



Damien ROINE et Clotilde BOUTROLLE

OBSERVATOIRE

des communes de Nouvelle-Calédonie

2017

L'évolution des finances
communales, basée sur
les comptes 2012-2015



AVANT-PROPOS

En 2016, la 1^{ère} édition de l'observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie a rendu compte des spécificités du modèle communal calédonien au regard des finances locales métropolitaines et retracé l'évolution de la situation financière des communes néo-calédoniennes.

L'édition 2017 propose une actualisation de la situation financière des communes avec les données 2015, et permet ainsi d'analyser la constitution des grands équilibres budgétaires et les tendances qui se dessinent sur la période 2012/2015. Sur cette même période, auront par ailleurs été créés 45 budgets annexes relatifs aux services d'eau potable, d'enlèvement et traitement des ordures ménagères et d'assainissement. L'édition 2017 a donc également choisi de faire un focus sur l'analyse de ces budgets annexes.

CHOIX MÉTHODOLOGIQUES

Les données utilisées pour l'observatoire des communes sont issues des comptes administratifs et comptes de gestion des 33 communes de Nouvelle-Calédonie.

Les choix méthodologiques¹ effectués lors de la réalisation de l'observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie 2016 ont été reconduits en 2017, avec néanmoins un retraitement affiné dans l'analyse des budgets consolidés des opérations réciproques et plus particulièrement des subventions d'équilibre.

Enfin, le poids démographique de la Ville de Nouméa (100 000 habitants) influence nécessairement les valeurs moyennes de certains ratios ou certaines tendances, la conduisant à présenter un profil financier assez différent du reste des communes calédoniennes. Cette spécificité a conduit à proposer, pour certains indicateurs, une valeur consolidée «toutes communes hors Nouméa».

POUR ALLER PLUS LOIN

Pour de plus amples informations concernant l'environnement institutionnel, le contexte géo-démographique ou le modèle de financement des communes de Nouvelle-Calédonie, le lecteur se réfèrera utilement à l'ouvrage « Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie 2016 » publié par l'AFD en avril 2016.

¹ Données consolidées du budget principal et des trois budgets annexes eau, assainissement, ordures ménagères, comptabilisation des travaux en régie en dépenses d'investissement, découpage des communes en fonction de quatre strates de population, etc.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	2
Choix méthodologiques	2
Pour aller plus loin	2
INTRODUCTION	4
DES MARGES DE MANŒUVRE EN FONCTIONNEMENT PRÉSERVÉES	5
Un rebond des recettes de fonctionnement, malgré un contexte plus morose	5
Un alignement des dépenses de fonctionnement sur les recettes	9
Une capacité d'épargne préservée	12
L'INVESTISSEMENT 2015 : ENTRE DÉBUT DE MANDAT ET FIN DE CYCLE DES CONTRATS DE DÉVELOPPEMENT	15
Le recul des dépenses d'investissement	15
Un mode de financement stable et équilibré	18
...malgré des subventions d'investissement en baisse	19
Une dette qui diminue pour la première fois depuis 2009	20
Un fonds de roulement qui se redresse en apparence	23
DES BUDGETS ANNEXES EN PLEIN DÉVELOPPEMENT	27
Encadrement réglementaire des budgets annexes	27
La gestion de l'eau, un service en quête d'équilibre	28
Un budget assainissement embryonnaire	32
Les ordures ménagères, un service mutualisé	34
CONCLUSION	37
Annexe 1 : Communes de Nouvelle-Calédonie (source ISEE)	38
Annexe 2 : Fiches financières synthétiques par strate de population	39
Annexe 3 : Equilibres financiers 2015	43





INTRODUCTION

Après une année 2014 qui marquait la fin d'un cycle de forte croissance économique en Nouvelle-Calédonie et donc d'un contexte plus tendu pour les finances locales, la situation des communes de Nouvelle-Calédonie a été observée avec attention. Si certaines avaient pu anticiper le retournement de conjoncture en adaptant le niveau de leurs dépenses et préserver ainsi leurs marges, d'autres, et notamment les communes les moins peuplées, avaient au contraire vu leur épargne se réduire fortement au risque de ne plus pouvoir assurer l'autofinancement de leurs investissements.

En 2015, la contrainte s'est détendue grâce à l'effet conjugué d'une légère augmentation des recettes et d'une contraction des dépenses. Les communes ont ainsi su retrouver des marges de manœuvre. Toutefois, d'autres enjeux sont apparus tels que le ralentissement de l'investissement communal marqué par les élections municipales de 2014 et la fin des contrats de développement, ainsi que la montée en puissance des budgets annexes qui peuvent fortement influencer sur l'équilibre des budgets principaux.

L'édition 2017 de l'observatoire des communes dresse une analyse rétrospective de l'évolution des grands équilibres budgétaires et financiers des 33 communes de Nouvelle-Calédonie sur la période 2012/2015.

La première partie de l'observatoire s'attache à expliquer comment les communes ont réussi à maintenir des équilibres sains dans un environnement marqué par la morosité économique.

La deuxième partie se concentre sur le financement des investissements communaux et sur le recours à l'emprunt.

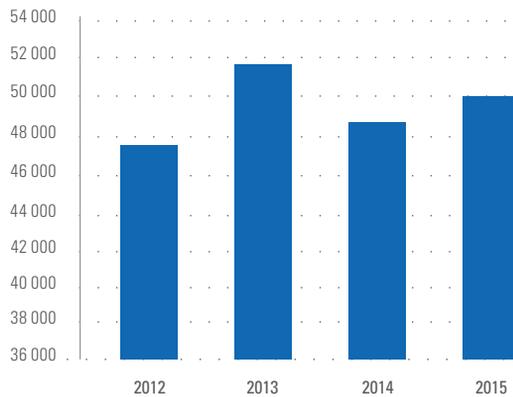
Enfin, la troisième partie propose une analyse des budgets annexes eau, assainissement et déchets, afin de mieux comprendre leurs modèles économiques et les efforts que les communes ont à faire pour tendre vers l'équilibre.

SECTION DE FONCTIONNEMENT : DES MARGES DE MANŒUVRE PRÉSERVÉES

Un rebond des recettes de fonctionnement, malgré un contexte plus morose

Après le « choc » de 2014 marqué par une évolution négative qui interrompait dix ans de croissance, les recettes de fonctionnement connaissent un rebond en 2015 de +2%.

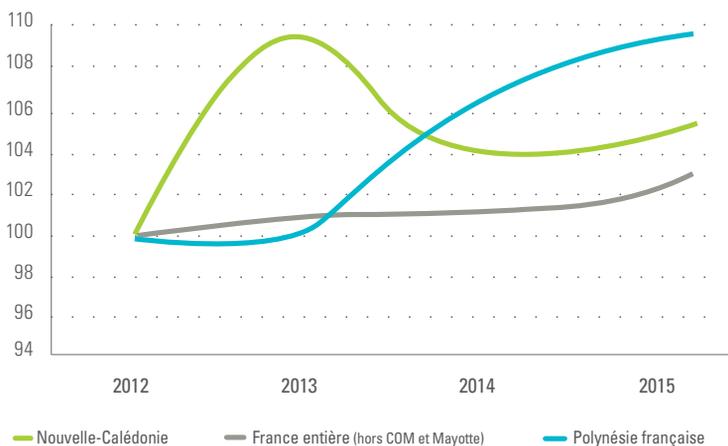
Graphique 1 – Recettes de fonctionnement des communes de Nouvelle-Calédonie (en M FCFP)



Cette évolution 2014/2015 replace la Nouvelle-Calédonie sur une trajectoire plus conforme à celle constatée en France métropolitaine, après deux années de franche divergence marquée par une forte progression des recettes des communes calédoniennes et une stagnation des recettes des communes métropolitaines.



Graphique 2 – Evolution comparée des recettes de fonctionnement des communes métropolitaines, calédoniennes et polynésiennes (en base 100)



En comparaison avec la Polynésie Française, les tendances néo-calédoniennes et polynésiennes s'entrecroisent à l'image des dynamiques des contextes macroéconomiques des deux territoires². En effet, la reprise économique en Polynésie française profite aux recettes des communes, compte tenu du poids de la fiscalité reversée dans ce territoire, qui représente 36% des recettes de fonctionnement des communes.

Si la structure des recettes des communes de Nouvelle-Calédonie reste relativement proche de celle des communes françaises (le Fonds Intercommunal de Péréquation s'apparentant à de la fiscalité reversée), il est à noter que, ramené à la population, le niveau des recettes de fonctionnement par habitant des communes néo-calédoniennes reste 32% plus élevé qu'en métropole.

La progression des recettes de fonctionnement des communes calédoniennes, dans un contexte pourtant contraint, s'explique notamment par (i) des dotations qui restent encore dynamiques, (ii) une augmentation des redevances, et (iii) une bonne tenue générale des produits des impôts et taxes malgré une baisse en 2015 aux origines très spécifiques et localisées.

Ainsi, malgré une conjoncture moins favorable, les dotations progressent de +3,3% en 2015, sous l'impulsion du FIP (+6%) et de la Dotation Globale de Fonctionnement (+6%).

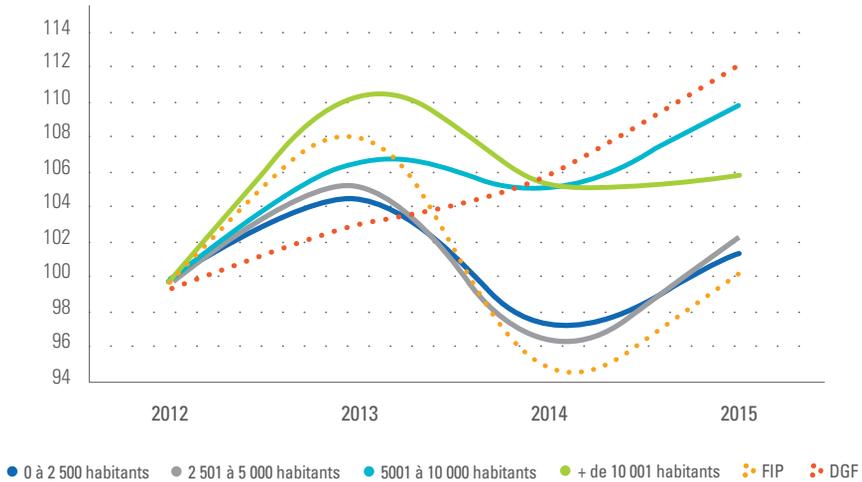
Pour rappel³, le versement du FIP fonctionnement se fait l'année N sur la base des recettes inscrites au budget de la Nouvelle-Calédonie, et lorsque les recettes réellement recouvrées de l'année N s'avèrent supérieures à celles qui étaient prévues, une dotation complémentaire est versée l'année N+1. C'est ce qui se produit en 2015, avec un niveau de recettes recouvrées en 2014 supérieur à celui prévu, qui a engendré une dotation de réajustement. De plus, l'effet cliquet a joué afin de permettre de garantir une enveloppe à minima constante d'une année sur l'autre. La hausse du FIP de +6% s'explique donc davantage par des ajustements positifs au regard de prévisions initiales, que par une amélioration des recettes fiscales recouvrées, lesquelles tendent à stagner, voire diminuer.

² L'IEOM rapporte ainsi que « Le bilan économique 2015 de la Polynésie française est encourageant. Pour la deuxième année consécutive, la croissance est au rendez-vous. (...) Fort du redressement incontestable de ses finances, le Pays s'attache à relancer la commande publique, dynamisée par un partenariat renoué avec l'État ». Rapport annuel 2015 de l'IEOM en Polynésie Française (juin 2016).

³ Cf. la présentation du mécanisme du FIP fonctionnement – p. 29 de l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie 2016.



Graphique 3 : Evolution des recettes de fonctionnement des communes, du FIP et de la DGF (en base 100)

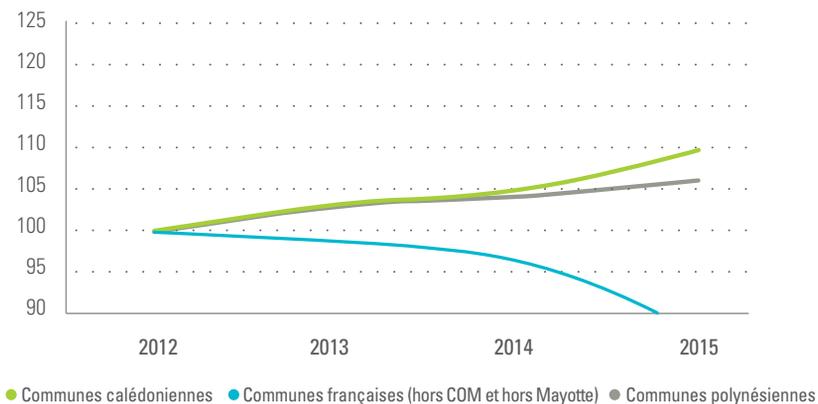


Pour les communes de moins de 5 000 habitants, la hausse de leur dotation FIP a été de l'ordre de +6/7%. Parmi elles, certaines ont bénéficié d'un mécanisme de cliquet leur garantissant le même niveau de recettes que l'année précédente, alors même qu'elles auraient été moins « dynamiques » au regard des critères classiques du FIP (perte de population par exemple). A contrario, cela explique que les communes de plus de 5 000 habitants aient vu leur dotation FIP évoluer légèrement moins rapidement, de l'ordre de +4/5%.

Au final, lorsque l'assiette de répartition des recettes fiscales stagne, et dans la mesure où la part allouée aux communes est plafonnée à 16% de l'assiette de répartition, les communes qui voient croître très rapidement leur population (et leur population scolarisée) apparaissent défavorisées.

En ce qui concerne la DGF versée par l'Etat, les communes calédoniennes (et polynésiennes) voient également leur dotation progresser, au contraire de leurs homologues de France métropolitaine dont la tendance à la diminution s'accroît.

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





Compte tenu de sa relative stabilité, la DGF joue à minima un rôle d'amortisseur des variations du FIP fonctionnement, et permet, lorsque son évolution est plus favorable comme en 2015, d'améliorer significativement les recettes communales (+6%, quelles que soient les strates de communes). La dotation, en effet, est calculée au niveau national, commune par commune, en tenant compte du critère de population. La variation sensible en Nouvelle-Calédonie entre 2014 et 2015 s'explique donc essentiellement par l'intégration des chiffres du recensement de population de 2014 (actualisant ainsi les chiffres du recensement de 2009 pour les communes n'ayant pas fait, entre temps, de recensements intermédiaires).

