilleures que celles de ses homologues d'Outre-mer. Ces dernières auraient en moyenne davantage subi l'impact de la crise COVID, comme en témoigne une capacité de désendettement désormais estimée à 16 ans en 2020, alors que les communes polynésiennes peu endettées bénéficient d'une excellente solvabilité (moins de 2 années d'épargne).

Graphique 24 : Capacité de désendettement des communes par géographie (en années d'épargne brute)

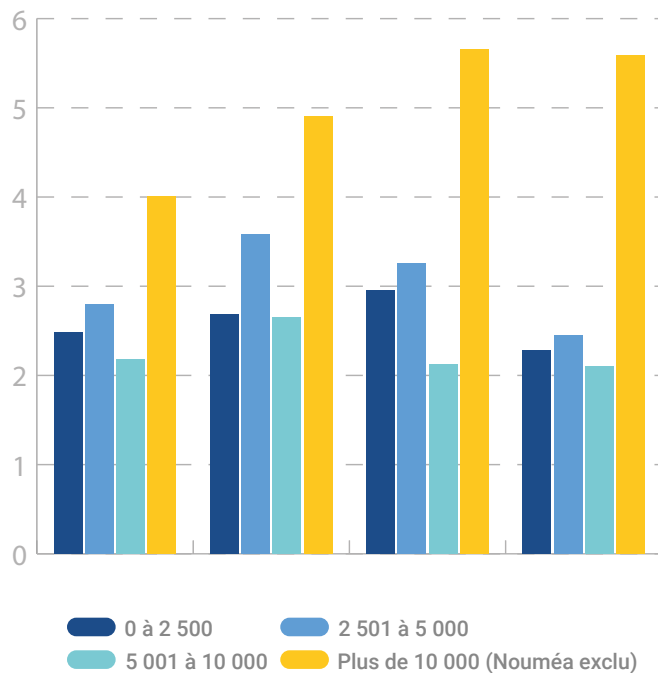
Pourtant, en Nouvelle-Calédonie, **la capacité de désendettement des communes de plus de 10 000 habitants se dégrade plus nettement**. Alors que le délai de désendettement représentait 4,5 années en moyenne sur 2018/2019, il représentait 5,6 années sur 2020/2021. Hors Nouméa, ce ratio dépasse même sur 2020/2021 le seuil maximum prudentiel de référence de 7 années recommandé par l'AFD⁵³.

52. L'encours de dette, rapporté à cette épargne, constitue un bon indicateur synthétique de la 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.

53. La situation de ces communes présente dès lors des similitudes avec les communes de France métropolitaine. Ainsi, le Rapport OFGL – Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales – Les finances des collectivités locales en 2021 relève que « Pour les communes, la détérioration de la situation en 2020, en raison de la crise sanitaire, est le fait des plus grandes d'entre elles. Les grandes communes étant déjà celles qui enregistraient les délais de désendettement les plus élevés, les disparités entre petites et grandes communes se sont donc aggravées à cet égard en 2020, alors qu'elles s'étaient atténuées jusque-là, depuis le début de la mandature ».



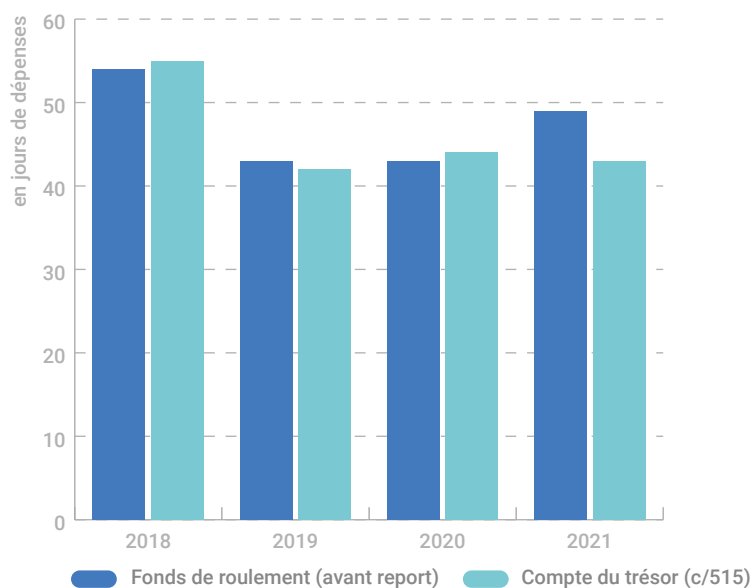
Graphique 25 : Capacité de désendettement des communes par strate démographique (en années d'épargne brute)



d. Un fonds de roulement globalement conforté fin 2021

Contrairement aux années précédentes, **les communes n'ont dans leur ensemble pas eu recours à leur fonds de roulement pour financer leurs investissements**. Elles l'ont au contraire abondé de +0,6 Md F.CFP, leurs recettes de l'année étant supérieures à leurs dépenses. Ainsi, fin 2021, le fonds de roulement moyen des communes représente 49 jours de dépenses totales contre 43 jours fin 2020 (et 2019), soit un niveau satisfaisant en référence au ratio « cible », de 30 à 60 jours. Cette tendance semble se confirmer au regard des niveaux de trésorerie des communes qui globalement suivent les mêmes tendances. En moyenne, l'encaisse au 31/12 de l'année N représentait 43 jours de dépenses, soit un niveau quasi identique à ceux de fin 2020 (et fin 2019)⁵⁴.

