



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



OBSERVATOIRE

des communes de

NOUVELLE CALÉDONIE 2024

Les communes calédoniennes face à la crise née des émeutes de mai 2024

Ambre EONO, Arnaud LATASTE, Damien ROINÉ, Carole VIDAL



EDITORIAL



Depuis près de 10 ans, l'observatoire des communes s'attache à analyser la situation financière des communes de Nouvelle-Calédonie au regard des derniers comptes disponibles.

Mais, alors qu'éclataient les émeutes le 13 mai 2024, aussi violentes et destructrices pour le tissu économique, que mortifères pour le vivre ensemble calédonien, se focaliser sur l'année 2023 nous a paru peu pertinent.

Pourquoi commenter une année 2023 qui comportait pour les communes calédoniennes tous les ingrédients d'une embellie financière, tant au niveau de la capacité à dégager de l'épargne qu'au niveau de leur investissement en hausse, et alors que s'esquissait même une baisse de l'endettement ?

Comment consacrer cette édition à la situation des communes en 2023 alors que la Nouvelle-Calédonie connaît une nette rupture depuis le début de cette crise qui a porté un choc sur l'économie et est venue brutalement amplifier une crise latente des finances publiques ?

En réponse à ces questions, nous avons décidé de proposer cette année un observatoire dans un format inédit, en nous risquant avec beaucoup d'humilité à proposer une analyse prospective. Et même à dresser des perspectives pour 2025 alors que tous les acteurs, institutions et monde économique, ne vivent que semaine après semaine, quasiment jour après jour.

Nous avons donc fait le choix de nous détacher des chiffres passés et de présenter une synthèse des actions menées par les communes dans ce contexte de crise. C'est un exercice délicat, aussi je vous remercie de votre indulgence.

Les conséquences de la crise sont désastreuses et obligent les communes à de profonds ajustements pour y faire face, avec beaucoup moins de recettes et des marges de manœuvre contraintes sur les dépenses. Il en découle en 2024 une dégradation des services publics (réduction des services de transports scolaires, fermeture des cantines, baisse des interventions en subvention en faveur des associations pourtant acteurs clés de la cohésion sociale) et une baisse de la commande publique du fait de la réduction des achats et de l'investissement avec un effet délétère sur l'activité économique. En l'absence de visibilité sur les recettes en 2025, la question des arbitrages sur les dépenses et de la nécessité de soutenir les actions de service public et la cohésion sociale sera particulièrement prégnante.

Dans ce contexte, l'AFD a essayé d'apporter un soutien accru via un niveau de financement supérieur à celui de 2023 (14,3 Mds F CFP vs 9,7 Mds F CFP en 2023), mais également la mise en place de dispositifs ad hoc de report d'échéances, mobilisé par 1/3 des clients de l'AFD pour plus de 3 Mds F CFP de capital reporté.

Les perspectives demeurent pour le moins préoccupantes, avec un manque cruel de visibilité. Mais cette crise doit aussi être une opportunité de se réformer en profondeur, pour permettre à la Nouvelle-Calédonie d'assurer le financement de ses politiques publiques de façon pérenne sans compter sur des subventions d'équilibre ou les établissements et entreprises publics pour en absorber le coût et regagner de l'attractivité pour renouer avec une trajectoire de croissance.

Thomas de GUBERNATIS

DIRECTEUR DE L'AGENCE AFD DE NOUMÉA



REMERCIEMENTS

Merci encore et toujours aux communes, aux maires et aux équipes municipales en passant par les associations des maires - association française des maires de Nouvelle-Calédonie (AFM-NC) et association des maires de Nouvelle-Calédonie (AMNC) - pour la qualité de notre collaboration, ce qui nous permet chaque année la production d'une nouvelle édition de l'Observatoire des communes.

L'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie 2024 doit aussi beaucoup aux partenaires des communes, au premier rang desquels l'Etat, à travers traditionnellement les services du Haut-Commissariat de la République et ceux de la Direction des Finances Publiques en Nouvelle-Calédonie (DFIP), mais aussi à travers l'appui de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), à Paris.

Localement, par leur expertise et la qualité de leurs données, l'Institut de la statistique et des études économiques (ISEE), l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) ainsi que la Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie (CAFAT) sont également à remercier ; tout comme doit enfin l'être la Direction du Budget et des Affaires Financières (DBAF) du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour sa confiance.

CHOIX MÉTHODOLOGIQUES

Période étudiée

Traditionnellement, la période étudiée dans l'Observatoire des communes de Nouvelle-Calédonie porte sur les quatre derniers exercices écoulés, en l'occurrence les années 2020 à 2023.

Exceptionnellement, compte tenu des émeutes de mai 2024 et leurs conséquences considérables sur les finances communales de Nouvelle-Calédonie, nous avons souhaité dans cette édition ne faire qu'un bref état de la situation en 2023 pour mettre l'accent sur la gestion de crise des communes au cours de l'année 2024 et ouvrir sur les perspectives des années 2025 et suivantes.

Données démographiques et strates de population

Les données issues des recensements généraux de population sont, pour les communes de France métropolitaine, les départements d'outre-mer et de la Polynésie Française, collectées et analysées par l'INSEE et permettent de calculer des ratios par habitant. Pour la Nouvelle-Calédonie, un coefficient d'évolution de la population entre recensements est retenu pour déterminer la population de l'année.