Un autre facteur du rebond des recettes en 2015 est la croissance des redevances (+13%). Leur part s'accroît régulièrement pour représenter 7,5% des recettes en 2015. Cette hausse s'explique principalement par l'augmentation des recettes des budgets eau (+24%), ordures ménagères (+17%), alors que les recettes assainissement, au contraire, se réduisent (-7%). Cette hausse représente en volume 0,4 Md F.CFP, dont 72 M F.CFP pour l'eau, et 329 M F.CFP pour les ordures ménagères. Cette croissance concerne toutefois plus précisément les communes de plus de 10 000 habitants (+0,3 Md F.CFP), avec un fort effet base (croissance de l'assiette - population) et prix (évolution de tarifs pour certaines des communes). La hausse des recettes des budgets eau concerne essentiellement les communes de plus de 5 000 habitants (+76 M F.CFP), les plus petites communes ayant institué très peu de redevances (qu'elles n'ont pas ou peu fait évoluer), et les plus grandes, déléguant ce service public, ne percevant que le surprix des redevances.

Le produit des impôts et taxes perçu par les communes augmente pour la plupart des communes. Toutefois, au total, leur montant apparaît en baisse pour des raisons très spécifiques, liées à la commune de Nouméa. Ainsi, le niveau global des impôts et taxes est en baisse de -6% sur l'ensemble des communes, mais est de +17% hors Nouméa.

Les **centimes additionnels** en particulier progressent hors Nouméa de +10%, mais chutent de -12% avec Nouméa ce qui montre la spécificité de la ville capitale. Cette situation s'explique par le fait qu'en anticipation d'une réforme de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (IRVM) d'importants dividendes avaient été versés en 2014, entraînant le versement d'un niveau d'impôt exceptionnel et ponctuel.

En dehors de cette baisse des centimes additionnels, les autres recettes fiscales sont en nette augmentation, toutes communes confondues. C'est le cas de la **taxe sur l'électricité** (+9% ; +151 M F.CFP), particulièrement sur les plus grandes communes, en lien avec une hausse des consommations (en l'absence de révision des tarifs de l'électricité). Enfin et surtout, le produit de la **taxe communale d'aménagement (TCA⁴)** a largement progressé en 2015 (+41%). Cette augmentation est la conséquence des nouvelles modalités de règlement de cette taxe. Ponctuellement, en 2014, les communes n'avaient pu émettre que la moitié de leurs titres TCA, l'autre moitié ayant été reportée en 2015. Par conséquent, le produit TCA de l'année 2015 est constitué des recettes 2014 (les 50% restants) et de recettes 2015 (50%), laissant entrevoir de moindres rentrées en 2015 qui se répercuteraient l'exercice sur 2016.

A noter par ailleurs, que, depuis 2013, les plus petites communes calédoniennes perçoivent **une dotation du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC⁵)**. Au niveau national, le FPIC était de 780 M€ en 2015 contre 570 M€ en 2014, et devrait continuer de croître jusqu'en 2016 où il représentera 2% des recettes fiscales communales (1 Md €⁶). Au niveau local, elles représentent 0,3 Md F.CFP par an.

4 Pour rappel, en 2014, la Ville de Nouméa a cessé de mettre en œuvre la TCA sur son territoire, ce qui avait contribué à la forte baisse constatée entre 2013 et 2014.

5 Cf. Observatoires des communes de Nouvelle-Calédonie 2016 – p.25

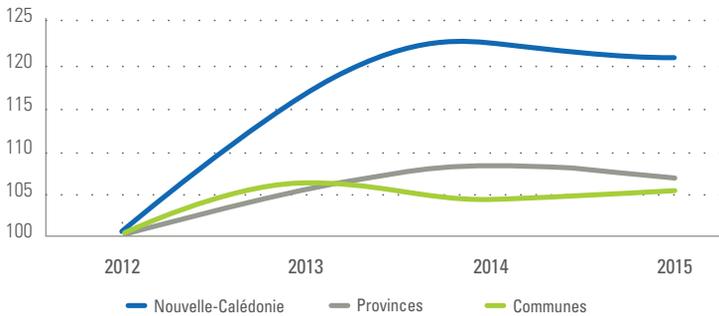
6 http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/note_info_fpic_metro_om.pdf.



Un alignement des dépenses de fonctionnement sur les recettes

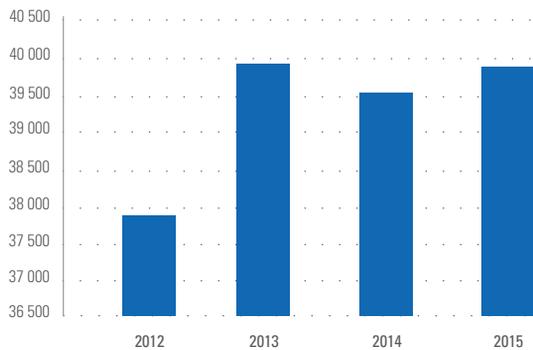
Toutes les collectivités locales sont concernées par ce mouvement de ralentissement voire de baisse de leurs dépenses de fonctionnement, en ajustement à l'évolution de leurs recettes. C'est également le cas pour les provinces et pour la Nouvelle-Calédonie.

Graphique 5 : Evolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales en Nouvelle-Calédonie (en base 100)



De manière générale, après avoir atteint un pic en 2013, les dépenses de fonctionnement des communes ont diminué en 2014 et leur évolution a été très contenue en 2015 (+0,6%).

Graphique 6 : Dépenses de fonctionnement des communes de Nouvelle-Calédonie (en M FCFP)



Plusieurs facteurs, à la fois endogènes et exogènes, ont contribué à cette stagnation des dépenses de fonctionnement.

On constate tout d'abord une forte diminution des charges financières (-8,9%), qui relève de plusieurs explications : le profil d'extinction de la dette ancienne des communes, la relative pause dans le recours à l'emprunt en 2015 (cf. infra), une période de taux d'intérêts faibles depuis 2010 et qui se poursuit en 2016 avec des taux de long terme historiquement bas⁷.

⁷ Source : <http://fr.euribor-rates.eu/euribor-taux-6-mois.asp>



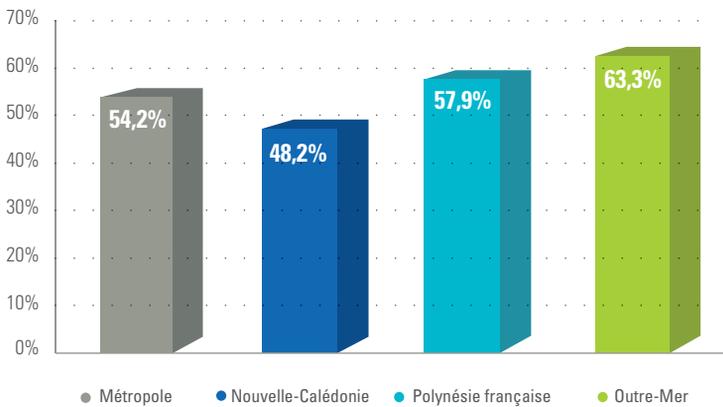
Par ailleurs, les dépenses de carburants chutent de -20% (-0,1 Md F.CFP) contribuant ainsi à la stabilité des charges courantes⁸. Cette baisse est liée à la fois à une meilleure maîtrise des consommations et des stocks mais également à une forte diminution des prix. Ainsi, d'après l'indice des prix à la consommation (IPC) de l'ISEE, le recul des prix a été de -15% pour le gazole et de -10% pour l'essence en 2015. Les dépenses d'entretien/maintenances ont aussi en recul (-5%), mais on constate en parallèle un recours accru aux contrats de prestations de service (+5,1%).

Enfin, les communes ont exercé une action plus ou moins forte sur les dépenses relevant de choix budgétaires. Sur les budgets principaux, les subventions aux associations sont en léger repli (-3%), ce qui a contribué à la stagnation des charges de gestion courante (-0,2%⁹). De même, les admissions en non-valeur¹⁰ sont également en diminution (-12%), tandis que les restes à recouvrer augmentent (+15%).

Plus marquant, les charges de personnel n'évoluent en 2015 que de manière très limitée, à +1,4%¹¹ (contre +3,6% en moyenne par an sur 2011/2014). Ce ralentissement s'explique d'une part par le net recul des rémunérations des personnels temporaires (-8,1%), lié au non renouvellement de contrats et/ou à une réduction des durées des contrats temporaires. D'autre part, l'évolution réduite des carrières des personnels titulaires (+1,5% en 2015), correspondant peu ou prou à l'évolution de l'effet GVT (Glissement vieillesse technicité), semble être le signe d'une politique prudente en matière de recrutements et de remplacement des départs.

Enfin, il est à noter que toutes choses égales par ailleurs, les dépenses de personnel continuent à être comparativement un poste de dépense nettement plus faible en Nouvelle-Calédonie qu'en métropole ou dans les outre-mer.

Graphique 7 : Dépenses de personnel proportionnellement rapportées aux dépenses de fonctionnement (2015)



Cette stagnation générale des dépenses de fonctionnement masque toutefois des réalités différentes selon les strates de communes.

⁸ Charges courantes consolidées : +46 M F.CFP soit +0,3%.

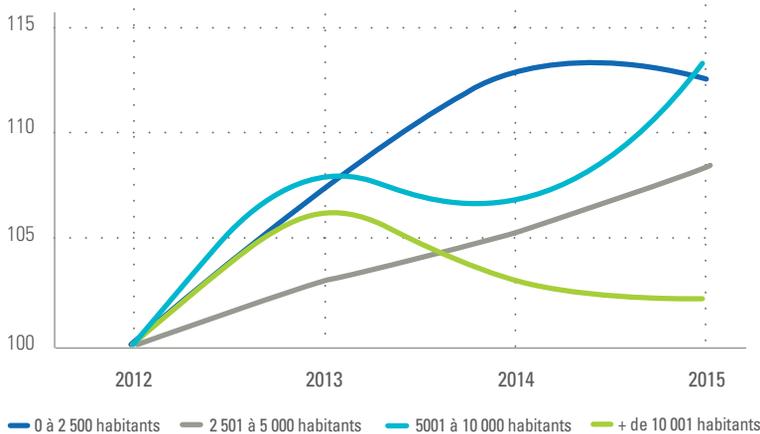
⁹ Autres charges de gestion courante consolidées : +91 M F.CFP soit +1,5%.

¹⁰ Le mandat d'admission en non-valeur fait suite à la décision de l'ordonnateur d'annuler tout ou partie des créances que le comptable juge irrécouvrables.

¹¹ Charges de personnel consolidées +243 M F.CFP soit +1,4%.



Graphique 8 : Evolution des dépenses de fonctionnement des communes selon leur strate (en base 100)



Ainsi, les communes de moins de 2500 habitants ont stoppé, en 2015 (0%), la croissance de leurs dépenses qui prévalait depuis 2012, semblant montrer qu'elles ont désormais clairement intégré le nouveau contexte moins favorable des finances publiques du territoire, et amorcé un changement de cap. Ce dernier est illustré par les charges de personnel qui diminuent (-1%) contre +4,6% entre 2011 et 2014. Ces communes bénéficient également de charges financières moins pesantes (-13,3%).

De manière différente, les communes de 2500 à 5000 habitants ont vu leurs dépenses croître (+2,1%). Cette progression, légèrement plus accentuée qu'au cours des exercices 2011/2014 (+1,3%) peut en partie s'expliquer par la hausse des charges de personnel (+3% contre +1,8%/an sur 2011/2014) et des autres charges de gestion courante (+10%). Les charges financières sont également en augmentation (+9,8%). Néanmoins, ces communes parviennent à limiter l'évolution de leurs dépenses grâce à une réduction de leurs charges courantes (-0,6%).

Les communes de 5000 à 10000 habitants ont la progression des dépenses de fonctionnement la plus forte (+5,4%). Cette particularité peut s'expliquer en partie par le petit échantillon que constitue cette strate de population¹². En tout état de cause, à l'exception de l'évolution des charges financières qui est favorable (-13,1%), l'augmentation des postes est générale. Celle des charges courantes est particulièrement rapide (+8,2%), due surtout à l'essor des dépenses courantes des budgets annexes. Par ailleurs, les charges de personnel augmentent plus rapidement que pour les autres strates de communes (+4,2%) et les autres charges de gestion courante progressent également (+2,8%).

Enfin, les communes de + de 10000 habitants poursuivent ou tentent de poursuivre leurs efforts de maîtrise des dépenses (-0,5% ; mais +2,6% si on ne tient pas compte de Nouméa). Cet effort porte principalement sur les charges courantes qui reculent (-1,1%), mais aussi sur les charges de personnel (+1,1% contre +4% sur 2011/2014). L'évolution de leurs charges financières est également favorable (-12% ; mais +0,4% hors Nouméa). Les autres charges de gestion courante sont elles aussi contenues (+0,2%).

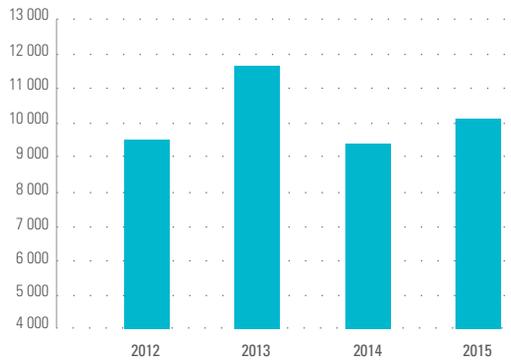


Une capacité d'épargne préservée

a. L'épargne brute résiste

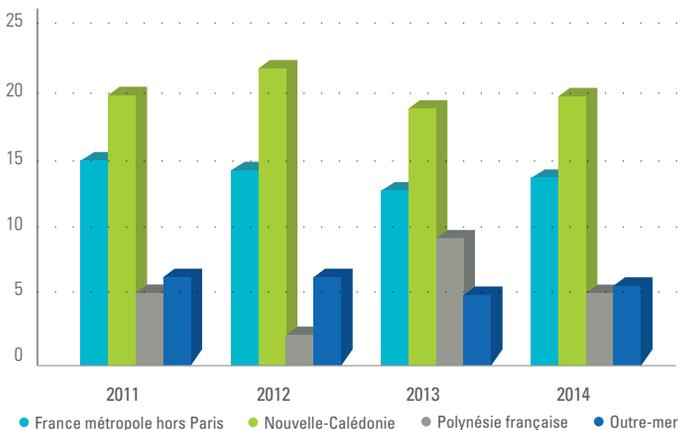
L'épargne dégagée par les communes est directement fonction des évolutions des recettes et dépenses de fonctionnement, relativement parallèles en 2015. Par conséquent, malgré un contexte économique qui semblait moins favorable, l'épargne brute résiste voire se renforce. Au total, elle s'élève à 21% des recettes (contre 19% en 2014¹³).