Graphique 26 : Comparaison de l'évolution entre la trésorerie au 31 décembre et le fonds de roulement (avant report) des communes de Nouvelle-Calédonie



Cette concordance et ce niveau confortable masquent cependant des réalités différentes selon les taille de commune. D'un côté, dans les communes de moins de 5 000 habitants, la trésorerie apparaît plus élevée que les niveaux de fonds de roulement, ce qui pourrait être révélateur de dettes fournisseurs restant à payer. Dans les plus grandes communes, au contraire, les fonds de roulement affichent un niveau supérieur (parfois très amplement) au niveau de trésorerie, signe d'impayés (parfois très importants). Cela nécessiterai de mener un 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).

L'ACCOMPAGNEMENT DE LA DIRECTION DES FINANCES PUBLIQUES (DFIP) ET DE LA CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES (CTC)

Ce sujet des restes à recouvrer demeure une préoccupation majeure pour certaines communes de Nouvelle-Calédonie. D'après la Direction des Finances Publiques (DFIP), le taux de recouvrement global sur les communes est de 85%, inférieur à la moyenne nationale (98%), avec des disparités géographiques allant de 35 % à 95 % selon les zones.

Si par endroit, des plans d'apurement d'impayés se mettent en place⁵⁵, dans d'autres communes (encore rares), les impayés faussent la sincérité des comptes, et surtout font défaut en trésorerie.

Autant de sujets sur lesquels, les communes reçoivent au quotidien les appuis des équipes de la DFIP au sein des trésoreries.

De même, pour combiner performance de l'action publique et amélioration de la gestion, les communes peuvent s'appuyer sur les recommandations de la chambre territoriale des comptes⁵⁶.

Ainsi, cette dernière indique dans ses récents rapports qu'il reste des marges de progression en matière d'action publique, et insiste aussi sur le besoin de pilotage, avec la mise en place d'outils comme les plans pluriannuels des investissements.

En matière de gestion, la chambre territoriale des comptes observe que les provisions pour dépréciation de créances et les admissions en non-valeur sont insuffisantes. Les admissions en non-valeur sur 2020/2021 sont tout aussi limitées que sur 2018/2019 (0,2 Md F.CFP), alors que les restes à recouvrer certes en recul représentent des montants importants (4,5 Mds F.CFP fin 2021). Les provisions, quant à elles, stagnent et portent pour des montants encore limités (0,1 Md F.CFP). Elles sont même inexistantes pour les communes de moins de 2 500 habitants en 2021.

La chambre territoriale des comptes note aussi que des subventions du budget principal vers les budgets annexes continuent d'être versées irrégulièrement. Elles s'élèvent à 0,9 Md F.CFP fin 2021.

En outre, les niveaux de fonds de roulement sont très variables entre celui des communes de plus de 10 000 habitants qui est en moyenne (beaucoup) plus réduit (33 jours de dépenses à fin 2021⁵⁷) que celui des autres strates (74 jours de dépenses totales en moyenne). De surcroît, les fonds de roulement des communes de moins de 10 000 habitants ont tendance à se redresser, alors que le fonds de roulement moyen des plus de 10 000 habitants (Nouméa inclus) continue à s'éroder.

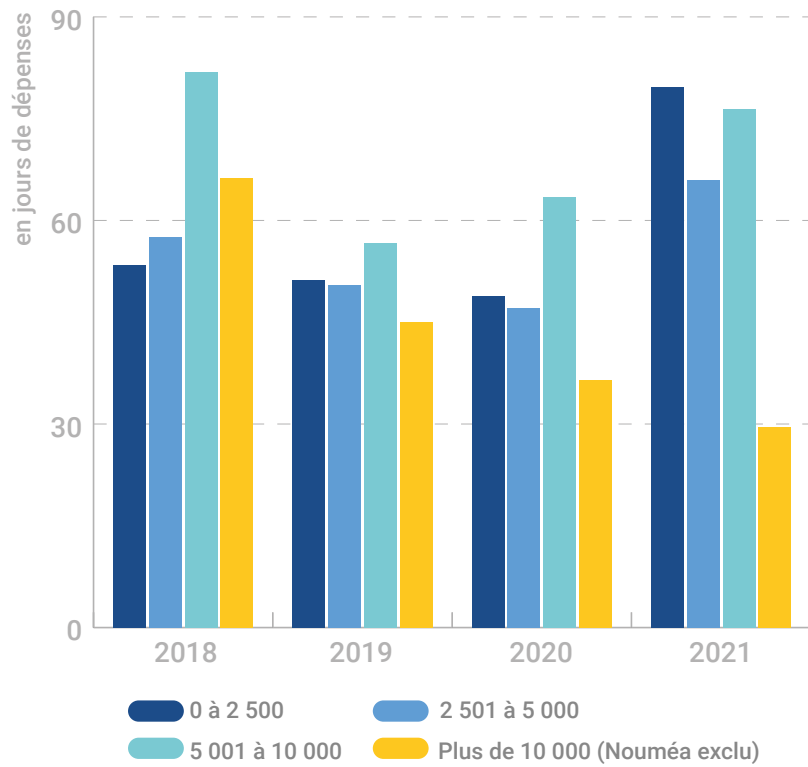
55. Les Admissions en Non-Valeur (ANV) tendent à légèrement augmenter (124 M F.CFP en 2021 contre 99 M F.CFP en 2018).