Les quatre strates en fonction de la population municipale sont maintenues, à savoir : les communes de moins de 2 500 habitants (14 communes), celles de 2 500 à 5 000 habitants (10 communes), de 5 000 à 10 000 habitants (5 communes), et de plus de 10 000 habitants (4 communes).

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

Données financières

Sauf spécification explicite, les données financières présentées dans cet Observatoire des communes répondent aux mêmes périmètres et caractéristiques que l'édition précédente. Pour rappel, des retraitements sont opérés par l'AFD sur les données calédoniennes issues des comptes administratifs et de gestion (à l'exception des données relatives à la structure des recettes et dépenses pour 2023).

Compte tenu des légères différences de périmètre, les comparaisons proposées dans ce document doivent toujours être utilisées avec précaution et davantage être analysées en tendance qu'en valeur brute. Plus largement, les contextes différents entre la Nouvelle-Calédonie, l'Hexagone et les autres territoires ultramarins, invitent à la prudence s'agissant des analyses comparatives.

Enfin, la situation financière des communes pour l'année 2024 a été établie sans prise en compte des aides de l'Etat qui sont envisagées dans le cadre de la décision modificative n°6 du budget de la Nouvelle-Calédonie. De la même manière pour l'exercice 2025, les données retenues tant en dépenses (maîtrise) qu'en recettes (aides Etat) demeurent des hypothèses, par définition incertaines.

TABLE DES MATIERES

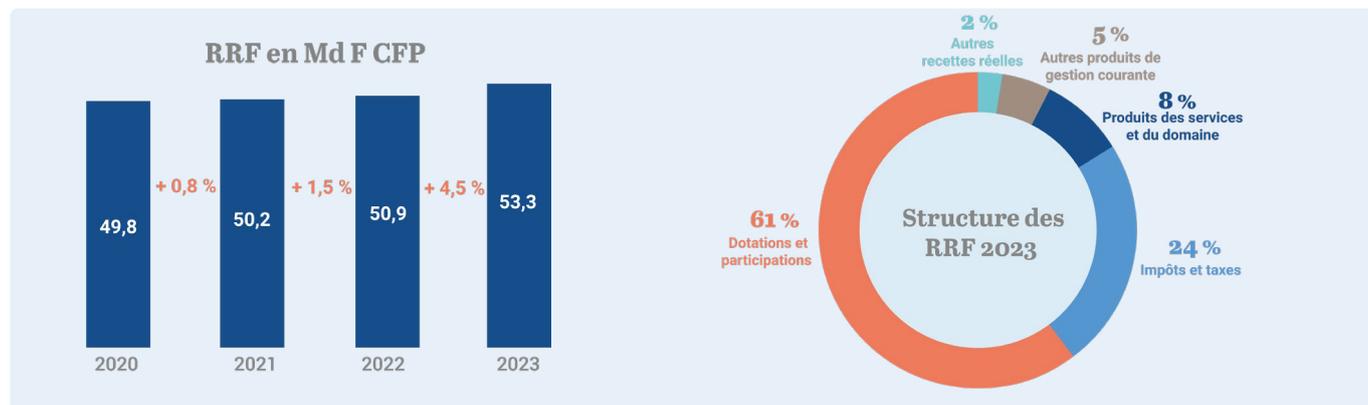
PARTIE I - ANALYSE DE LA SITUATION D'AVANT CRISE – l'exercice 2023	6
A. Des recettes réelles de fonctionnement (RRF) en progression	6
B. Des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) globalement maitrisées	7
C. L'amélioration de l'épargne assure un remboursement de la dette en toute sécurité	8
D. Des dépenses réelles d'investissement (DRI) au plus haut	9
E. Une dette des communes parfois importante mais toujours soutenable	10
 PARTIE II - 2024 - L'IMPACT DES ÉMEUTES ET L'ACTION DES COMMUNES	 11
A. L'impact financier systémique de la crise du 13 mai sur les communes	11
1 : Avant le 13 mai 2024 : un système déjà à bout de souffle	11
2 : La crise du 13 mai se rajoute à la crise des finances publiques	11
a. L'impact budgétaire de la crise sur les communes	12
b. L'impact en trésorerie sur les communes	13
B. Des communes diversement touchées et unanimement mobilisées ..	13
1 : L'agglomération : des communes directement touchées par les exactions	13
<i>Dans le Grand Nouméa, les mairies veulent reconstruire autrement</i>	15
2 : La Brousse et les Îles indirectement touchées	16
<i>Un travail acharné pour maintenir le lien social</i>	17
C. L'action et l'adaptation des communes face à la crise	18
1 : Préserver et piloter la trésorerie, comme première priorité	18
2 : Gérer la masse salariale de manière inédite	19
3 : Adapter en profondeur la stratégie d'investissement et d'endettement	20
 PARTIE III – 2025 - QUELLES PERSPECTIVES ET ENJEUX ?	 22
Annexe IA : Glossaire	26
Annexe IB : Abréviations	27
Annexe II : Les budgets de la collectivité Nouvelle-Calédonie	28
Annexe III : Fiche financière synthétique par strate de communes	30
Annexe IV : Équilibre financier	34



PARTIE I – ANALYSE DE LA SITUATION D'AVANT CRISE – l'exercice 2023

Les chiffres 2023 traduisent une tendance générale plutôt à l'amélioration de la situation financière des communes de Nouvelle-Calédonie.