Graphique 9 : Evolution de l'épargne dégagée par les communes (en M FCFP)



Ce taux d'épargne se maintient en outre à un niveau bien supérieur à celui des communes de France métropolitaine ou de Polynésie Française.

Graphique 10 : Taux d'épargne brute (en % des RRF)

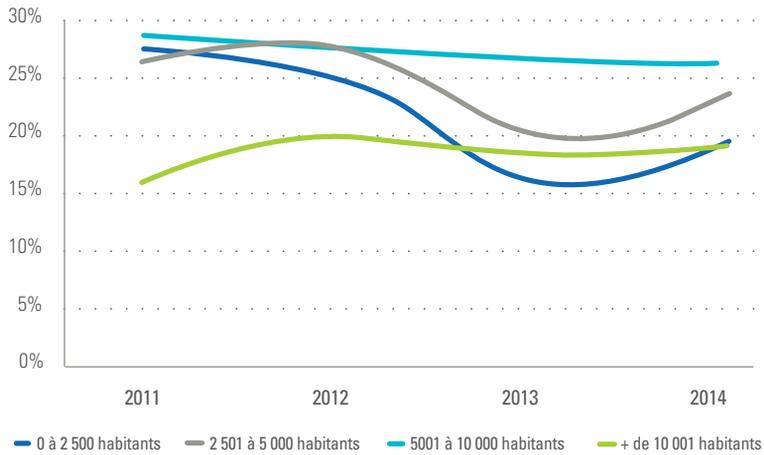


Des variations existent cependant entre communes, selon les strates de population.

13 Budgets consolidés (budgets principal et annexes).



Graphique 11 : Evolution du taux d'épargne brute des différentes strates de communes (en % des RRF)



Alors qu'il y avait jusqu'en 2013 une différence importante entre les communes de l'agglomération de Nouméa (taux d'épargne de 15/20 %), et les autres communes (taux d'épargne de 25/30%), on observe depuis 2014 un phénomène de convergence autour de 20%. Ce resserrement est évidemment à mettre en rapport avec la généralisation des difficultés des communes à dégager de l'épargne dans un contexte économique calédonien moins favorable. Néanmoins, après la forte diminution de 2014, un rebond a été constaté, notamment pour les communes les plus petites (celles inférieures à 5 000 habitants). Les communes les plus grandes (>10 000 habitants) ne connaissent pas d'amélioration de leur taux d'épargne qui apparaît en effet très stable (19% des recettes en moyenne, comme en 2014). Seules les communes de 5 000 à 10 000 habitants conservent un taux d'épargne supérieur à 25% des recettes.

b. Une épargne nette plus significative

L'épargne nette est une composante majeure du financement des investissements, dans la mesure où elle peut y contribuer directement (via l'apport en fonds propres) et indirectement (via le recours à l'emprunt).

En 2015, du fait du poids moins important du service de la dette sur un autofinancement courant maintenu à un niveau performant, l'épargne nette communale progresse et atteint 7,6 Mds F.CFP contre 7 Mds F.CFP en 2014. Pour rappel, cette augmentation favorise un meilleur équilibre du financement des investissements entre l'autofinancement, les subventions perçues, le recours à l'emprunt et l'utilisation des réserves budgétaires accumulées (le fonds de roulement).



Graphique 12 : Niveau d'épargne nette des communes de Nouvelle-Calédonie (en M.FCFP)



Comme pour l'épargne brute, la hausse concerne plus sensiblement les communes de moins de 5 000 habitants (en moyenne +43% pour celles de moins de 2 500 habitants, +24% pour les autres¹⁴).

L'épargne nette des communes de 5 000 à 10 000 habitants connaît une moindre progression (+3%), en raison d'un remboursement de la dette qui progresse quelque peu (+2%). Elle reste cependant, comme l'épargne brute, significative.

L'épargne nette des communes de plus de 10 000 habitants progresse également (+4,7%). En volume, l'épargne nette de ces dernières s'élève à 4,6 Mds.FCFP (sur les 7,6 Mds.FCFP dégagés), ce qui rappelle le poids des communes du Grand Nouméa et de Nouméa en particulier.

Les communes calédoniennes restent sujettes à l'évolution du contexte économique de la Nouvelle-Calédonie, et de ses retombées sur leurs budgets (FIP fonctionnement, centimes additionnels, TCA, etc.). Les indications de « régime de croissance ralenti » et de « rythme de croissance mesuré : +1,4 % en 2015 » évoquées par l'IEOM, l'ISEE, et l'AFD dans les comptes économiques rapides de la Nouvelle-Calédonie, se reflètent sur la dynamique des budgets communaux.

Ainsi, l'augmentation des recettes entre 2014 et 2015 est plus modeste que les années passées, ce qui confirme la tendance à « un atterrissage » en Nouvelle-Calédonie après des années particulièrement favorables.

Dans ce contexte, la maîtrise des dépenses de fonctionnement reste de mise. Elle se concrétise à travers l'évolution des charges de personnel, nettement plus réduites qu'au cours des années passées. Les communes ont par ailleurs bénéficié de facteurs favorables, comme la baisse du poids de la dette.

Au final, cela se traduit en 2015 par une certaine convergence des niveaux d'épargne des communes (certes vers le bas) mais tout en restant à des niveaux honorables, après un exercice 2014 qui avait été particulièrement alarmiste pour les plus petites communes notamment.

14 En raison aussi d'un remboursement du capital de la dette, qui recule pour les premières et augmente pour les secondes.



Il en ressort également que l'autofinancement dégagé est en mesure de participer au financement des investissements, et d'assurer une solvabilité suffisante pour recourir au levier de l'emprunt.

Toutefois, les difficultés demeurent, notamment pour les plus grandes communes hors Nouméa qui ont le niveau d'épargne le plus bas (17%), et dont la maîtrise des dépenses apparaît de plus en plus difficile tandis que la progression des recettes est moins dynamique.

L'INVESTISSEMENT EN 2015 : ENTRE DÉBUT DE MANDAT ET FIN DE CYCLE DES CONTRATS DE DÉVELOPPEMENT

Le recul des dépenses d'investissement

En 2015, les provinces restent les principales actrices de l'investissement public (25,6 Mds F.CFP), devant la Nouvelle-Calédonie dont le niveau reste élevé compte tenu du portage du projet Médipôle (21 Mds F.CFP/an). Les communes ont en revanche moins porté d'investissements en 2015 (13,5 Mds F.CFP). Le poids de l'investissement communal calédonien n'a en proportion jamais été aussi limité, même s'il demeure une composante non négligeable de la commande publique¹⁵ (22%).

Tableau 1 : Part des dépenses d'équipement des différentes collectivités locales de Nouvelle-Calédonie (%)

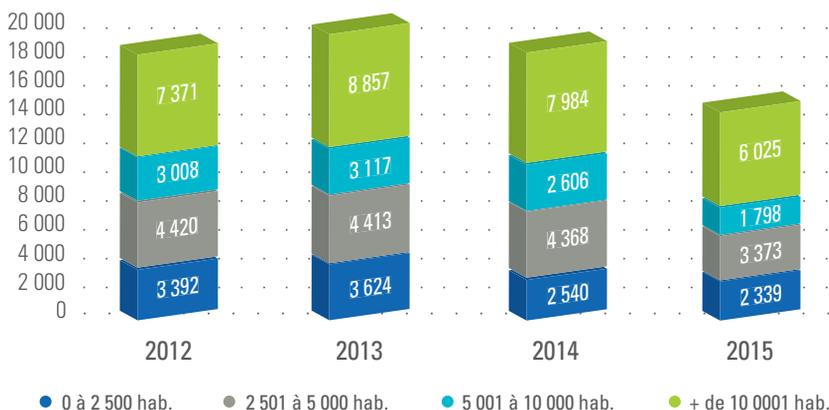
	2012	2013	2014	2015
Communes	31%	29%	28%	22%
Provinces	43%	38%	36%	41%
Nouvelle-Calédonie	26%	33%	36%	37%

Le niveau de dépenses d'investissement des communes est en recul continu depuis 2013. Cette diminution est de -9% par an en moyenne, et chute même de près de 25% entre 2014 et 2015.

¹⁵ Ce périmètre est limité à l'investissement des provinces, de la Nouvelle-Calédonie, et des communes, et ne comprend pas celui des établissements publics, ni celui des syndicats intercommunaux et syndicats mixtes



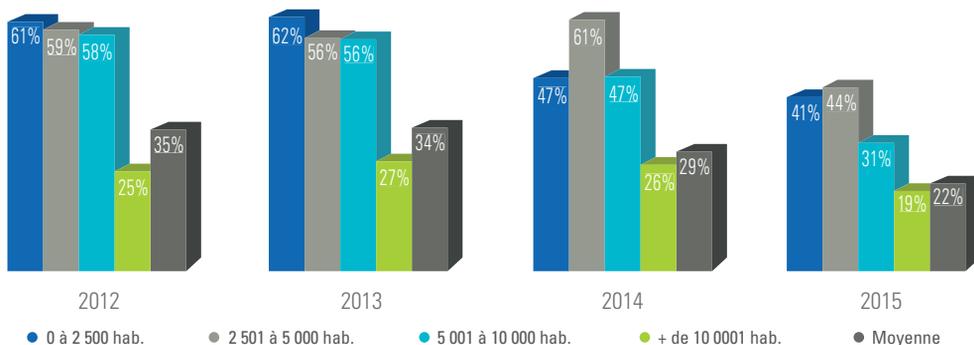
Graphique 13 : Dépenses d'investissement (y/c travaux en régie) des communes de Nouvelle-Calédonie (en M.FCFP)



En volume, les dépenses ont reculé de -4 Mds F.CFP. Elles ne s'élèvent plus qu'à 13,5 Mds F.CFP contre près de 17,5 Mds F.CFP en 2014. Le recul est général, mais, en pourcentage, concerne plus fortement les communes les plus grandes¹⁶. En valeur, le recul a principalement affecté l'investissement des communes de plus de 10 000 habitants (-2 Mds F.CFP), devant celles de 2 500 à 5 000 habitants (-1,4 Md F.CFP) et celles de plus de 5 000 habitants (-0,8 Md F.CFP). La baisse pour les communes de moins de 2 500 habitants est moins sensible (-0,2 Md F.CFP).

En 2015, l'effort d'équipement des communes calédoniennes est au plus bas, représentant 22% des recettes contre 29% en 2014. L'effort d'équipement était de 30% des recettes en moyenne sur 2012/2015. Ce recul est général et concerne toutes les strates de communes. Cette diminution varie entre -5 points pour les communes de moins de 2500 habitants, et -17 points pour les communes de 2500 à 5 000 habitants.

Graphique 14 : Evolution de l'effort d'équipement des communes selon leur strate (en %)

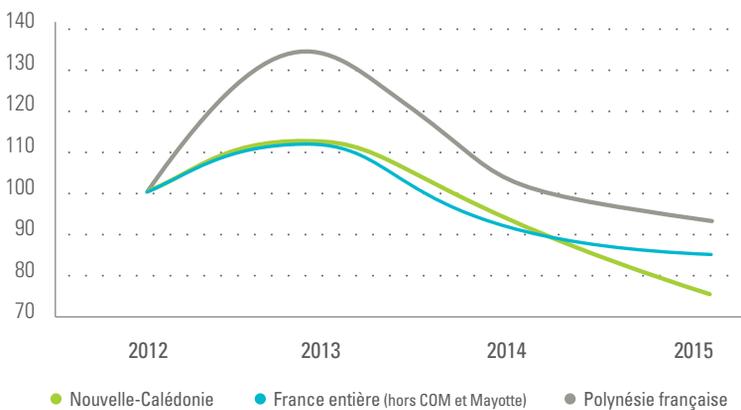


¹⁶ -31% pour les communes de plus de 5 000 habitants, -25% pour celles de plus de 10 000 habitants, et -23% pour celles de 2 500 à 5 000 habitants. Les communes de moins de 2500 habitants ne réduisent leurs investissements que de -8%.



Cette diminution des investissements semble relever d'un cycle classique d'investissement, partagé par l'ensemble des communes françaises. En métropole, la forte diminution des investissements des communes (-6,2% en 2015 après une baisse de -8,8%) s'expliquerait, selon la Banque postale¹⁷, à 60% par le cycle électoral classique et à 40% par les difficultés d'autofinancement (en recul de 12% par rapport à 2014). Ce ralentissement en 2015 se constate également en Polynésie Française et dans une moindre mesure dans les départements d'outre-mer. Cette diminution est à mettre en rapport avec le cycle des élections municipales de 2014. L'achèvement des programmes avant les élections 2013/2014, et le lancement d'un nouveau cycle d'investissement correspondant aux projets de la mandature, avec parfois un temps de mise en œuvre plus long en cas d'installation avec des nouvelles équipes municipales, a pu retarder le lancement des nouvelles opérations (phase d'études nouvelles, consultation des entreprises, etc.).

Graphique 15 : Evolution des dépenses d'investissement (hors emprunt) des communes (en base 100)



L'année 2015 en Nouvelle-Calédonie est également marquée par l'arrivée au terme des contrats de développement 2011/2015 signés avec l'Etat et les provinces. Ces contrats sont les principaux contributeurs de subventions¹⁸, et participent de manière décisive au rythme de réalisation des investissements. Le « pic » a ainsi été atteint en 2013, deux ans après leur lancement. Depuis, la baisse continue des investissements s'explique par l'absence de nouvelles grandes opérations. Ces contrats ont été prolongés à 2016 à maquettes financières constantes.

La structure des dépenses d'investissement reste sensiblement la même que par le passé avec plus de 80% des dépenses réalisées qui émanent au budget principal (voirie, bâtiments et équipements communaux, etc.).