56. En 2020 et 2021, la chambre a notamment rendu des avis budgétaires et des rapports d'observations définitives relatifs à diverses communes, ainsi que son « Rapport de synthèse des suites données aux examens de la gestion-Année 2020 » Source : <https://www.ccomptes.fr/fr/ctc-nouvelle-caledonie>.

57. 30 jours de dépenses à fin 2021 pour les communes de plus de 10 000 habitants, hors Nouméa.



Graphique 27 : Fonds de roulement (avant report) des communes de Nouvelle-Calédonie selon leur strate de population



L'INVESTISSEMENT DES COMMUNES, EN SYNTHÈSE :

Le niveau des investissements reste rythmé par le cycle électoral. Il est en retrait en début de nouvelle mandature (2020). Alors qu'on s'attendait à observer comme à l'accoutumée une reprise de l'investissement dès la deuxième année de mandature, 2021 marque un pas qui s'explique très certainement par la crise Covid et les restrictions de circulation qui l'ont accompagnée (confinements, pass sanitaire).

Ces investissements continuent à être financés essentiellement via l'épargne et la mobilisation de subventions. La période 2020/2021 est néanmoins marquée par un recours moins important à l'emprunt.

Pour autant, si le poids de la dette est globalement soutenable, par endroits, des tensions sur l'épargne et la capacité de désendettement, sont de plus en plus fortes. Les communes de plus de 10 000 habitants en particulier se distinguent de plus en plus par une dégradation de leur capacité de désendettement.



Case de Poindimié

CONCLUSION DE LA SITUATION FINANCIERE 2018/2021

Des communes qui ont traversé la crise sanitaire...

Les communes calédoniennes ont globalement plutôt bien traversé la crise sanitaire avec des tendances assez comparables et similaires aux communes métropolitaines ou polynésiennes. Elles conservent une bonne capacité d'épargne leur permettant d'assurer le remboursement de la dette et le financement d'une partie des investissements. Ces derniers connaissent, quant à eux, un ralentissement traditionnel en début de mandature, mais qui se prolonge sous l'effet de la crise sanitaire.

Pour autant, cette résistance à la crise est à nuancer du fait de l'absence d'autonomie financière. La stabilité du budget de fonctionnement des communes en 2021 est liée à leur dépendance, en recettes, à la DGF versée par l'Etat, en hausse, et surtout au FIP fonctionnement, stable en 2021 grâce à l'affectation d'une partie du prêt contracté par la Nouvelle-Calédonie avec la garantie de l'Etat pour faire face aux conséquences de la crise COVID. Or, ces recettes de fonctionnement sont annoncées en repli dès 2022.

... mais qui demeurent confrontées aux difficultés des finances publiques calédoniennes

Si la résilience des recettes communales est en trompe-l'œil, la persistance de l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement est à relever. Cette dernière interroge pourtant sur la capacité des communes à soutenir le financement de services à la population, et en premier lieu leur capacité à soutenir le tissu associatif, vecteur clé du lien social sur les territoires. L'analyse détaillée souligne aussi les difficultés liées au contexte calédonien tel que le manque de dynamisme des impôts et taxes.

Relance des investissements communaux en 2022 ?

Alors que le cycle du contrat de développement se termine en 2022, la relance de l'investissement est attendue. Toutefois, elle pourrait être contrariée par les fragilités communales. En 2022, leur première recette - la dotation FIP fonctionnement - sera en diminution sans perspective de redressement à court terme au vu de la situation des finances publiques. De surcroît, par le passé, la préservation des situations financières des communes reposait sur une grande maîtrise des charges de fonctionnement. Or, les communes vont désormais subir l'inflation⁵⁸, déjà constatée en Nouvelle-Calédonie à hauteur de +5,2% selon l'ISEE⁵⁹. Si le niveau d'endettement demeure globalement maîtrisé, il devient un point de vigilance pour certaines communes. D'autant plus que la remontée très rapide des taux d'intérêt en 2022 pourrait conduire les communes à devoir réviser leur politique de financement des investissements ou d'endettement.

Il est ainsi à craindre que les communes ne soient plus en mesure de jouer le rôle qu'elles avaient pu tenir jusqu'à présent d'acteur important de l'investissement public - voire contra-cyclique- à un moment où l'investissement communal est indispensable. Elles doivent notamment mener des investissements de voirie, l'état des routes ayant été dégradé par les conditions climatiques qui empirent chaque année. Cela souligne la nécessité pour les finances publiques calédoniennes de trouver un second souffle, et d'autres relais de croissance.