A. DES RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (RRF) EN PROGRESSION



Les RRF des communes de Nouvelle-Calédonie s'élèvent à

53,3 Mds F CFP
en 2023 contre 50,9 Mds F CFP en 2022.

+ 0,7 Md F CFP
des centimes additionnels (adossés à des taxations locales), possible signe d'une amélioration de la situation économique.

+ 2,4 Mds F CFP
de recettes supplémentaires.

LA STRUCTURE DES RECETTES EST STABLE EN 2023

La dotation de fonctionnement FIP représente 36 % des RRF (mais 45 % hors Nouméa et jusqu'à plus de 50 % par endroits).

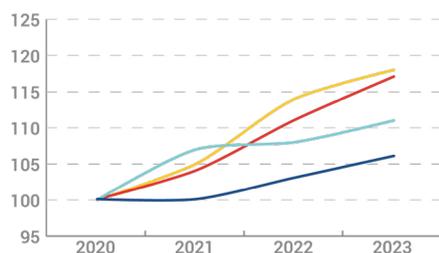
Les recettes exceptionnelles passent de 3,5 % des RRF en 2022 à 2 % en 2023, en raison d'une diminution des cessions de patrimoine, par nature ponctuelles.

Après les dotations et participations, les recettes fiscales constituent la deuxième source de recettes des communes (24 %), composées aux trois-quarts par les centimes additionnels (hors Nouméa, cette part des recettes fiscales n'est toutefois que de 15 %).

FOCUS OUTRE-MER

La croissance des recettes sur les trois dernières années est moindre en Nouvelle-Calédonie par rapport aux autres outre-mer mais, rapportées à la population, elles restent parmi les plus élevées.

Evolution comparée des recettes de fonctionnement des communes (en base 100)

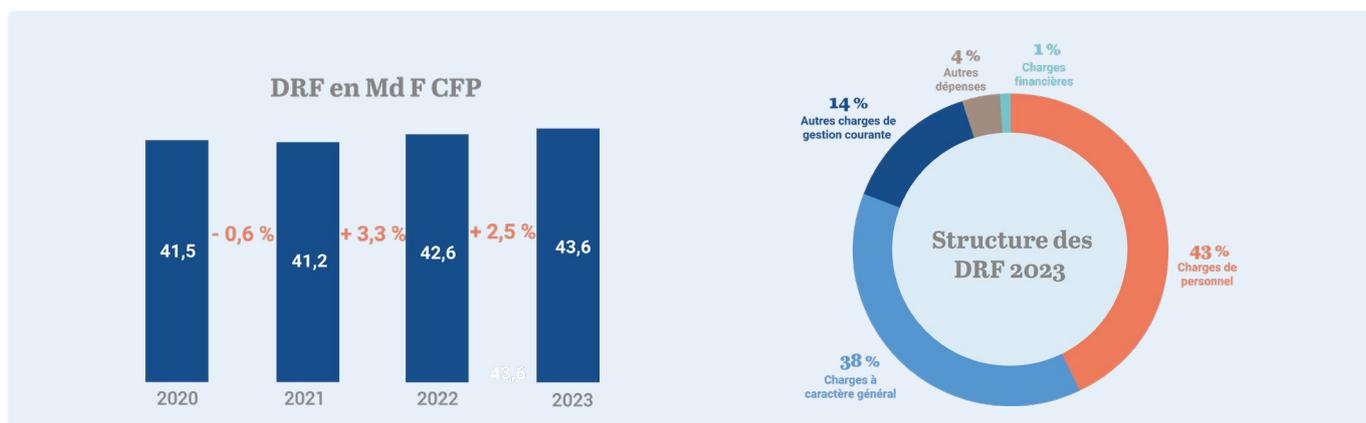


— Nouvelle-Calédonie — France métropolitaine
— Polynésie Française — Collectivités Outre-mer

L'évolution des RRF est depuis 2020 moins dynamique en Nouvelle-Calédonie que dans les autres outre-mer, en lien avec un contexte économique jugé morose. Toutefois, les recettes de fonctionnement tendent à augmenter plus sensiblement depuis 2022 et 2023.

Le niveau de RRF par habitant en Nouvelle-Calédonie est 7 points supérieur à celui de la moyenne des autres outre-mer.

B. DES DÉPENSES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (DRF) GLOBALEMENT MAÎTRISÉES



Les DRF des communes calédoniennes s'élèvent à

43,6 Mds F CFP
en 2023 contre
42,6 Mds F CFP en 2022.

+ 1 Md F CFP

en 2023, une évolution presque deux fois moins rapide que celle des RRF.

L'augmentation des dépenses de fonctionnement concerne l'ensemble des postes, notamment les achats du fait d'une inflation importée.

Les dépenses sont mieux maîtrisées dans les communes de l'agglomération (+0,6 %) que dans les autres communes (+5,2 % en moyenne).

Les principales charges sont les **charges de personnel** avec une part de **43 %**, stable entre 2022 et 2023, et ce malgré les mesures qui impactent le poids de la masse salariale (augmentation du taux de cotisations sociales et retraite). Ces dépenses représentent environ 68 000 F CFP par habitant en 2023 (60 000 F hors Nouméa).