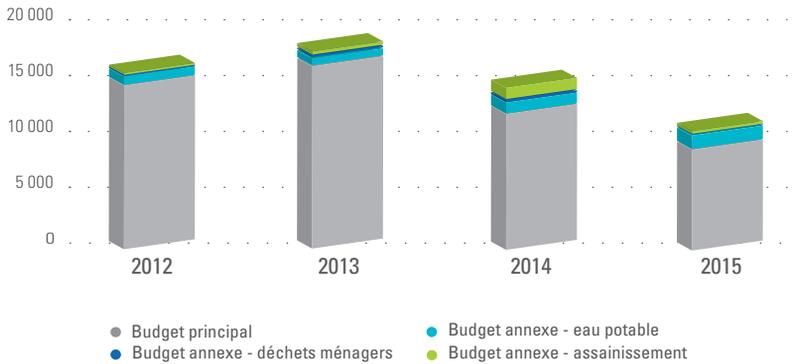
17 Banque postale (2015), « note de conjoncture sur les finances locales »

18 Cf. Observatoires des communes de Nouvelle-Calédonie 2016 – p.26.



Toutefois, tandis que la réduction des investissements a principalement porté sur les budgets principaux, les investissements des budgets annexes eau et assainissement sont restés stables.

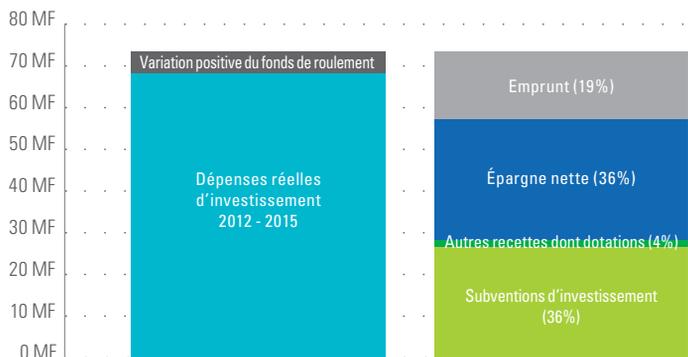
Graphique 16 : Niveau des dépenses d'investissement portées par le budget principal et les budgets annexes (en M FCFP)



Un mode de financement stable et équilibré...

Le mode de financement des investissements apparaît sain sur la période 2012/2015. En effet, en moyenne, quasiment trois-quarts des ressources sont définitives et non-coûteuses. Les subventions représentent en effet la part la plus significative (36%) et l'épargne nette est importante (36%). La part de l'emprunt (19%) - ressource coûteuse - apparaît comme raisonnable, et le recours au fonds de roulement - ressource non-définitive - sert quant à lui d'ajustement (4%), aux côtés des autres recettes de type cessions d'actifs (2%).

Graphique 17 : Financement de l'investissement des communes de Nouvelle-Calédonie sur la période 2012/2015 (en M FCFP et %)



En 2015, ce mode de financement des investissements se consolide, puisqu'il repose sur une épargne nette plus importante (48%), réduisant d'autant la mobilisation de l'emprunt (14%).



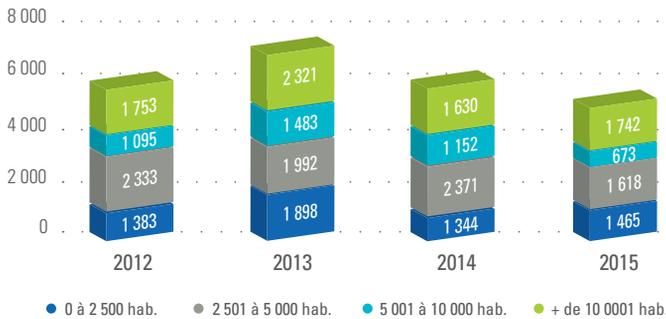
Ce mode de financement sain est la traduction d'une amélioration de l'autofinancement (épargne nette) et d'un moindre niveau d'investissement réalisé, ce qui a permis de limiter le recours à l'emprunt et même d'abonder le fonds de roulement (cf. infra).

Des subventions d'investissement en baisse

Les subventions demeurent une ressource essentielle du financement des investissements, représentant environ un tiers du plan de financement.

En 2015, elles atteignent leur plus bas niveau (5,5 Md F.CFP) depuis 2010, après avoir atteint un niveau record en 2013 (7,7 Mds F.CFP).

Graphique 18 : Subventions d'investissement des communes de Nouvelle-Calédonie (en M F.CFP)



Cette diminution des montants est à mettre en rapport avec la baisse des dépenses d'investissements, qui génère à son tour moins d'appel de subventions.

La baisse des dépenses étant proportionnellement plus forte que celle des subventions, le taux de subventionnement moyen progresse, de 37% en 2014 à 41% en 2015, et porte la moyenne 2012/2015, à hauteur de 38% (47% hors Nouméa). Cette hausse concerne l'essentiel des strates démographiques de communes à l'exception des communes de 5 000 à 10 000 habitants.

Tableau 2 : Taux de subventionnement des investissements des communes selon leur strate

	2015	Moyenne 2012/2015
0 à 2 500 hab.	63%	52%
2 501 à 5 000 hab.	48%	50%
5 001 à 10 000 hab.	37%	41%
+ de 10 001 hab.	29%	25%
Moyenne	41%	38%

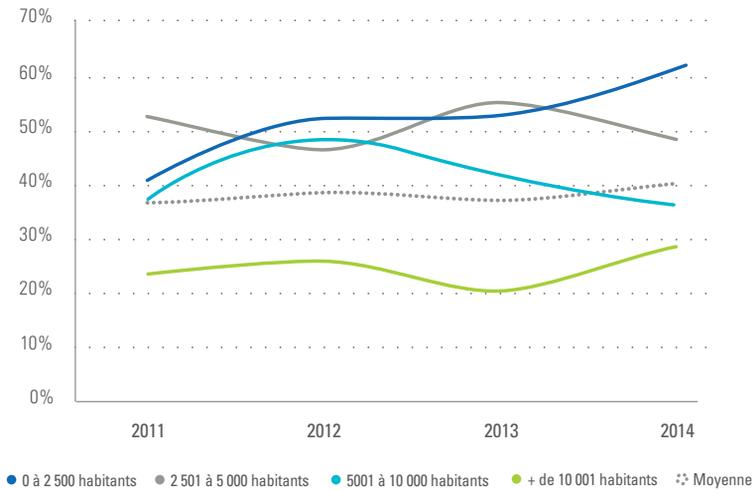
Les petites communes demeurent les plus subventionnées. En 2015, leur fort taux de subventionnement peut être interprété par la perception tardive des subventions des contrats de développement¹⁹.

¹⁹ Cela pourrait s'expliquer par de plus grandes difficultés de réalisation et/ou de justification des opérations, en comparaison avec les plus grandes communes, mieux structurées pour suivre l'investissement et les recettes afférentes.



L'achèvement des programmes est d'ailleurs une des raisons qui ont motivé la prorogation à 2016 des contrats de développement, comme l'avaient été auparavant les générations de contrats 2000/2004 (prolongés en 2005) et 2006/2010 (prolongés en 2011).

Graphique 19 : Taux de subventionnement des investissements des communes selon leur strate (en %)



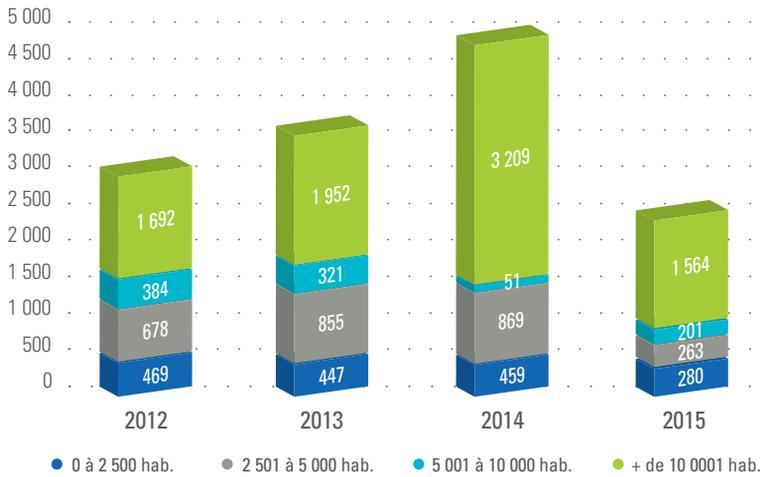
Une dette qui diminue pour la première fois depuis 2009²⁰

Le moindre recours à l'emprunt en 2015 a contribué à faire baisser l'encours de dette. En 2015, les communes ont eu deux fois moins recours à l'emprunt qu'en 2014, ce qui s'explique par le plus faible niveau d'investissement à financer. L'emprunt constitue pour les communes une variable d'ajustement, et non le levier prioritaire de réalisation des investissements. Cette baisse du recours à l'emprunt peut aussi être interprétée comme étant une confirmation de la relative prudence qui caractérise les communes calédoniennes, dans un contexte plus incertain en termes d'évolution des recettes fiscales, et de perspectives de subventionnement de la part de l'Etat (cf. supra les contrats de développement), mais aussi de la part des collectivités partenaires, les provinces et la Nouvelle-Calédonie connaissant également des difficultés budgétaires.

20 Cf. ISEE – Lendettement des collectivités publiques



Graphique 20 : Emprunts nouveaux contractés par les communes de Nouvelle-Calédonie selon leur strate (en M.FCFP)



Fin 2015, l'encours de dette communal représente 27 Mds FCFP contre 27,3 Mds FCFP fin 2014, ce qui représente la première diminution de l'encours de dette depuis 2009 après une croissance quasiment constante depuis les années 2000. A l'exception des communes de plus de 10 000 habitants dont l'encours progresse légèrement (+1%), toutes les autres communes, de strates de population moindres, ont vu leur encours reculer.

La part portée par les communes sur l'endettement des collectivités (communes, provinces, Nouvelle-Calédonie) recule donc. L'encours de dette des collectivités apparaît ainsi également partagé entre les communes (1/3), les provinces (1/3) et la Nouvelle-Calédonie (1/3).

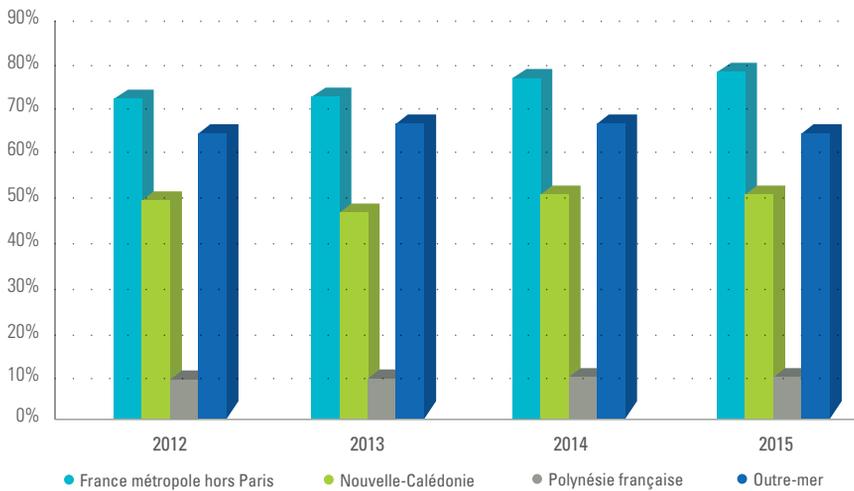
Tableau 3 : Répartition de l'encours de dettes des collectivités locales (en %)

	2012	2013	2014	2015
Communes	37%	34%	38%	33%
Provinces	39%	35%	31%	34%
Nouvelle-Calédonie (hors établissements publics)	24%	31%	31%	33%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Cet endettement communal moyen représente 54% des recettes de fonctionnement des communes, là où le ratio de prudence fixé par la Direction Générale des Collectivités Locales (Ministère de l'Outre-mer) recommande de ne pas dépasser 100%. L'endettement des communes calédoniennes, bien en deçà de celui des communes de métropoles et des DOM, demeure donc soutenable, pour autant qu'elles parviennent à dégager suffisamment d'épargne.

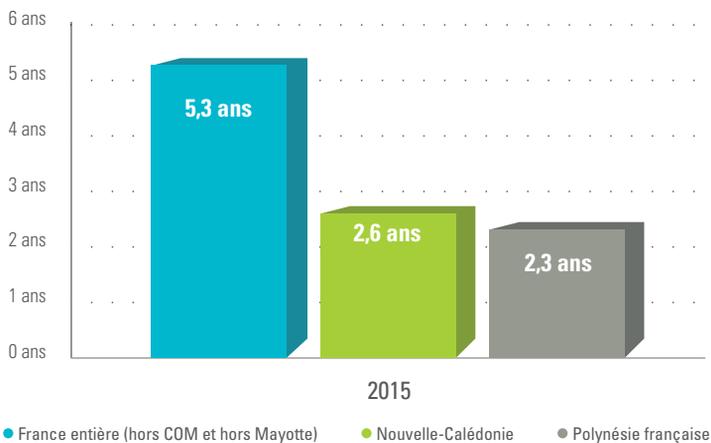


Graphique 21 : Taux d'endettement des communes (en %)



Après une relative dégradation en 2014, la solvabilité des communes se rétablit fin 2015 : seules 2 années et demi d'épargne permettent (en théorie) le remboursement total de l'encours de dette, soit un niveau très satisfaisant au regard des limites habituellement préconisées (en deçà de 7 années). En tout état de cause, cette solvabilité demeure très satisfaisante au regard des standards métropolitains.

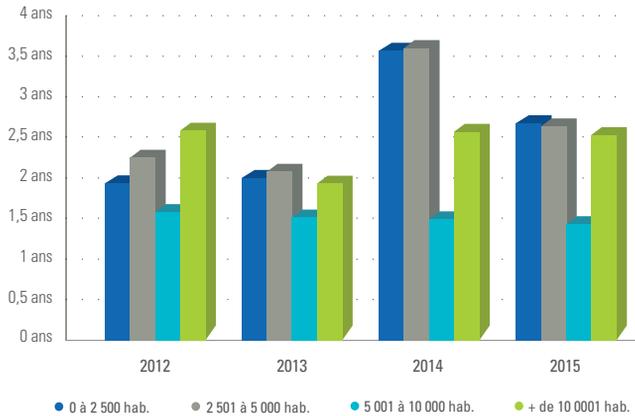
Graphique 22 : Capacité de désendettement - 2015 - (en année d'épargne brute)



Le redressement de l'épargne des communes de moins de 5 000 habitants a été particulièrement bénéfique au rétablissement de leur solvabilité, les replaçant à des niveaux comparables à ceux des autres communes calédoniennes.