58. Engendrée par la hausse du fret en reprise post-COVID (coûts de réapprovisionnement, difficulté de la chaîne d'approvisionnement en Outre-mer, coûts d'approches élevés du fait des trajets plus longs) et la crise ukrainienne ; et reflet de la politique des Banques centrales (hausse des taux d'intérêt, politique de liquidité avant la crise ukrainienne).
59. 5,2% d'augmentation des prix à la consommation constatée sur douze mois glissant en septembre 2022.



ANNEXE 1

Répartition des communes calédoniennes par strate de population

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

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-dessous permettent de présenter quelques caractéristiques propres aux collectivités calédoniennes.

2020	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Mayotte	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie
RRF/hab (F.CFP)	188 029	149 392	184 794	170 127	90 442	152 990	191 455
Frais pers/DRF	68%	62%	67%	64%	68%	57%	43%
DRF/hab (F.CFP)	182 483	137 863	176 366	161 595	82 688	136 608	159 197
Taux épargne brute	3%	8%	5%	5%	9%	11%	17%
Effort d'équipement	15%	21%	8%	20%	56%	27%	31%
Taux de subventionnement des investissements	78%	111%	75%	49%	62%	77%	33%
Part de l'emprunt dans le financement des investissements	24%	10%	27%	59%	12%	13%	26%
Solvabilité (en année d'épargne)	18,9	4,2	14,6	20,2	5,3	1,5	4
Dettes/hab (F.CFP)	104 538	47 899	123 427	171 931	41 014	24 204	129 174
Dettes/RRF	55,6%	32,1%	66,8%	101,1%	45,3%	15,8%	67,5%

Source : DGCL - Données 2020 agrégées (budgets principal et annexes) des communes (converties en F.CFP) (2021 étant indisponibles).

Une résistance à la crise COVID plus marquée que dans le reste de l'Outre-mer

Les communes calédoniennes conservent un taux d'épargne de 17% des recettes en 2020, amplement supérieur à la moyenne des autres communes d'Outre-mer. Au contraire, ces dernières voient leur épargne se dégrader en 2020, passant de 9% à 7%. La situation plus privilégiée de la Nouvelle-Calédonie en 2020, bénéficiant d'un statut de COVID Free toute l'année, peut expliquer que les communes calédoniennes aient mieux résisté à la crise COVID que leurs homologues ultramarins.

En outre, les communes de Nouvelle-Calédonie ont la spécificité d'avoir des niveaux de dépenses de personnel sensiblement plus faibles que dans les Antilles et l'Océan indien (43% des dépenses de fonctionnement, contre 62 à 68%). De même, leur niveau de recettes réelles de fonctionnement par habitant est le plus élevé de l'Outre-mer, suivi de près par celui de Guadeloupe et de Martinique.



Un ralentissement général de l'investissement mais toujours autant financé par l'emprunt

Le recul de l'effort d'équipement des communes d'Outre-mer de 25% à 21% des recettes en moyenne en 2020 traduit un ralentissement certain de l'investissement, à l'exception des communes de Polynésie et de Mayotte (le plus élevé d'Outre-mer). L'effort d'équipement des communes calédoniennes reste au-dessus de la moyenne ultra-marine faisant d'elles des acteurs toujours actifs de l'investissement Outre-mer. L'autofinancement étant limité, ces investissements Outre-mer demeurent amplement financés par subventions (62%) ainsi que par le recours à l'emprunt (31% des investissements). En Nouvelle-Calédonie, la part de la dette s'inscrit dans la moyenne (31%), avec comme différence un meilleur taux d'épargne contrebalancé par une part moindre de subventionnement.

Une solvabilité, qui se dégrade nettement dans certaines régions d'Outre-mer

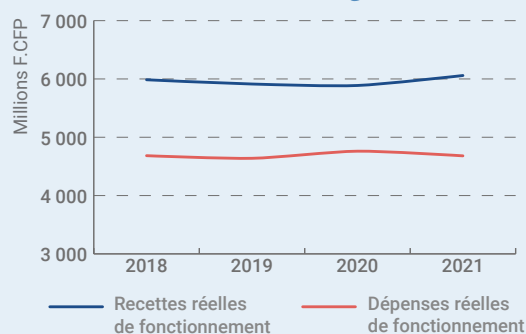
Si le ratio de solvabilité des communes calédoniennes atteint désormais 4 années, le seuil moyen constaté sur les communes d'Outre-mer se détériore, passant de 7,5 années à 9,6 années.