38 %

des dépenses sont consommées au titre des **charges courantes**, notamment les prestations de services.

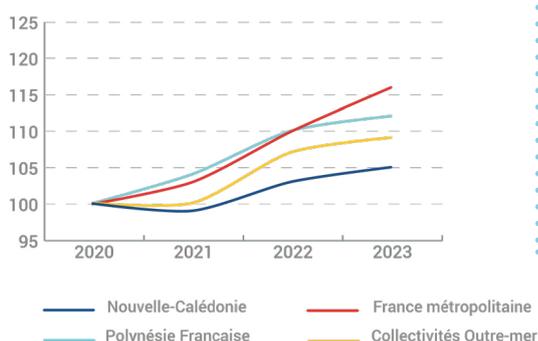
Les **subventions aux associations** sont en légère hausse par rapport aux deux années précédentes mais elles sont un tiers moins élevées qu'en 2013 (1,5 Mds F CFP).

8% des DRF des communes de Brousse et des Îles sont consacrées au fonctionnement des budgets annexes eau potable, ordures ménagères et assainissement ; 0 % pour les communes de l'agglomération dont les budgets s'équilibrent grâce aux recettes issues de la tarification.

FOCUS OUTRE-MER

La hausse des dépenses des communes de Nouvelle-Calédonie est la mieux maîtrisée des outre-mer.

Evolution comparée des dépenses de fonctionnement des communes (en base 100)



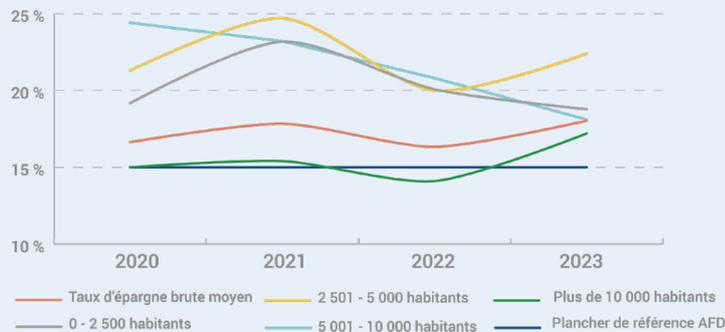
Ceci pourrait s'expliquer par la **proportion des charges de personnel moins élevée en Nouvelle-Calédonie**, 43 % contre 65 % en moyenne ailleurs.

Tout comme le niveau de leurs recettes par habitant est plus important que dans les autres outre-mer, le niveau des dépenses de fonctionnement par habitant des communes calédoniennes l'est également mais dans une moindre mesure (+1,8 % par rapport à la moyenne).



C. L'AMÉLIORATION DE L'ÉPARGNE ASSURE UN REMBOURSEMENT DE LA DETTE EN TOUTE SÉCURITÉ

Taux d'épargne brute moyen



Le taux d'épargne brute pour l'ensemble des communes de Nouvelle-Calédonie passe de 16,4 % à

18,1 %

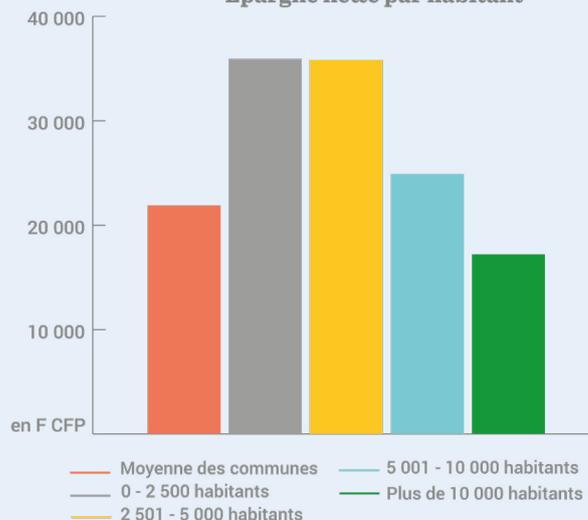
des recettes. Le seuil plancher préconisé de 15 % est respecté.

Cette évolution positive est essentiellement portée par les communes de l'agglomération qui ont su maîtriser leurs dépenses dans un contexte de progression de leurs recettes. Le niveau de leur épargne (14,1 %), plus dégradé en 2022 que celui des autres communes du territoire, rattrape le niveau moyen en 2023 (17,2 %).

Le niveau d'épargne brute est suffisant

9,6 Mds F CFP,
pour assurer le
remboursement de la
dette en capital
(3,6 Mds F CFP)

Épargne nette par habitant

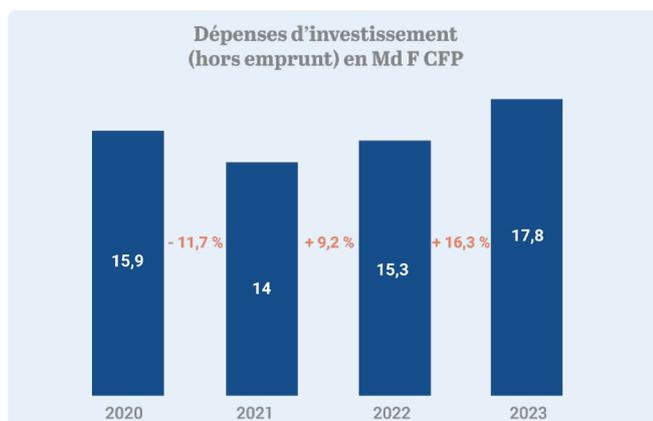


L'épargne nette moyenne représente environ 22 000 F CFP par habitant, avec de fortes variations selon les communes (17 000 F CFP /habitant pour l'agglomération, 35 000 F CFP/habitant pour certaines communes de l'intérieur et des Îles).