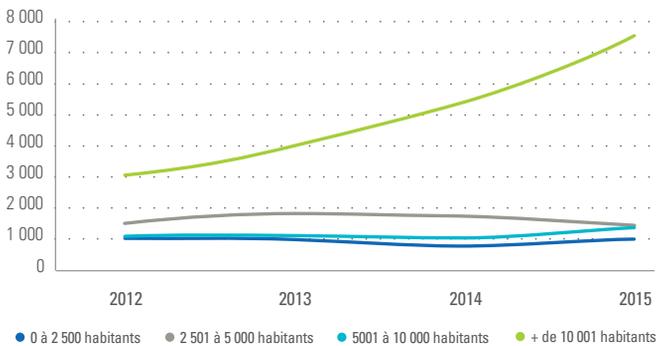
Graphique 23 : Capacité de désendettement par strate (en année d'épargne brute)



Un fonds de roulement qui se redresse en apparence

Le fonds de roulement des communes de Nouvelle-Calédonie est globalement élevé, représentant 77 jours de dépenses totales (contre 56 jours en 2014²¹).

Graphique 24 : Fonds de roulement des communes de Nouvelle-Calédonie selon leur strate de population (en M FCFP)



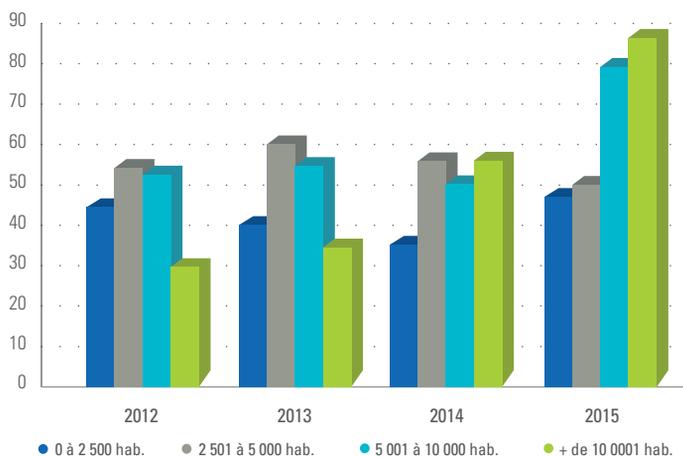
Entre 2014 et 2015, il augmente même de manière substantielle (+20%), en grande partie sous l'influence de la hausse du fonds de roulement des plus grandes communes : +34% pour les communes de plus de 5 000 habitants, et +40% pour celles de plus de 10 000 habitants. Ces fortes progressions s'expliquent surtout par le recul net de l'investissement, alors que l'épargne se maintient. Ces fonds de roulement apparaissent excédentaires (89 et 82 jours respectivement pour les communes de plus de 10 000 habitants et celles entre 5 et 10 000 habitants) au regard d'une norme communément admise entre 30 et 60 jours de dépenses.

21 Pour rappel, le poids, historique ou récurrent, de la Ville de Nouméa, affecte quelque peu l'appréciation qui peut être portée sur le fonds de roulement moyen. Hors Nouméa, ce fonds de roulement des communes de Nouvelle-Calédonie représente 66 jours de dépenses totales (contre 50 jours en 2014).



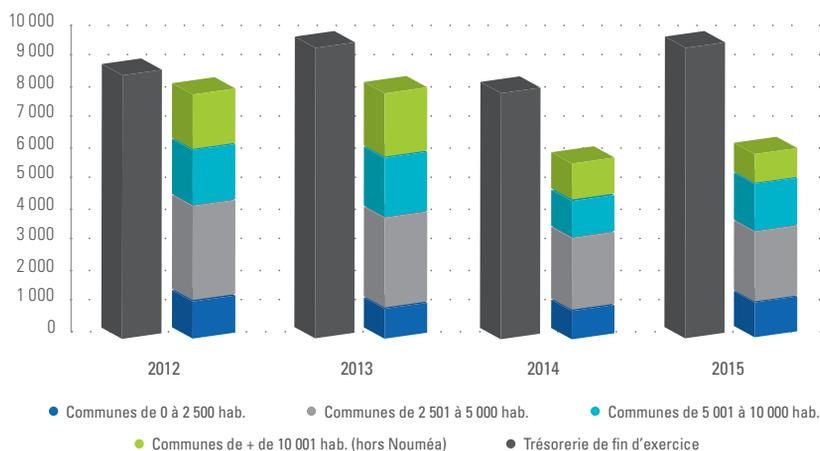
Le fonds de roulement des plus petites communes est quant à lui plus réduit en valeur, même s'il augmente pour les communes de moins de 2500 habitants. Les niveaux, 50 et 54 jours respectivement pour les communes de moins de 2500 habitants et celles entre 2 500 et 5 000 habitants, sont compatibles avec la référence de 30 à 60 jours.

Graphique 25 : Fonds de roulement des communes de Nouvelle-Calédonie selon leur strate de population (en jours de dépenses totales)



Excepté Nouméa dont le niveau de fonds de roulement n'a cessé d'augmenter entre 2012 et 2015, les communes ont vu leur niveau de trésorerie²² baisser d'un quart entre 2012/2013 et 2014/2015. C'est particulièrement la trésorerie des communes de plus de 10 000 habitants hors Nouméa qui connaît la baisse la plus sensible. Toutefois, les communes n'ont pas connu, sauf exception, de tensions sur leur trésorerie.

Graphique 26 : Niveau de trésorerie de fin d'exercice des communes de Nouvelle-Calédonie selon leur strate (en M.F.C.F.P)



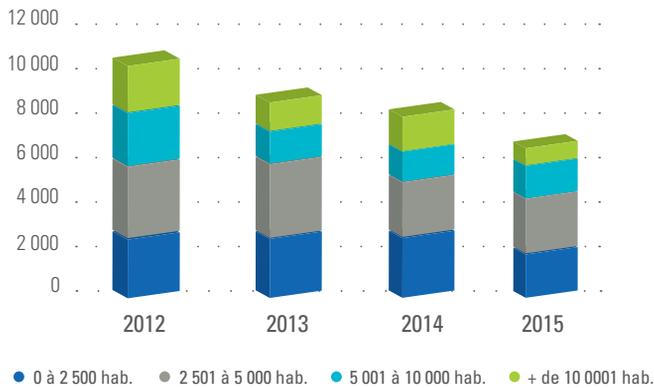
22 Données du compte 515 au 31/12/2015



Après comptabilisation des reports, le fonds de roulement à fin 2015 apparaît moins élevé (11,2 Mds FCFP soit 47 jours de dépenses totales), les niveaux de reports en dépenses d'investissements étant supérieurs à ceux en recettes. Pour ces derniers, leur diminution continue semble indiquer la fin d'un stock de subventions (lié probablement au cycle des contrats de développement qui s'achève), et le cas échéant, une moindre visibilité sur les subventions à venir (dans l'attente des contrats de développement futurs). En dépenses, au contraire, l'amorce d'un nouveau cycle d'investissement (post élections municipales) semble en cours, avec le lancement des projets des nouvelles mandatures. Cela a pu se traduire par l'inscription courant 2015 de nouveaux programmes, réalisés partiellement, d'où les reports en hausse.

On peut s'interroger aussi sur l'impact du contexte économique plus morose, qui a provoqué un certain attentisme de la part des communes, et donc un report de certaines opérations. Les collectivités publiques sont cependant soucieuses de maintenir un niveau de commande publique suffisant, contra-cyclique, compte tenu des besoins de la population en matière d'infrastructures (assainissement, eau potable, etc.).

Graphique 27 et 28 : Reports des recettes et dépenses d'investissement des communes de Nouvelle-Calédonie en fonction de leur strate (en M FCFP)



RECETTES



DÉPENSES





D'une manière générale, le niveau des reports en dépenses et en recettes représente quasiment une année de dépenses ou recettes en 2015, ce qui est élevé et constitue un axe d'amélioration en termes de programmation budgétaire et de capacité de réalisation.

Tableau 4 : Reports en investissement (en année de dépenses ou recettes d'investissement)

	de 0 à 2 500 hab	de 2 501 à 5 000 hab	de 5 001 à 10 000 hab	de + de 10 001 hab	TOTAL
Recettes	0,9 an	0,8 an	0,9 an	0,5 an	0,8 an
Dépenses	0,9 an	0,8 an	0,9 an	1,1 an	0,9 an

Le fait marquant de l'investissement en 2015 est la baisse des dépenses, qui résulte à la fois du cycle classique d'investissement d'une mandature municipale, mais aussi de l'achèvement des contrats de développement engagés depuis 2011.

Malgré une légère baisse des volumes de subventions, les communes sont parvenues à financer de manière saine leurs investissements, limitant le recours à l'emprunt à son véritable besoin et sans attenter à leur solvabilité structurelle. Les communes ont même augmenté leurs « réserves » (fonds de roulement), à l'exception des communes de plus de 10 000 habitants hors Nouméa.

2015 s'apparente donc à une année charnière en investissement, entre période d'installation des nouvelles équipes municipales, finalisation des dernières opérations des contrats de développement 2011/2015(2016), voire un certain attentisme avant la signature de la génération suivante de contrats (fin 2016), le tout dans un contexte budgétaire tendu pour l'ensemble des collectivités et des finances publiques calédoniennes.

Ce panorama général montrant une situation financière globalement préservée n'exclut cependant pas des situations particulières plus tendues notamment sur les communes de grande taille (hors Nouméa), qui peuvent connaître une insuffisance de l'épargne, une hausse de l'endettement et une baisse de trésorerie.

Les perspectives en recettes restent peu optimistes, l'analyse des comptes 2016 éprouvera de nouveau la capacité de résistance des communes à la réduction des recettes à répartir entre les collectivités qui semble se poursuivre en 2017 (cf. débat d'orientation budgétaire 2017 de la collectivité Nouvelle-Calédonie).



DES BUDGETS ANNEXES EN PLEIN DÉVELOPPEMENT

Encadrement réglementaire des budgets annexes

L'adduction d'eau, la collecte des déchets et l'assainissement sont des services publics de nature industrielle et commerciale (SPIC). En application de l'article L322-1 du code des communes de Nouvelle-Calédonie, sauf à confier à un délégataire la gestion du service public, la commune peut décider de gérer par elle-même ces services. Ils doivent être constitués en régie, dotée a minima d'une autonomie financière, voire de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

L'autonomie financière se traduit par la création d'un budget annexe au budget principal, doté de sa propre trésorerie. Le budget annexe doit enregistrer toutes les dépenses et toutes les recettes liées à son objet et son bilan doit recueillir l'ensemble des actifs et des passifs de la régie.

Selon la réglementation qui s'applique en Nouvelle-Calédonie depuis 2012 dans des conditions qui varient selon la taille de la commune considérée, les communes de moins de 500 habitants ne sont pas astreintes à créer une régie autonome. Entre 500 et 3 500 habitants, la création d'une régie est obligatoire mais la commune peut subventionner le budget annexe. Au-dessus de 3 500 habitants, le budget annexe doit être équilibré par ses seules recettes propres, la commune ne peut donc pas le subventionner. Pour rappel, l'article L 322-1 du code des communes dispose que « les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses ». Toutefois, selon l'article L 322-2, des dérogations partielles au principe d'équilibre peuvent s'appliquer lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements, qui ne peuvent être financés sans augmentation excessive du prix. Cette demande de dérogation doit toutefois être motivée.

La commune doit créer le budget annexe et opérer les transferts d'actifs et de passifs se rattachant à la régie. En fonctionnement, elle doit mettre en place une comptabilité analytique des dépenses et recettes de manière à les imputer directement dès lors qu'elles sont individualisables (ou procéder à leur facturation du budget principal au budget annexe, selon la méthodologie préconisée par l'instruction budgétaire M.4). La commune doit ainsi être en mesure de déterminer le coût du service afin, d'une part, de pouvoir fixer le tarif facturé aux usagers et, d'autre part, de déterminer le montant qui sera supporté par le budget général (à travers la subvention dite d'équilibre).

Depuis l'application de la réglementation, les communes se sont donc petit à petit dotées de budgets annexes, en transférant les recettes et les charges ainsi que le patrimoine liés à ces services. Ces transferts sont plus ou moins aboutis selon les communes (notamment chez les plus grandes où les services eau, assainissement et déchets étaient déjà bien identifiés avant même la mise en place des budgets annexes) et selon les secteurs (le service de l'eau est sans doute le budget annexe le plus développé).





Tableau 5 : Nombre de communes dotées d'un budget annexe
(source : Haut-commissariat de la Nouvelle-Calédonie)

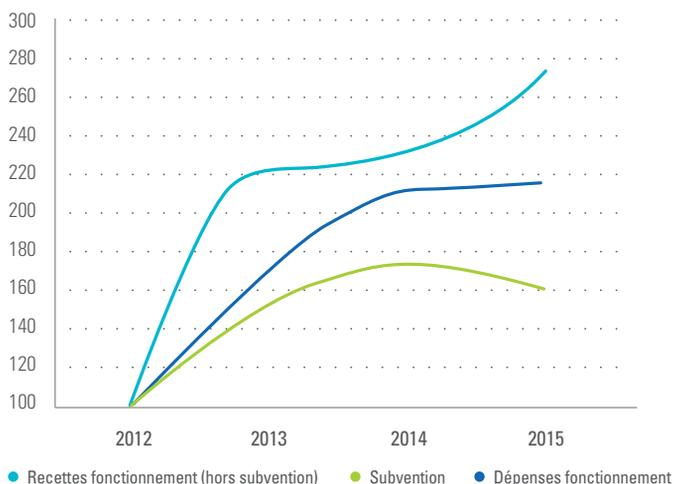
	2012	2013	2014	2015
Budget annexe «eau»	1	6	20	20
Budget annexe «assainissement»	0	1	6	6
Budget annexe «eau & assainissement»	0	1	3	3
Budget annexe «ordures ménagères»	0	3	16	17
TOTAL	1	11	45	46

La gestion de l'eau, un service en quête d'équilibre

Un budget en forte expansion

Depuis la mise en application de cette réglementation en 2012-2013, les volumes financiers dédiés aux services eau ne cessent d'augmenter. Cette croissance exponentielle des recettes propres de l'ensemble des budgets eau est en grande partie liée au nombre croissant des budgets créés (+14 budgets entre 2013 et 2014). Toutefois, la hausse plus mesurée des dépenses de fonctionnement et surtout la relative stabilisation des subventions d'équilibre montrent la prise de conscience de l'intérêt des budgets annexes et du besoin d'équilibrer les services d'eau. Cette prise de conscience est toutefois assez inégale selon les strates de communes.