ANNEXE 3

Fiche financière synthétique par strate de communes

Communes de moins de 2 500 habitants

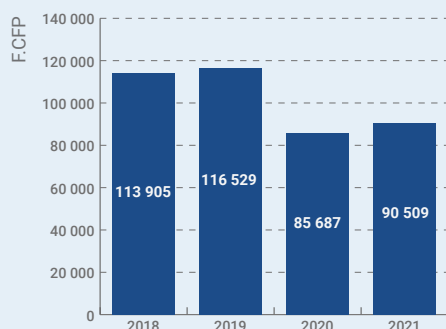
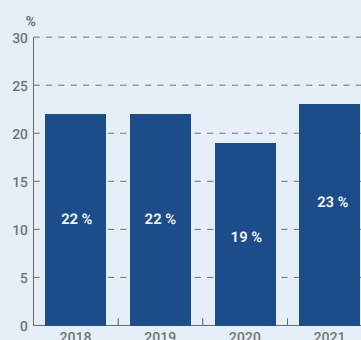


Évolution de la section de fonctionnement

Stables jusqu'en 2019, les recettes de fonctionnement des communes de moins de 2500 habitants diminuent en 2020 avant de légèrement augmenter en 2021. Les dépenses de même nature ont une tendance inverse, avec une hausse en 2020 mais une diminution en 2021, qui contribuera à l'amélioration de l'épargne.

Taux d'épargne brute

Ces « petites » communes enregistrent un niveau d'épargne élevé, de 23% des recettes en 2021, juste au-dessus des niveaux observés en 2018 et 2019. L'année 2020 fait figure d'exception avec une chute de la capacité d'épargne brute des communes de moins de 2500 habitants à 19%, du fait d'une moindre maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement.

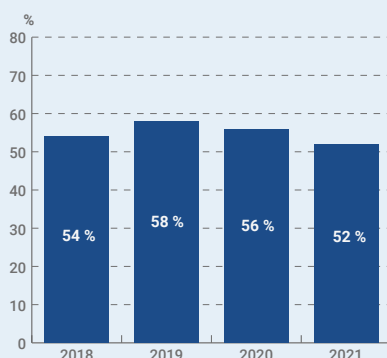
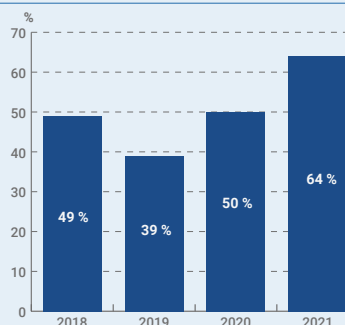


Dépense d'investissement par habitant

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

En contraste avec la période 2018/2019, marquée par la fin du recouvrement des subventions des opérations du contrat de développement 2011/2016, le niveau de subventionnement des investissements atteint son plus haut niveau en 2020 et 2021. Ces niveaux élevés s'expliquent à la fois par la perception des subventions du contrat 2017/2021 et par le niveau plus limité des investissements, dénominateur de ce ratio.

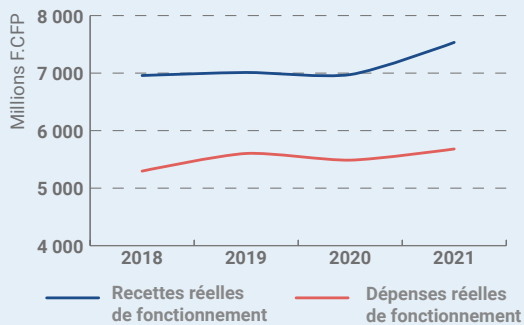


Taux d'endettement

L'endettement des communes de moins de 2 500 habitants est en recul depuis 2019 (de 58% des recettes à 56% en 2020 puis 52% en 2021). Ce désendettement est en lien avec le ralentissement des investissements, qui s'accompagne d'un moindre recours à l'emprunt. Ce niveau d'endettement est désormais 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.



Communes de 2 500 à 5 000 habitants

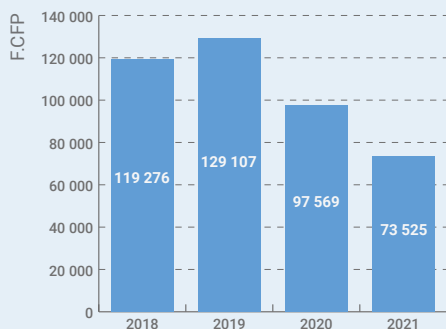
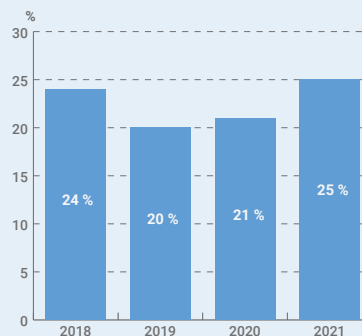


Évolution de la section de fonctionnement

Si les recettes de fonctionnement des communes de 2 500 à 5 000 habitants apparaissent très stables jusqu'en 2020, elles augmentent plus significativement en 2021. Quant aux dépenses de fonctionnement, elles tendent à s'accroître jusqu' en 2021 où elles atteignent leur plus haut niveau.

Taux d'épargne brute

Après avoir reculé à son plus bas niveau en 2019, le taux d'épargne brute des communes de 2 500 à 5 000 habitants se redresse, lentement en 2020, puis plus nettement en 2021. Il représente alors 25% des recettes, le taux d'épargne le plus élevé des communes calédonniennes.