La capacité d'autofinancement des communes de Nouvelle-Calédonie s'améliore en 2023. Elles dégagent 6 Mds F CFP d'épargne nette (contre 4,9 Mds F CFP en 2022), immédiatement disponible pour l'investissement.

D. DES DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (DRI) AU PLUS HAUT

Les communes de Nouvelle-Calédonie ont accéléré leurs investissements en 2023.



17,8 Mds F CFP

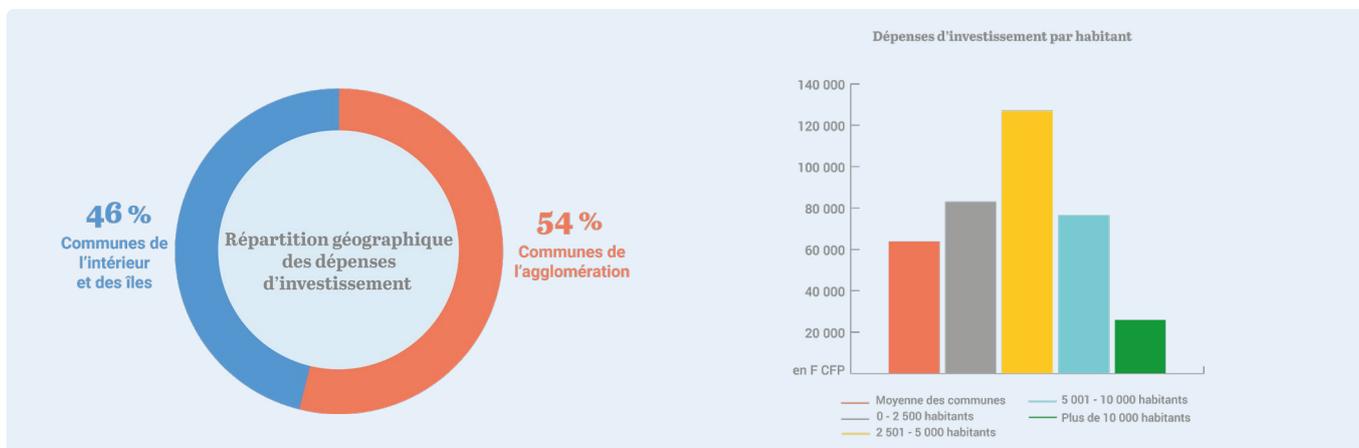
de dépenses d'investissement ont été réalisées par les communes de Nouvelle-Calédonie en 2023, soit 2,5 Mds F CFP de plus qu'en 2022 (+16 %). Cette hausse des investissements concerne la quasi-totalité des communes et se constate sur l'ensemble des provinces.

Les DRI sont au plus haut niveau depuis 4 ans, conformément au cycle électoral.

L'effort d'équipement est en légère progression par rapport à 2022 (33,1 % des RRF contre 29,2 %).

Les dépenses d'investissement des communes représentent plus d'un tiers (38 %) des dépenses d'investissement des collectivités locales (communes, provinces, Nouvelle-Calédonie).

Sur le territoire, l'investissement est hétérogène, mais en tout état de cause dynamique. Jusqu'à la crise du 13 mai 2024, les communes jouaient donc pleinement leur rôle d'investisseur public.



Le poids de l'agglomération de Nouméa est significatif, représentant plus de la moitié de l'investissement communal.

Rapportés à la population, les investissements des communes de l'intérieur et des Îles sont nettement plus importants que sur l'agglomération (96 000 F CFP contre 26 000 F CFP – voir aussi annexe III).

FOCUS OUTRE-MER

Rapportées à la population, les dépenses d'investissement par habitant sont supérieures en Nouvelle-Calédonie de 22% à celles constatées dans les autres territoires d'outre-mer.

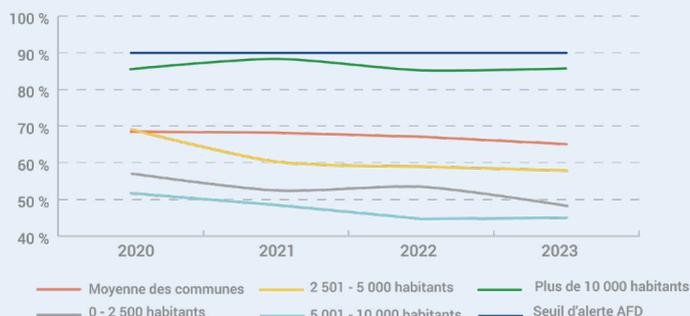


E. UNE DETTE DES COMMUNES PARFOIS IMPORTANTE MAIS TOUJOURS SOUTENABLE

Recours à l'emprunt et remboursement en capital de la dette



Taux d'endettement en % des RRF



L'encours de dette des communes de Nouvelle-Calédonie est stable depuis 2020, autour de

35 Mds FCFP

A hauteur de **3,6 Mds FCFP** en 2023, le remboursement de la dette est le plus haut jamais atteint, un tiers de plus qu'en 2013. Le remboursement étant supérieur au montant d'emprunt encaissé, les communes se désendettent très légèrement.