Graphique 29 : Evolution des recettes et dépenses de fonctionnement et des subventions d'équilibre (base 100 en 2012)



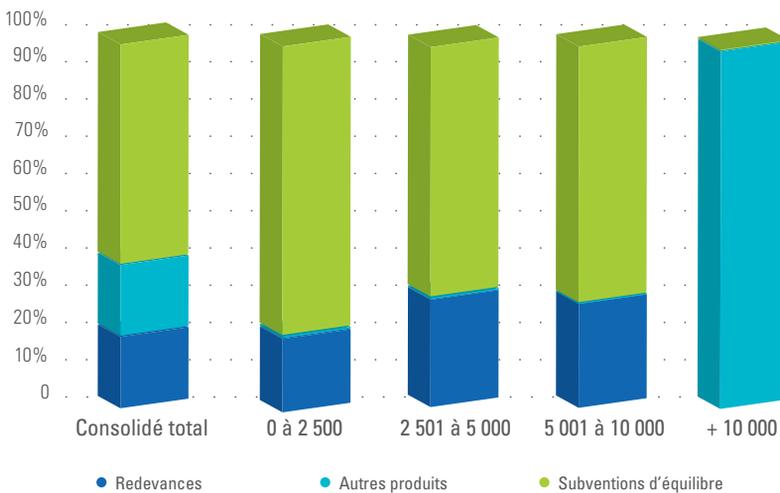
Les recettes hors subvention d'équilibre augmentent de manière régulière²³ (+15%/ an) tandis que les subventions d'équilibre, après une période de forte croissance en 2012-2013 liée à la mise en place des budgets, tendent à se stabiliser.

Un modèle économique en lien avec le mode de gestion

Le budget annexe de l'eau est souvent le budget annexe le plus important de la commune. Il est traditionnellement plus important que celui des déchets de par l'importance des infrastructures nécessaires au service. L'assainissement est en général également un budget important, mais ce service étant peu développé en Nouvelle-Calédonie (voir infra), les budgets annexes sont à leur balbutiement.

Le service est le plus souvent géré en régie, notamment pour les petites communes. Il est en revanche plus souvent confié à un délégataire (fermier ou concessionnaire) lorsque la commune est plus importante. Ainsi trois des quatre communes²⁴ de l'agglomération ont confié leur service eau au même prestataire, qui prend à sa charge la majorité des coûts du service et se rémunère directement auprès des clients, en reversant une part (le surpris) à la commune. Le modèle économique qui découle de ces choix organisationnels est par conséquent très différent des autres communes.

Graphique 30 : Structure des recettes de fonctionnement des budgets eau (en %)



Pour les petites communes, les recettes générées par le service (redevance eau, paiement des raccordements aux réseaux) représentent une part très minime des recettes du budget (entre 20 et 30%). Ces recettes sont des redevances facturées le plus souvent au forfait (annuel ou semestriel), surtout dans les plus petites communes, où les compteurs individuels sont peu répandus. D'importantes subventions d'équilibre, qui représentent entre 70 et 80% des recettes de fonctionnement, sont donc versées au budget eau.

Pour les communes du grand Nouméa, le délégataire facture et perçoit les redevances et restitue la part qui revient à la commune. Par construction, les budgets annexes eau de ces communes n'illustrent pas exactement le coût du service puisque la part des dépenses prises en charge et des recettes perçues par le délégataire n'est pas retracée dans le budget annexe.

²³ A l'inverse, en cas de dégradation de la fiscalité, le FIP est une recette relativement stable grâce à l'effet cliquet qui lisse les variations des recettes fiscales (sauf en cas d'épisodes économiques très volatiles). Cf. article 49 de la loi organique de 1999.

²⁴ Et 14% pour les communes dont la population est comprise entre 5 et 10 000 habitants.



La structure des charges de fonctionnement de ces budgets est également assez différente selon la taille des communes. Pour les plus petites communes de moins de 5 000 habitants, ces charges sont composées des achats et charges externes (50 à 60%) et du personnel affecté à ces services (entre 30 et 40%). En revanche, les communes de 5 000 à 10 000 habitants n'inscrivent que des dépenses de charges courantes qui découlent des contrats de prestations de service passés avec des entreprises locales.

Enfin, comme expliqué précédemment, n'apparaissent dans les budgets annexes eau des communes de l'agglomération nouméenne que les dépenses prises en charge par la commune qui consistent principalement en des équivalents temps-plein impliqués dans le suivi et le contrôle du délégataire et les travaux d'exploitation qui reviennent à la commune.

Des budgets encore difficiles à équilibrer

Si, en moyenne, 85% des dépenses de fonctionnement des budgets annexes eau sont couverts par les recettes de fonctionnement (hors subvention), ce ratio devient nettement plus faible pour les communes de plus petite taille. Ainsi, sur la période 2012/2015, les communes de moins de 2500 habitants couvraient à peine 30% de leurs dépenses de fonctionnement par les recettes propres, tandis que les communes de 2 500 à 10 000 habitants en couvraient 60%.

Tableau 6 : Couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes de fonctionnement (hors subvention) (en %)

	2012	2013	2014	2015	Moyenne
Consolidé total	71%	98%	80%	91%	85%
0 à 2 500 hab.	30%	34%	27%	44%	33%
2 501 à 5 000 hab.	102%	60%	75%	73%	78%
5 001 à 10 000 hab.	99%	158%	61%	63%	95%
+ de 10 001 hab.	-	308%	275%	320%	301%

Sans même tenir compte des importants investissements (que de nombreuses communes réalisent), les budgets annexes montrent que la tarification appliquée ne permet pas de couvrir les charges récurrentes de fonctionnement. Les subventions venant du budget principal compensent ce déséquilibre. Elles représentent en 2015, 808 M FCFP et pèsent sur les budgets principaux.

De leur côté, les communes de plus de 10 000 habitants perçoivent des recettes trois fois plus importantes que leurs dépenses de fonctionnement, leur permettant de financer les investissements sans recourir aux subventions d'équilibre.

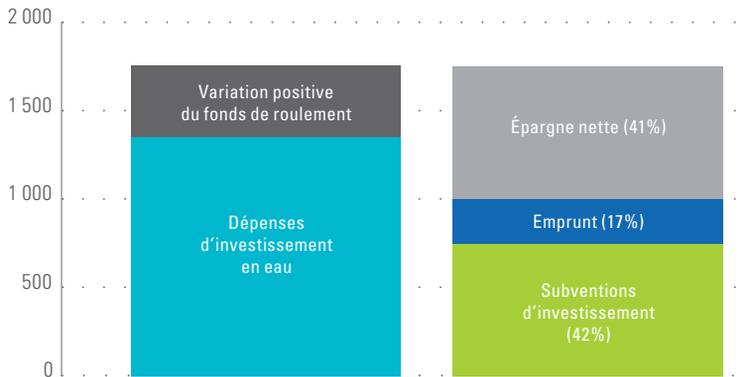
D'importants investissements à financer

Les budgets eau des communes sont essentiellement des budgets d'investissement. Comme le montre l'effort d'investissement moyen, les communes ont un niveau d'investissement qui représente 93% de leurs recettes de fonctionnement. Ce ratio monte même à 152% pour les communes de plus de 10 000 habitants, où les recettes et charges de fonctionnement sont partagées avec le délégataire tandis que l'investissement est principalement à la charge des communes.

Près d'1,4 Md FCFP sont investis tous les ans par les communes dans le secteur de l'eau.



Graphique 31 : Structure du financement des investissements annuels des budgets eau pour les années 2014/2015 (en M FCFP et %)



Ces investissements sont financés pour moitié par des subventions ad hoc (contrats de projet, partenariat avec les provinces) et pour moitié par la mobilisation d'emprunts et la subvention d'équilibre (qui alimente l'importante épargne nette).

Si le financement des investissements reste encore très dépendant des subventions d'équilibre, le surfinancement récurrent (qui se traduit par l'accroissement des fonds de roulement) interroge quant au dimensionnement de ces subventions. Par ailleurs, étant donné la durée de vie très longue des investissements réalisés, il serait sans doute plus optimal de réfléchir à un financement par l'emprunt, qui pourrait ainsi accompagner la baisse des subventions d'équilibre.

Fonds de roulement et restes à recouvrer

Conséquence du sur-financement de l'investissement, le fonds de roulement des budgets annexes eau tend, ces deux dernières années, à fortement augmenter (+65% / an en moyenne), et ce pour quasiment toutes les strates de communes. Ainsi, à fin 2015, les fonds de roulement des budgets eau s'affichaient à 1 Md FCFP soit 179 jours d'activité. Corrigé des restes à réaliser en investissement, ce fonds de roulement représente encore 91 jours d'activité, ce qui reste encore très confortable.

Cette situation est largement influencée par les communes de plus de 10 000 habitants, dont le fonds de roulement représente près de la moitié du fonds de roulement total (et 270 jours d'activité) en lien avec les restes à réaliser en investissement.

Tableau 7 : Fonds de roulement des budgets eau (en FCFP et en jours d'activité)

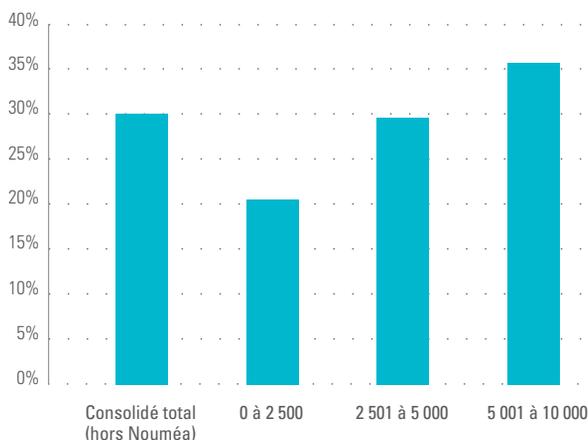
	Total des communes	- de 2 500 hab	de 2 501 à 5 000 hab	de 5 001 à 10 000 hab	de + de 10 001 hab
FR en montant (en FCFP)	1 055 622	161 281	78 903	314 729	500 709
FR en jours d'activité	179	125	56	232	270
FR en jours d'activité (après report)	91	160	42	197	3
Restes à recouvrer (en FCFP)	874 711	95 428	233 311	239 802	306 170



Enfin, les restes à recouvrer restent importants en stock (875 K FCFP), soit presque 80% du fonds de roulement et 265% des titres de recettes propres émis en 2015 par les communes. Un niveau conséquent qui doit alerter sur la nécessité de renforcer le recouvrement des factures. Toutefois, en variation, ces restes à recouvrer augmentent moins rapidement que les recettes propres titrées.

Ainsi, en rapportant la variation des restes à recouvrer sur le volume des recettes propres titrées annuelles, on peut estimer qu'en moyenne 30% des recettes titrées n'ont pas été perçues en 2015 (20% pour les plus petites communes qui ont moins tendance à facturer l'eau).

Graphique 32 : Accroissement des restes à recouvrer rapporté au volume des recettes titrées en 2015 (en %)



Cette difficulté du recouvrement est à prendre en considération dans l'analyse des équilibres réels des budgets annexes eau et de la trésorerie apparente. Les recettes titrées non recouvrées diminuent d'autant l'équilibre de la section de fonctionnement et les fonds de roulement. Il est à noter que sur la période 2012/2015, quasiment aucune commune n'a passé ces créances en non-valeur. Néanmoins, on constate que les communes commencent à provisionner à hauteur du risque.

Un budget assainissement embryonnaire

Un service encore peu développé

Seule une petite douzaine de communes dispose réellement d'un service public assainissement. Pour la plupart, ce service fonctionne en régie avec des contrats de marchés de prestations de maintenance du réseau et des installations de traitement. Dans les petites communes, seules une ou deux personnes sont en charge des questions d'assainissement. Les communes de Voh, Koné et Pouembout ont transféré ce service au syndicat intercommunal SIVOM VKP. Pour Nouméa et Dumbéa, ce service est confié à une entreprise par le biais d'un contrat de délégation de service.

Pour les autres communes, l'assainissement est au mieux géré par des installations privées à l'échelle des lotissements ou des plus grosses infrastructures (établissements publics, hôtels, etc...). Les besoins en investissement sont réels, mais très souvent, face à des besoins d'investissement toujours prégnants en matière d'adduction en eau ou de routes, l'assainissement n'apparaît pas encore comme une priorité pour les communes.

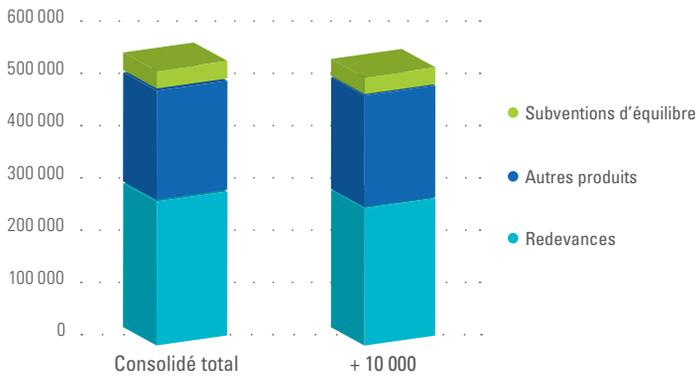


Parmi les douze communes calédoniennes dotées d'un service assainissement, seules 6 disposent d'un budget annexe dédié, auxquelles on peut ajouter les 3 communes qui ont transféré cette compétence au SIVOM VKP. Etant donné la faible taille de l'échantillon, l'analyse par strate de population devient plus fragile. En effet, à part la strate des communes de plus de 10 000 habitants où 3 des 4 communes sont représentées, les autres strates ne comprennent qu'une seule commune.

Au total, sur les deux derniers exercices, les budgets annexes assainissement comptabilisent 533 M F.CFP en recettes annuelles de fonctionnement, dont 515 M F.CFP générés par les budgets des trois communes de l'agglomération.

Les budgets sont assez fortement financés par les recettes propres (redevances assainissement perçues directement par les communes ou recettes reversées par les délégataires). Les subventions d'équilibre ne représentent que 7,8% des recettes de fonctionnement.

Graphique 33 : Structure des recettes de fonctionnement des budgets assainissement (en K FCFP)



Les charges de fonctionnement sont, pour les petites communes, composées à 95% des charges courantes (liées à la contractualisation avec les entreprises) et pour les communes de l'agglomération (et principalement Nouméa) de charges de personnel (près de 50%) et d'autres charges (27%).