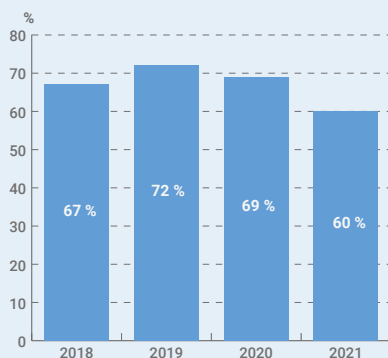
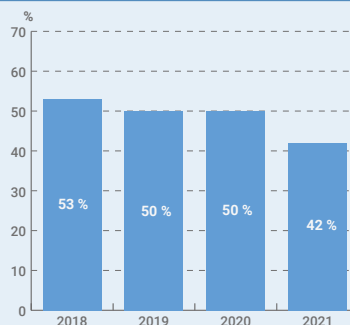


Dépense d'investissement par habitant

Après avoir atteint son plus haut niveau en 2019, le montant des investissements décroît en 2020 et 2021. Ce mouvement est caractéristique du début de mandature, traditionnellement moins propice aux investissements, mais aussi d'une réalisation des opérations d'investissement impacté par la crise COVID et ses deux confinements connus en 2021.

Taux de subventionnement

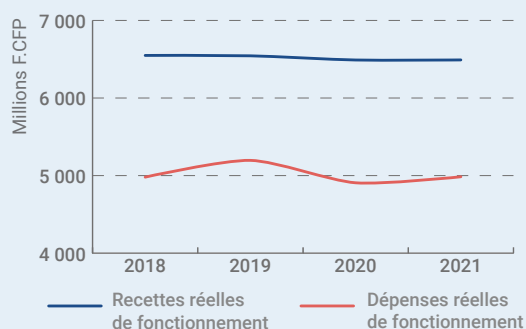
Le taux de subventionnement des investissements des communes de 2 500 à 5 000 habitants s'élève en moyenne à 51% des investissements sur 2018/2020, avec une certaine constance d'une année sur l'autre. En 2021, il diminue néanmoins plus significativement, à 42% contre 53% en 2018, semblant également marquer la fin d'un cycle d'investissement.



Taux d'endettement

En 2021, 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 (après être resté quelques temps le plus haut niveau des communes calédonniennes). Ce niveau apparaît soutenable, à condition de conserver un bon niveau d'épargne.

Communes de 5 000 à 10 000 habitants

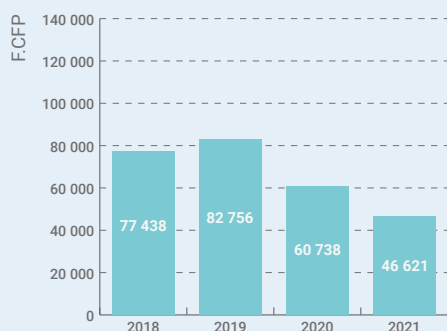
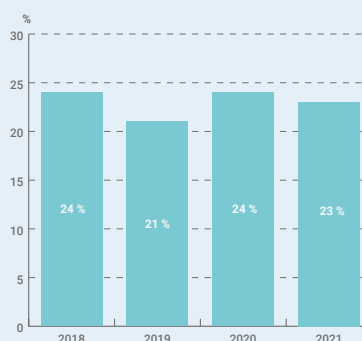


Évolution de la section de fonctionnement

Entre 2018 et 2021, les recettes et les dépenses de fonctionnement ont évolué de manière relativement parallèle pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants alors que les recettes de fonctionnement tendent à stagner, voire diminuer.

Taux d'épargne brute

Entre 2018 et 2021, 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.

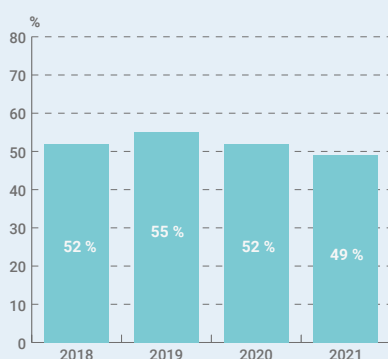
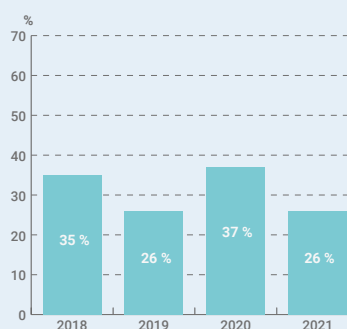


Dépense d'investissement par habitant

Après avoir atteint des niveaux importants en 2019, les dépenses d'investissements par habitant sont nettement plus basses en 2020/2021. Si la première année de la mandature (2020) est traditionnellement marquée par un recul de l'investissement, la stagnation des dépenses sur 2021 semble liée à l'impact de la crise COVID, alors que les opérations du contrat de développement 20217/2022 restent à achever.

Taux de subventionnement

Sur la période 2018/2021, le taux de subventionnement moyen des investissements représente 31% des investissements, soit un niveau relativement bas, alors même que le niveau des dépenses d'investissement reste assez modéré.