Le taux d'endettement moyen est de **65 % en 2023**, en légère diminution par rapport à 2022 (67 %). Ce ratio s'améliore aussi grâce à la hausse des recettes de fonctionnement.

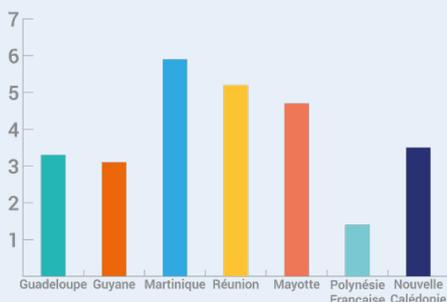
Les communes calédoniennes sont peu endettées, à l'exception des communes de l'agglomération. La dette importante de ces dernières représente 86,3 % des recettes, contre 50,1 % des recettes pour celle des autres communes calédoniennes. Le seuil d'alerte de 90 % est néanmoins respecté.

Plus de 70 % de l'encours de dette est détenu par l'AFD en 2023. Cette répartition évolue toutefois (si l'AFD représentait plus de 80 % de l'encours de dette des communes de 5 001 à 10 000 habitants en 2020, elle ne représente plus que 60 % en 2023).

FOCUS OUTRE-MER

Les communes calédoniennes sont les plus endettées des outre-mer, avec un mode de financement de l'investissement équilibré.

Capacité de désendettement (en nombre d'années)



Les communes calédoniennes recourent davantage à l'emprunt que les autres territoires d'outre-mer. Le taux d'endettement, tout comme la dette par habitant, est plus important en Nouvelle-Calédonie (65 % et 131 000 FCFP) que la moyenne des outre-mer (50 % et 96 000 FCFP).

Toutefois, la part de l'emprunt dans le financement des investissements, 19 %, étant très proche de celle de la moyenne en outre-mer (17 %), ceci pourrait s'expliquer par une part des recettes d'investissement hors emprunt inférieure en Nouvelle-Calédonie (39 %) par rapport à la moyenne outre-mer (61 %).

Une meilleure capacité d'autofinancement compense un moindre subventionnement. Le taux d'épargne brute est de 18 % en Nouvelle-Calédonie, contre 12 % en moyenne par ailleurs.

En dégagant le même niveau d'épargne que 2023, il faudrait aux communes calédoniennes **3,5 années** pour rembourser l'intégralité de leur dette, capacité de remboursement satisfaisante puisqu'elle est inférieure à la moyenne de 4,3 années d'épargne dans le reste de l'outre-mer.

PARTIE II – 2024 - L'IMPACT DES ÉMEUTES ET L'ACTION DES COMMUNES

A. L'IMPACT FINANCIER SYSTÉMIQUE DE LA CRISE DU 13 MAI SUR LES COMMUNES

1. Avant le 13 mai 2024 : un système déjà à bout de souffle

La situation financière de la Nouvelle-Calédonie, avant les émeutes de mai 2024, était déjà profondément dégradée. Les déficits structurels dans des secteurs clés atteignaient des niveaux critiques, illustrant la fragilité d'un modèle économique et financier reposant sur des soutiens ponctuels et des mesures d'urgence. Parmi les nombreux symptômes, le système de santé peinait à se financer, le RUAMM (régime unifié d'assurance maladie et maternité), confronté à des déficits chroniques, cumulait une dette de 42,8 Mds F CFP fin 2023. La Caisse Locale de Retraite (fonctionnaires), structurellement déficitaire, s'approchait de la rupture de trésorerie malgré plusieurs réformes. Enercal, gestionnaire du système électrique, supportait quant à lui une dette de plus de 18 Mds F CFP en raison de l'impossibilité pour le gouvernement d'honorer les engagements pris vis-à-vis de la composante de stabilisation.

Ces dernières années, les finances publiques locales reposaient de plus en plus sur des mesures exceptionnelles. Des prélèvements sur les excédents de trésorerie, des fonds de concours comme le Fonds d'Electrification Rurale (FER) et des rares établissements publics excédentaires comme l'OPT (Office des postes et télécommunications) et le PANC (Port Autonome de Nouvelle-Calédonie) avaient permis de différer les difficultés. L'État avait octroyé à la Nouvelle-Calédonie deux prêts garantis totalisant près de 50 Mds F CFP en 2020 et 2022, conditionnés à des réformes restées inabouties. En 2023, la Collectivité de Nouvelle-Calédonie avait sollicité une nouvelle subvention de 14 Mds F CFP.

Dans le même temps, la conjoncture économique s'est détériorée. La baisse des cours du nickel, combinée à une hausse des taux d'intérêt, a accru les tensions dans un secteur métallurgique déjà structurellement déficitaire. Courant 2024, Koniambo Nickel SAS (KNS) cesse ses activités, et les deux autres métallurgistes affichent des pertes cumulées dépassant 1 300 Mds F CFP sur les seuls exercices 2017/2022¹.