Les recettes propres de l'assainissement couvrent confortablement les dépenses de fonctionnement, et ce aussi bien pour les petites communes que pour les plus grandes. Cette différence notable par rapport au service de l'eau potable vient sans doute du fait que les redevances assainissement sont le plus souvent adossées à la consommation en eau. Les communes qui bénéficient de cette redevance sont souvent celles où le service eau et assainissement est le plus abouti et où la propension à payer est la plus mure. La subvention d'équilibre vient donc directement financer, à travers l'épargne nette, la section investissement.

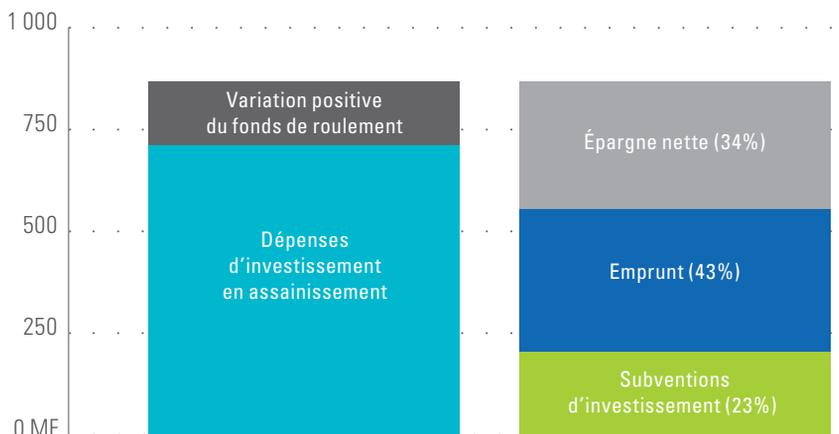
Un financement de l'investissement tourné vers l'emprunt

Le budget d'investissement, évalué à 700 M FCFP /an, en 2014 et 2015, est financé de façon très différenciée selon les communes.

Pour les communes de plus de 10 000 habitants, l'investissement est financé à près de 50% par l'emprunt, le solde étant financé par l'épargne nette et dans une moindre mesure par les subventions. Pour les autres communes l'investissement est largement financé par les subventions d'investissement (70%) et par l'épargne nette. Ce financement par emprunt peut trouver sa justification dans la durée de vie longue des équipements à financer, dans une période de taux d'intérêt bas.



Graphique 34 : Structure du financement des investissements annuels des budgets assainissement pour les années 2014/2015 (en M FCFP et %)



Comme pour le budget eau, le surfinancement de l'investissement génère un accroissement des fonds de roulement qui représentent à fin 2015, 142 jours d'activité. Une nuance toutefois, ce fonds de roulement moyen est largement impacté par des restes à recouvrer, qui, s'ils sont relativement moins importants en volume que pour le budget eau, représentent, à fin 2015, 417 M FCFP, soit près d'une année de recettes propres du service et 1,5 fois le niveau du fonds de roulement.

Ces restes à recouvrer sont relativement stables pour les petites communes, mais augmentent fortement en 2015 pour les communes de l'agglomération nouméenne (multipliés par 4).

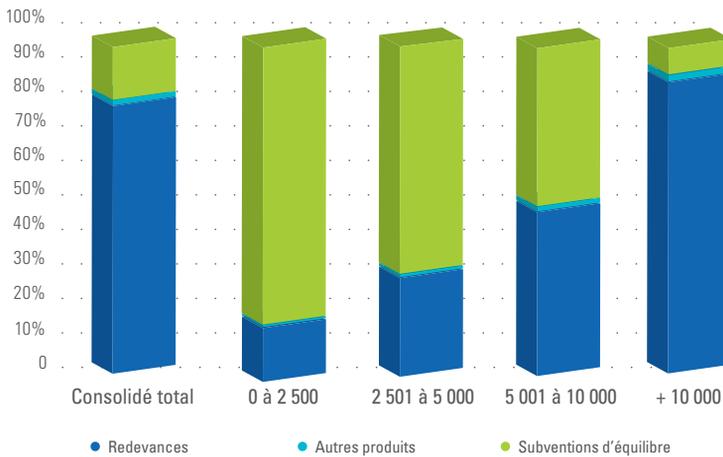
Les ordures ménagères, un service mutualisé

La gestion des ordures ménagères est sans doute le SPIC où l'intercommunalité est la plus développée. Ainsi 5 syndicats intercommunaux (SIVM Nord, SIVM Sud, SIVU TIPEEP, SIVOM VKP, SIGN) regroupent 20 communes en cohérence avec les schémas de gestion proposés par les provinces Nord et Sud. Ces syndicats gèrent le plus souvent le traitement des déchets, les communes gardant à leur charge la collecte. Toutefois, dans certains cas, la compétence a entièrement été transférée.

Les communes perçoivent les redevances d'enlèvement des ordures ménagères. Celles-ci constituent l'essentiel (90%) des recettes de fonctionnement des budgets ordures ménagères pour les grandes communes tandis qu'elles en couvrent à peine 20% pour les plus petites communes où le budget annexe est alors largement financé par une subvention d'équilibre.



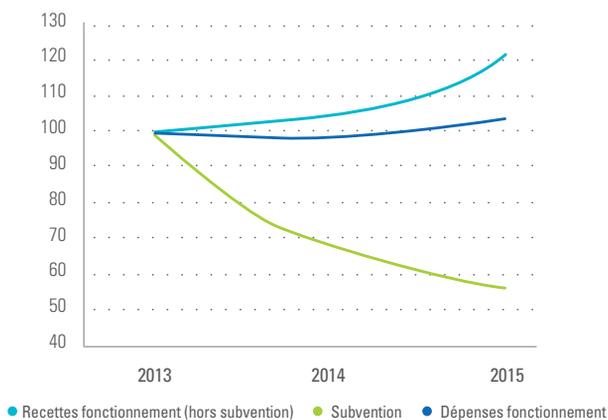
Graphique 35 : Structure des recettes de fonctionnement des budgets ordures ménagères (en %)



L'analyse de la structure des charges montre que, quelle que soit la taille de la commune, les charges de personnel représentent souvent une part infime du budget, le service étant souvent délégué à des prestataires privés. Les charges courantes et autres charges de gestion constituent donc l'essentiel des coûts de fonctionnement du service supporté par les communes.

En termes d'évolution, les dépenses sont quasi stables sur la période 2013 -2015. Au contraire, les efforts réalisés par les communes pour facturer le service voire augmenter les tarifs se traduisent par une augmentation des recettes propres. Après une année 2013 où de nombreuses communes ont « testé » leur budget annexe et ont affecté des subventions d'équilibre très importantes, celles-ci ont été revues à la baisse en 2014 et 2015.

Graphique 36 : Evolution des recettes et dépenses de fonctionnement et des subventions d'équilibre (base 100)



Le taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes propres est très hétérogène d'une strate de commune à l'autre. Ainsi les communes de l'agglomération tendent vers une couverture complète tandis que les communes de moins de 2 500 habitants restent en-deçà de 20%.





Tableau 8 : Couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes de fonctionnement (hors subvention) des budgets ordures ménagères (en %)

	2012	2013	2014	2015	Moyenne
Consolidé total	72%	78%	84%	92%	81%
0 à 2 500 hab.	13%	24%	18%	23%	20%
2 501 à 5 000 hab.	39%	36%	33%	37%	36%
5 001 à 10 000 hab.	120%	74%	59%	59%	78%
+ de 10 001 hab.	-	82%	91%	99%	90%

Un secteur nécessitant peu d'investissement

Sur les trois dernières années, les communes ont investi en moyenne 126 M FCFP par an dans la gestion des ordures ménagères. Ces investissements sont en général financés par l'épargne nette et les subventions d'investissement.

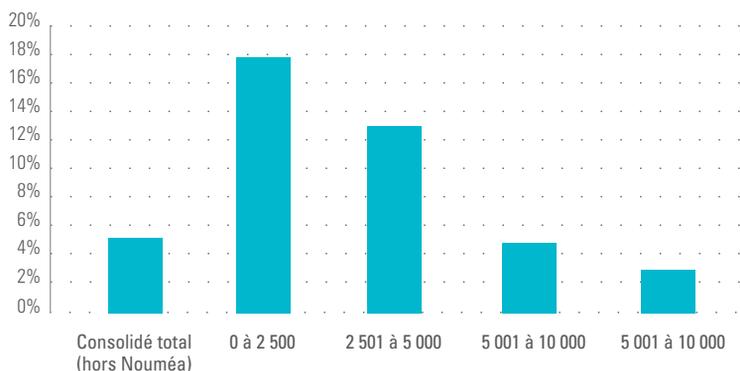
Ce faible niveau d'investissement est toutefois à relativiser puisque les investissements les plus importants (installations de stockage des déchets) sont le plus souvent pris en charge par les intercommunalités.

Fonds de roulement et restes à recouvrer

Le fonds de roulement des budgets ordures ménagères s'affiche à fin 2015 à 160 M FCFP, soit 22 jours d'activité. Ce faible niveau se retrouve pour toutes les strates de communes et se traduit par une certaine fragilité dans la trésorerie de ces budgets.

Le stock de restes à recouvrer n'est pas très important. En 2015, il s'élevait à 520 M FCFP pour l'ensemble des communes, soit 22% des recettes propres de l'année 2015. Toutefois, en évolution, ces restes à recouvrer tendent à augmenter, principalement pour les petites communes de moins de 5 000 habitants. L'indicateur de variation des restes à recouvrer rapporté au volume des recettes titrées montrent que cet accroissement représentait 18% des recettes titrées en 2015 pour les communes de moins de 2500 habitants, 12% pour les communes de 2 500 à 5 000 habitants et moins de 4% pour les communes de plus de 10 000 habitants.

Graphique 37 : Variation des restes à recouvrer rapportée au volume des recettes titrées en 2015 (en %)



CONCLUSION : DE LA RÉSISTANCE À LA RÉSILIENCE?

L'année 2015 confirme la capacité de résistance des communes de Nouvelle-Calédonie. Grâce à une bonne maîtrise des charges de fonctionnement et une hausse bienvenue des recettes, la plupart d'entre-elles préservent leur épargne et conservent des marges de manœuvre confortables.

En termes d'investissement, le cycle électoral et, plus fortement, celui des contrats de développement, ont joué sur le niveau de dépenses d'investissement. Les communes ont adopté une attitude prudente en réduisant la voilure. Par ailleurs, alors que les années 2012 -2014 montraient une nette progression de l'endettement des communes, la réduction des investissements s'est accompagnée d'un ajustement à la baisse de la mobilisation des emprunts. La diminution de l'encours de dette conjuguée à la restauration de l'épargne conduit ainsi à une amélioration de la solvabilité des communes.

Les communes calédoniennes ont donc su faire preuve de résilience en s'adaptant au nouveau contexte économique et elles ont réussi à se positionner sur un nouveau sentier d'équilibre, même si des efforts doivent encore être conduits, notamment sur l'équilibre des budgets annexes.

Indépendamment de ces évolutions conjoncturelles, **les spécificités des communes calédoniennes dans le paysage des finances locales françaises persistent** : une très forte dépendance au dynamisme économique du territoire, une capacité à ajuster leur niveau des dépenses, des équilibres de fonctionnement excédentaires qui constituent de solides marges de manœuvre en investissement, des niveaux d'endettement faibles. Seule la diminution des investissements rapproche les communes calédoniennes de leurs homologues métropolitaines. L'année 2016 devra confirmer si cette baisse est le signe, comme en métropole, de l'entrée dans un cycle de ralentissement des investissements ou si elle n'est que purement conjoncturelle et que le rattrapage en termes d'infrastructures va se poursuivre, compte tenu des importants besoins en équipements d'une grande partie des territoires.



ANNEXE 1 :

Liste des communes de Nouvelle-Calédonie (source : ISEE)

Nom de la Commune	Population recensement 2014	Population double compte 2014	Province	Strate
SARRAMEA	584	856	PS	MOINS DE 2 500 HAB.
FARINO	612	636	PS	
MOINDOU	709	869	PS	
BELEP	843	1 601	PN	
KOUAQUA	1 452	1 859	PN	
POUM	1 463	2 069	PN	
YATE	1 747	2 683	PS	
ILE DES PINS	1 958	2 921	PS	
KAALA-GOMEN	2 033	2 530	PN	
TOUHO	2 087	3 112	PN	
UEGOA	2 360	3 198	PN	
PONERIHOUEN	2 370	4 153	PN	
POUEBO	2 452	4 036	PN	
HIENGHENE	2 483	3 897	PN	
POUEMBOUT	2 591	2 872	PN	2 501 À 5 000 HAB.
THIO	2 643	3 287	PS	
BOULOUPARIS	3 005	3 300	PS	
POYA	3 036	3 541	PN / PS	
VOH	3 160	3 813	PN	
OUVEA	3 374	8 302	PI	
LA FOA	3 542	4 035	PS	
CANALA	3 687	5 869	PN	
HOUAILLOU	4 240	6 273	PN	
KOUMAC	4 252	4 766	PN	
POINDIMIE	4 868	6 358	PN	5 001 À 10 000 HAB.
BOURAIL	5 444	6 448	PS	
MARE	5 648	12 424	PI	
KONE	7 340	8 331	PN	
LIFOU	9 275	22 835	PI	
PAITA	20 616	21 583	PS	PLUS DE 10 000 HAB.
MONT-DORE	27 155	27 939	PS	
DUMBEA	31 812	32 290	PS	
NOUMEA	99 926	101 909	PS	

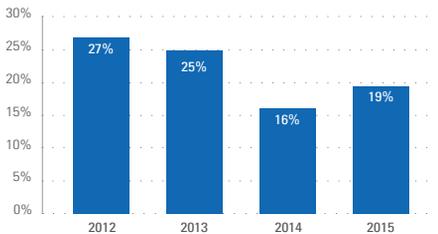
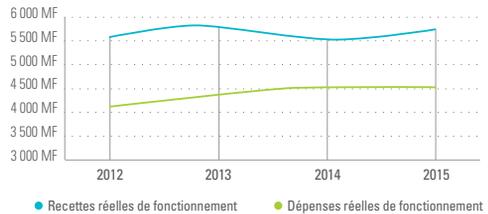


ANNEXE 2 :

Fiches financières synthétiques par strate de population

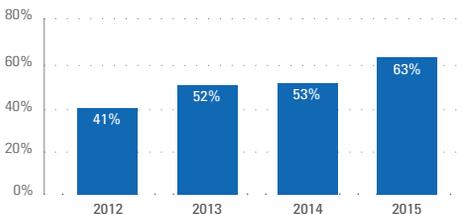
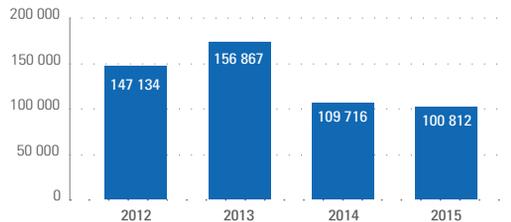
Communes de moins de 2 500 habitants

En 2015, les recettes de fonctionnement ont évolué plus rapidement que les dépenses pour les communes de moins de 2500 habitants.