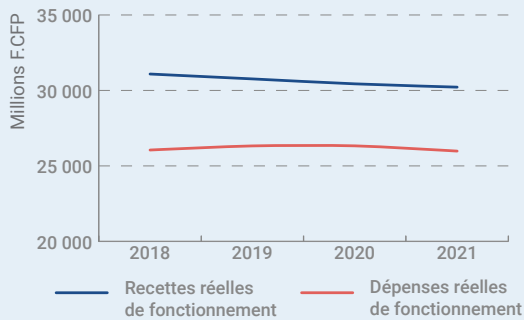


Taux d'endettement

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 49% des recettes. Ces communes demeurent, en moyenne, les moins endettées des communes calédoniennes.



Communes de plus de 10 000 habitants

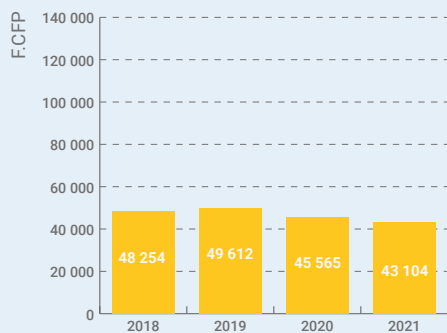
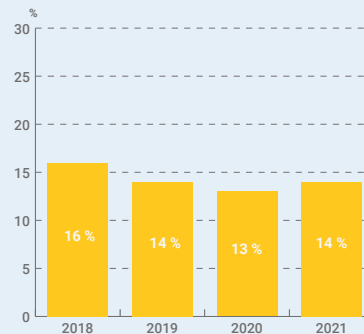


Évolution de la section de fonctionnement

Depuis 2018, l'évolution des recettes de fonctionnement est régulièrement à la baisse. Les communes de plus de 10 000 habitants voient au contraire leurs dépenses tendanciellement progresser, même si 2021 est marquée par une légère diminution.

Taux d'épargne brute

La capacité d'épargne brute dégagée par les communes de plus de 10 000 habitants tend à s'éroder. Elle stagne entre 13% et 14% des recettes depuis 2019, avec une légère hausse en 2021. Ce niveau paraît insuffisant au regard de la croissance de la dette (cf. infra). Il n'autofinance en outre qu'une plus petite part des dépenses d'investissements. Par strate de communes, ce taux d'épargne est le plus bas des communes calédoniennes.

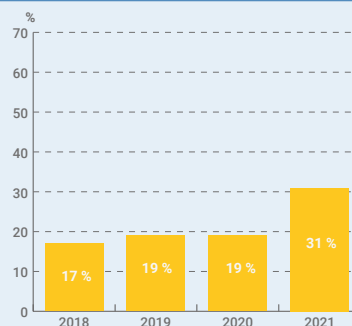


Dépense d'investissement par habitant

Après avoir atteint des niveaux importants en 2019, le montant des dépenses d'investissements par habitant des communes de plus de 10 000 habitants se maintient, sans connaître le même décrochage sur 2020/2021 que celui constaté dans les communes moins peuplées. Il reste le ratio par habitant le moins élevé des communes calédoniennes (atteignant même en 2021 son plus bas niveau depuis 2018 avec un montant d'environ 43 000 F.CFP par habitant) mais représente un volume encore très significatif de dépense (près de 8 Mds F.CFP en 2021).

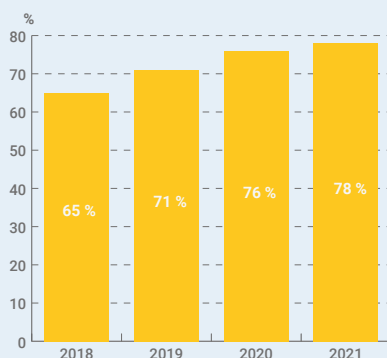
Taux de subventionnement

Jusqu'en 2020, le taux de subventionnement moyen des investissements des communes de plus de 10 000 habitants (18%) est en pourcentage le moins élevé des communes calédoniennes. En 2021, les subventions reçues représentent au contraire 31% des dépenses d'investissements, soit un niveau nettement plus élevé, correspondant à une perception importante de subventions.