Avant le 13 mai 2024, ces déficits demeurant, les bases d'un effondrement économique étaient ainsi posées... La veille des émeutes, la Collectivité de Nouvelle-Calédonie était déjà « sur la voie d'une cessation de paiements ».

2. La crise du 13 mai se rajoute à la crise des finances publiques

A partir du 13 mai 2024, l'agglomération nouméenne a été le théâtre de graves émeutes qui se sont étendues jusqu'à juillet à l'ensemble du territoire calédonien, nécessitant l'envoi de très nombreuses forces de maintien de l'ordre et des mesures telles que le couvre-feu pendant plus de six mois. **Les entreprises sont les plus gravement touchées**, subissant des pertes importantes en termes de biens et de capacités opérationnelles. Sur le plan économique, l'impact des destructions a été massif : 900 entreprises ont été endommagées ou détruites, le bilan des sinistres déclarés auprès du collectif des assurances à fin juin s'élevait à 119 Mds F CFP². De mai à octobre, le tissu économique perdait 120 sociétés et 1 150 entreprises individuelles (ou travailleurs indépendants) particulièrement dans l'industrie, les activités spécialisées et la santé selon l'ISEE³.

Le secteur public n'a pas été épargné, avec une estimation de plusieurs dizaines de Mds F CFP de dommages aux infrastructures, dont de très nombreux établissements d'enseignement. En octobre 2024, le Ministre des outre-mer a estimé que les émeutes avaient détruit environ 15 % du PIB calédonien.

Les destructions matérielles et les perturbations économiques ont conduit à une augmentation rapide du chômage. Selon l'isee, au troisième trimestre, plus de 25 000 salariés – soit près d'un tiers de l'effectif salarié du privé – étaient concernés par des dispositifs de chômage partiel spécifiques aux émeutes, tandis que le chômage total, déjà en hausse avec la fermeture de KNS connaissait une augmentation (avec un effet progressif de substitution du chômage partiel à un chômage total).

Cette hausse du nombre de demandeurs d'emploi a accentué la perte de revenus pour les ménages, aggravant la contraction de la consommation qui avait déjà été réduite de 65 % lors des deux premières semaines de la crise.

1. [Rapport nickel de l'Inspection générale des finances \(finances.gouv.fr\)](#).

2. ["Il y a plus de 200 maisons, 900 entreprises et 600 véhicules sinistrés depuis le début des émeutes", estime le président du comité des sociétés d'assurances \(francetvinfo.fr\)](#).

3. ISEE - Conjoncture de crise – suivi mensuel des principaux indicateurs économiques – octobre 2024.



Parallèlement, la mécanique économique s'est grippée, amplifiant les effets de la crise. Les blocages des axes routiers et le couvre-feu prolongé ont ralenti les chaînes d'approvisionnement et paralysé les activités commerciales. La production métallurgique a chuté de 49 %, et les exportations de crevettes ont diminué de 46 %. Le secteur bancaire a également été touché : la production de crédits à l'habitat pour les ménages n'a représenté que 17 % de son niveau du deuxième trimestre 2023. Selon l'ISEE, de mai à octobre 2024, les importations sont inférieures -35 % à leur niveau de 2023, signe que la demande intérieure ne redémarre pas, impactée par les réductions ou cessations d'activité des entreprises, par la baisse de pouvoir d'achat des ménages et une chute de l'investissement.

Enfin, les compagnies d'assurance, confrontées à l'ampleur des sinistres, ont adopté des positions prudentes. Cela ajoute une complexité supplémentaire à la reconstruction et met les communes en première ligne pour assumer les coûts immédiats, dans une situation encore plus précaire.

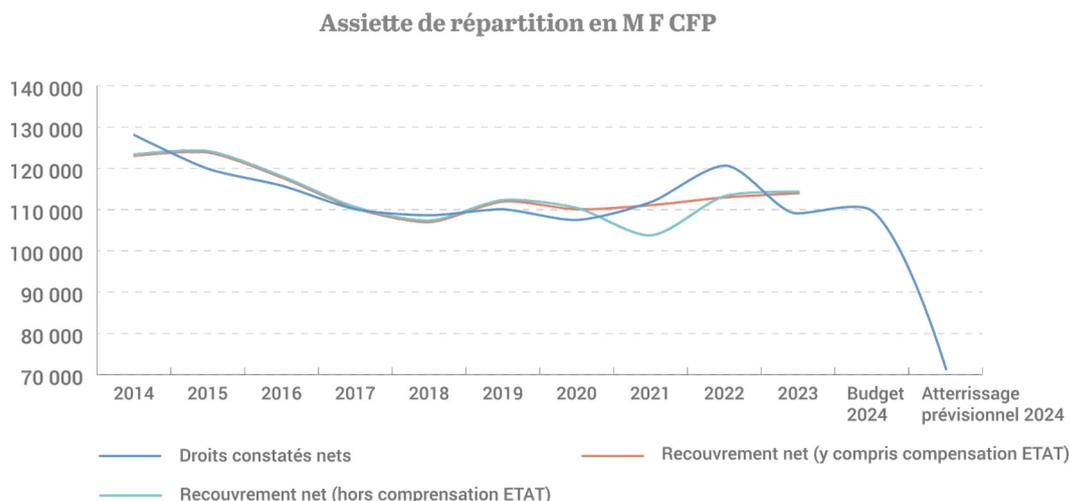
Les émeutes de mai 2024 ont donc exacerbé les difficultés financières déjà présentes de la Nouvelle-Calédonie. **Leur impact sera alors double, tant au niveau budgétaire (la recette prévue est en baisse), qu'en termes de trésorerie (la collectivité de Nouvelle-Calédonie ne peut reverser ce qu'elle doit).**