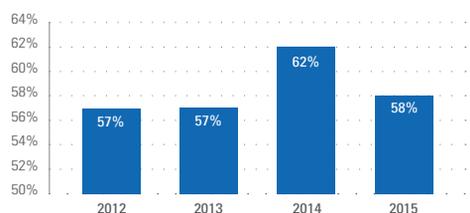
La capacité d'autofinancement brute des communes de moins de 2500 habitants progresse en 2015 après un exercice 2014 plus dégradé, pour atteindre un taux correct de 19% des recettes.

Le montant des investissements sur la période 2012/2013 a été relativement important, avant de marquer le pas sur 2014/2015, dans un contexte d'élections municipales et de fin de cycle des contrats de développement 2011/2016.



Le taux de subventionnement des investissements est croissant : de 41% en 2012 à 63% des investissements fin 2015, soit le taux le plus élevé des communes calédoniennes.

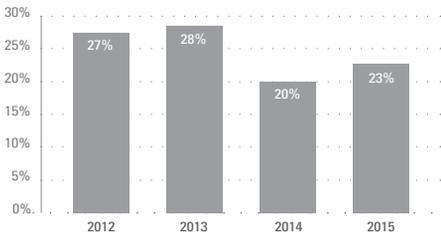
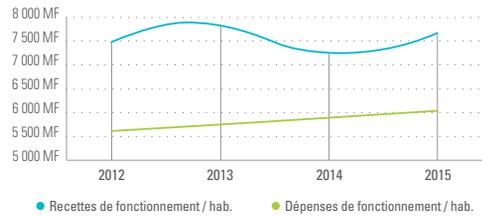
L'endettement des communes de moins de 2500 habitants, après s'être particulièrement accentué en 2014, redevient moins important en 2015 (58% des recettes). Cet endettement, légèrement supérieur à la moyenne des communes calédoniennes, reste soutenable à condition de dégager un bon niveau d'épargne.





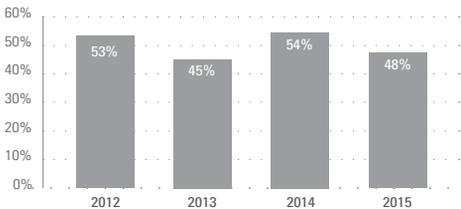
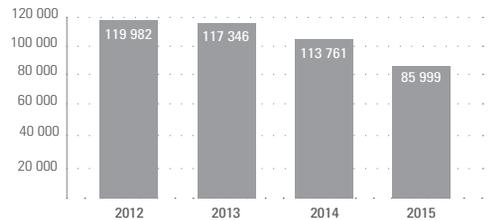
Communes de 2 501 à 5 000 habitants

Après la forte chute des recettes en 2014, les recettes de fonctionnement ont connu un net regain, alors que les dépenses évoluent sur un rythme moins rapide et très régulier pour les communes de 2 501 à 5 000 habitants.



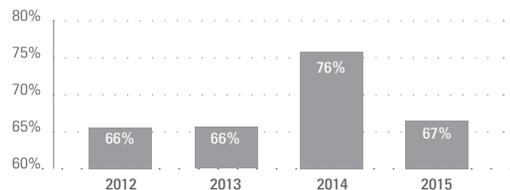
Le taux d'épargne brute des communes de 2 501 à 5 000 habitants rebondit en 2015, après la forte diminution de 2014. Il représente désormais 23% des recettes, pour une moyenne de 24% des recettes sur la période 2012/2015.

Jusqu'alors relativement stable entre 2012 et 2014, le montant des investissements a atteint son plus bas niveau en 2015, dans un contexte notamment marqué par la réalisation des opérations du contrat de développement 2011/2015 et par les élections municipales de 2014.



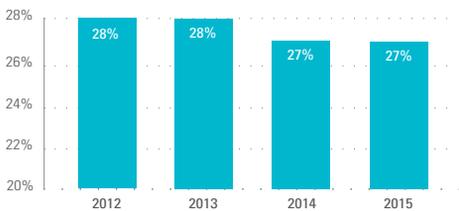
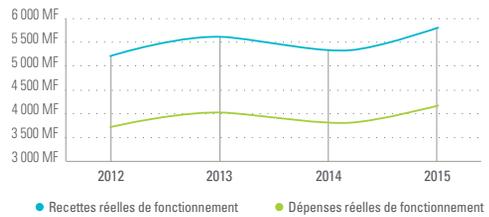
Le taux de subventionnement des investissements des communes de 2 501 à 5 000 habitants s'élève en moyenne à 50% des investissements sur 2011/2014, avec de moindres variations d'une année à l'autre (taux entre 45% et 54%).

En 2015, au contraire de 2014, sous l'effet d'un rebond des recettes et d'un encours de dette en recul, le taux d'endettement des communes de 2 501 à 5 000 habitants redevient moins élevé (67% des recettes contre 76% en 2014). Cet endettement reste le plus haut niveau des communes calédonniennes, mais demeure soutenable, à condition de dégager un bon niveau d'épargne.



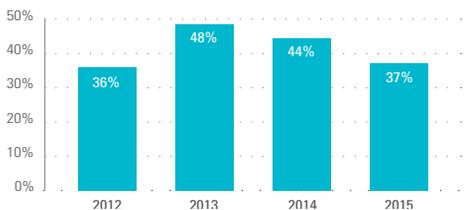
Communes de 5 001 à 10 000 habitants

Entre 2012 et 2015, les recettes et les dépenses de fonctionnement ont évolué de manière relativement parallèle pour les communes de 5 001 à 10 000 habitants. En 2015, les recettes augmentent de nouveau sur un rythme comparable à celui des dépenses.



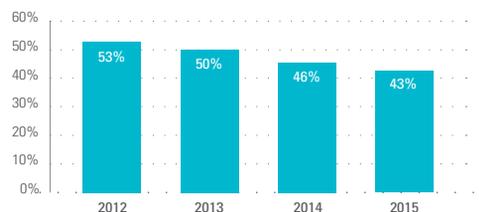
La capacité d'autofinancement brute des communes de 5 001 à 10 000 habitants s'érode très légèrement. Le taux d'épargne brute dégagé demeure cependant élevé, atteignant 27% des recettes, soit un niveau assurant en toute sécurité le remboursement de la dette, et l'autofinancement d'une partie des investissements. Il s'agit du taux le plus haut des communes calédoniennes.

Le montant des investissements a atteint son plus haut niveau en 2012, avant de diminuer progressivement sur 2013/2015. Cette évolution est à mettre en rapport avec la réalisation des opérations du contrat de développement 2011/2015 et les élections municipales de 2014.



En 2015, le taux de subventionnement des investissements est en légère diminution. Son niveau représente 37% des investissements, soit un seuil en-deçà de la moyenne des communes.

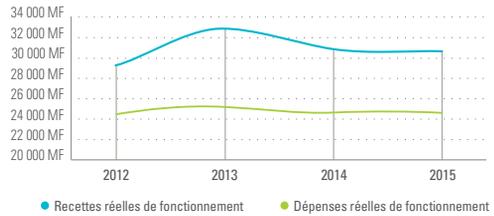
L'endettement des communes de 5 001 à 10 000 habitants a continué de progressivement diminuer entre 2012 et 2015. Il représente 43% des recettes, faisant de ces communes, en moyenne, les moins endettées des communes calédoniennes.





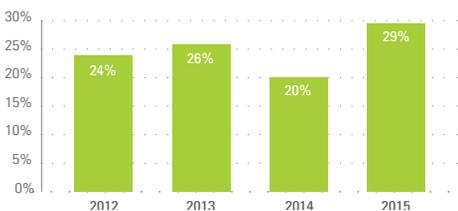
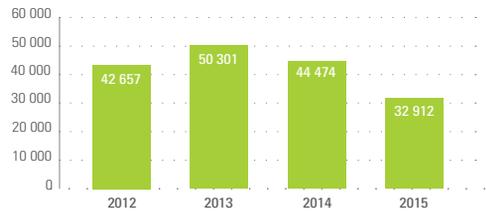
Communes de plus de 10 001 habitants

Entre 2012 et 2015, les recettes et les dépenses de fonctionnement ont évolué de manière parallèle pour les communes de plus de 10 001 habitants.



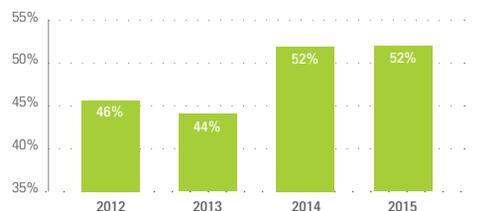
La capacité d'autofinancement brute des communes de plus de 10 001 habitants s'est maintenue en moyenne à des niveaux corrects. En 2015, l'épargne dégagée reste relativement suffisante grâce à l'effort de limitation des dépenses de fonctionnement, et d'optimisation des recettes.

Le montant des dépenses d'investissements par habitant des communes de plus de 10 001 habitants est en net recul en 2015, par rapport à la période 2012/2014. Ce niveau est le moins élevé des communes calédoniennes en ratio par habitant, même s'il demeure très significatif en volume.

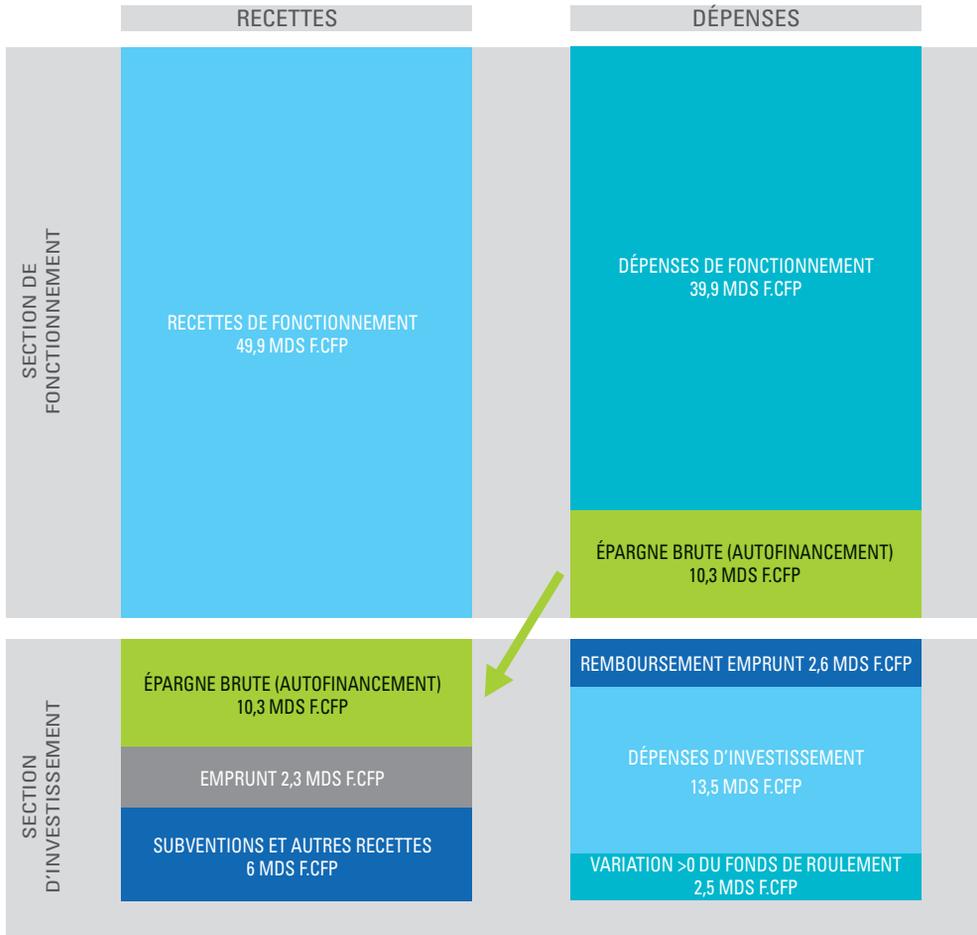


Le taux de subventionnement moyen des investissements des communes de plus de 10 001 habitants (25%) est en pourcentage le moins élevé des communes calédoniennes. En 2015, il atteint cependant son plus haut niveau sur la période 2012/2015 (29% des investissements), du fait notamment du recul des dépenses réalisées (effet dénominateur).

L'endettement des communes de plus de 10 001 habitants est stable à 52% des recettes, soit un niveau encore très éloigné des plafonds à ne pas dépasser. Cet endettement reste donc soutenable, à condition de continuer à dégager un bon niveau d'épargne.



ANNEXE 3 : Equilibres financiers 2015



En 2016, l'Observatoire des Communes de Nouvelle-Calédonie avait permis de mettre en avant les communes calédoniennes et leurs spécificités : des compétences larges, un dynamisme en investissement, mais également une dépendance à la fiscalité pouvant s'avérer à double tranchant.

Après une situation financière qui, en 2014, avait pu soulever quelques inquiétudes, l'examen des comptes 2015 des communes était attendu. La situation financière 2015 des communes, analysée dans cette édition 2017 de l'Observatoire des Communes de Nouvelle-Calédonie, s'avère ainsi rassurante, montrant la capacité des communes à préserver une situation financière saine dans un contexte économique plus tendu. Cette résistance reste cependant soumise à l'épreuve d'une situation économique qui demeure morose en 2016.

L'observatoire en 2017 met également l'accent sur les budgets annexes eau potable, ordures ménagères et assainissement, qui, sur la récente période passée, ont été une évolution marquante de la gestion budgétaire et financière des communes de Nouvelle-Calédonie.

Présente dans l'ensemble des Outre-mer, l'Agence Française de Développement (AFD) finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations et soutiennent la croissance économique, tout en préservant l'environnement. Grâce à ses financements, son expertise et sa production de connaissances, elle appuie le secteur public local, finance les entreprises, l'habitat et l'aménagement urbain, et soutient la coopération régionale. Dans les DOM, à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, l'AFD représente également la banque publique d'investissement Bpifrance, qui finance la création, l'innovation, les investissements et le développement à l'international des PME françaises.

afd.fr

outremer.afd.fr