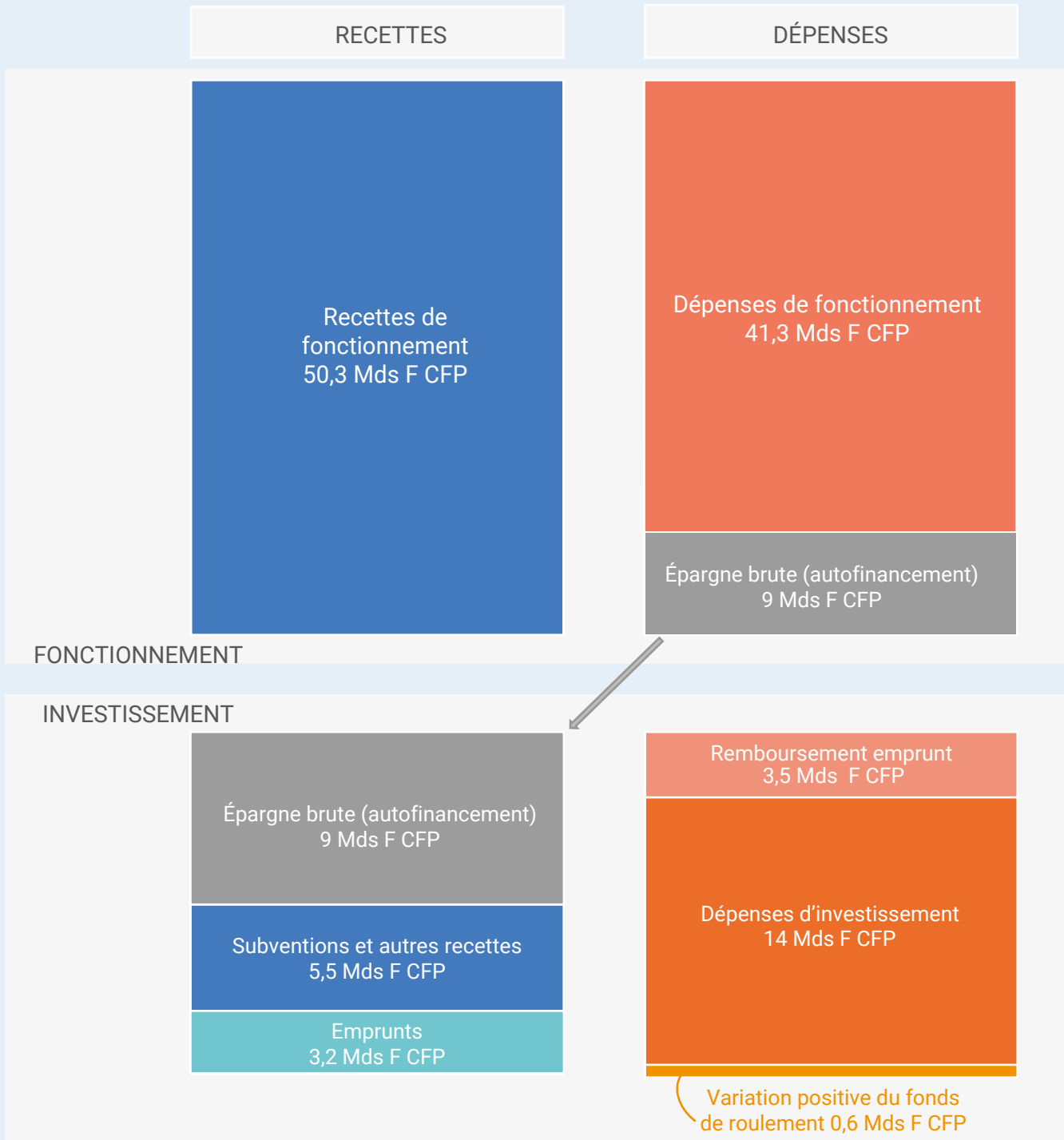
Taux d'endettement

L'endettement des communes de plus de 10 000 habitants augmente inexorablement, et atteint 78% des recettes en 2021, soit désormais le plus haut niveau des communes calédoniennes. Cette dette globalement jeune se rapproche des plafonds à ne pas dépasser. Cet endettement va peser dans le temps sur les marges de manœuvre communales. Parvenir à dégager un plus haut niveau d'épargne devient un enjeu majeur, pour garantir la solvabilité financière de ces communes, et la soutenabilité des projets qu'elles portent en fonctionnement et investissement.



ANNEXE 4

ÉQUILIBRE FINANCIER 2021





**Ont participé à la rédaction
de cette publication :**

ROINÉ Damien

LATASTE Arnaud

FAYE Pauline

VIDAL Carole

DUBIN Pauline

DE GUBERNATIS Thomas

BLEITRACH Virgine

.....

LA SITUATION FINANCIERE DES COMMUNES CALEDONIENNES DURANT LA CRISE COVID

.....

Quels sont les impacts de la crise sanitaire sur les finances communales ?
Comment les communes s'adaptent-elles à la conjoncture actuelle ?

Dans sa 7^{ème} édition de l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie, l'Agence Française de Développement (AFD), partenaire clé des communes calédoniennes, poursuit son analyse des finances communales à l'appui des comptes 2018 à 2021. Cette édition met en lumière la réalité de leur situation financière durant la période singulière qu'a traversée la Nouvelle-Calédonie en 2020 et 2021.

L'analyse fait ressortir une résilience des finances des communes à la crise, permise par des recettes de fonctionnement relativement stables, et des dépenses de même nature globalement bien maîtrisées. Pour autant, les communes ne sont pas hermétiques aux difficultés structurelles propres au contexte calédonien. En outre, fait nouveau, elles peinent à relancer leur investissement en 2021 du fait de la crise COVID.

Acteurs essentiels du lien social calédonien et moteur de l'action publique de proximité, les communes sont à la croisée des chemins, à un moment où le soutien à l'économie est crucial.

Le groupe AFD contribue à mettre en œuvre la politique de la France en matière de développement et de solidarité internationale. Composé de l'Agence française de développement (AFD), en charge du financement du secteur public et des ONG, de la recherche et de la formation sur le développement durable, de sa filiale Proparco, dédiée au financement du secteur privé dans les états étrangers, et d'Expertise France, agence de coopération technique, le Groupe 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 4 000 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
nc.afd.fr