a. L'impact budgétaire de la crise sur les communes

Les recettes fiscales étaient en baisse de -33 % entre mi-mai et début octobre par rapport au prévisionnel. En cumulé depuis le début de l'année, elles connaissent une diminution de plus de 20 % (à octobre) par rapport à l'année précédente, dont -17 % pour la taxe générale sur la consommation (TGC). D'ici la fin d'exercice 2024, le déficit de fiscalité pourrait être proche de 22,6 Mds F CFP selon des hypothèses du Gouvernement.

Conséquence directe des rentrées fiscales moindres, l'assiette de répartition 2024 qui détermine les dotations aux collectivités est en forte baisse. A travers le budget supplémentaire qui a été présenté en séance publique du Congrès en juillet 2024, la Nouvelle-Calédonie prévoit une baisse de l'assiette de répartition de 26 % (passant de 110 Mds F CFP à 81 Mds F CFP). Toutefois, cette baisse devrait être plus importante, selon les dernières estimations connues, et abaisser l'assiette de répartition à 72 Mds F CFP (en baisse de 35 % par rapport aux prévisions de début d'année 2024), sauf à ce que des aides soient versées par l'Etat pour compenser une partie de la perte de recettes fiscales...

Graphique : Evolution de l'assiette de répartition : la chute attendue de 2024.



Dans ce cas de figure, « l'effet cliquet⁴ », qui protégeait jusqu'alors les communes, ne joue plus et la **dotations FIP fonctionnement versée aux communes par la Nouvelle-Calédonie accuse une baisse vertigineuse de 32 %**. L'impact financier est d'autant plus important que le FIP fonctionnement est la plus importante recette des communes calédoniennes : 38 % de leurs recettes en moyenne, ce niveau variant selon les communes de 25 % à plus de 50 %.

b. L'impact en trésorerie sur les communes

Les tensions de trésorerie de la Nouvelle-Calédonie impactent autant le budget de répartition (la dotation aux collectivités, le FIP aux communes) que le budget de reversement (les impôts et taxes collectées par la Nouvelle-Calédonie, les centimes additionnels) – voir Annexe II. La collectivité de Nouvelle-Calédonie gère ses multiples priorités de paiement, à commencer par les versements primordiaux au bon fonctionnement des hôpitaux. Les communes connaissent ainsi des difficultés d'encaissement des recettes. Parmi ces recettes, les centimes additionnels communaux représentent par exemple 9,1 Mds F CFP budgétés début 2024 (soit environ 17 % de leurs recettes). Pour ce qui concerne les patentes, le montant du rôle 2024 est de 8,1 Mds F CFP, dont la moitié à destination des communes. Pour certaines d'entre elles, ces « impôts et taxes » représentent un manque non négligeable dans la trésorerie, notamment pour Nouméa (6 Mds F CFP / 29 % de ses recettes) mais aussi les villes de l'agglomération (Mont-Dore - 17 % des recettes du fait de la présence de Prony Ressources), ou de Brousse (17 % de celles de Kaala Gomen où s'établit le siège de la SMSP - Société minière du Sud Pacifique).

B. DES COMMUNES DIVERSEMMENT TOUCHÉES ET UNANIMEMENT MOBILISÉES

L'impact de la crise sur les communes est sur certains aspects uniforme (toutes subissent le même pourcentage de baisse de la dotation FIP) et sur d'autres très variable. Deux typologies se distinguent : les communes de l'agglomération directement touchées par les exactions et ayant subi des destructions importantes de leur patrimoine, et les communes de Brousse et des Îles, qui font l'objet d'impacts indirects.

1. L'agglomération : des communes directement touchées par les exactions

L'inventaire des dégâts est très important sur les communes de l'agglomération.

À Nouméa, 6 Mds F CFP de dégâts sur les équipements communaux sont recensés. 37 bâtiments appartenant à la ville ont été endommagés ou détruits : les locaux de la Caisse des écoles situés à Rivière-Salée et les deux médiathèques incendiés ; le pôle de services publics de Rivière-Salée détruit ; etc.

La commune de Dumbéa a subi des dégâts estimés à 2 Mds F CFP, soit l'équivalent de trois années de budget d'investissement, et prévoit qu'il lui faudra dix ans pour s'en remettre. La station d'épuration de Koutio a subi des dégâts, posant un risque de déversement d'eaux usées dans la baie de Kouéta, et la mairie a vu 150 m² de ses bureaux endommagés. D'autres dégâts sont à déplorer sur les bâtiments publics, locaux municipaux, médiathèque, écoles, bureaux de la police municipale, etc.

Les dégâts portant sur des biens communaux de Païta sont évalués entre 900 et 950 M F CFP. Le village a été fortement touché par les émeutes. Les destructions y sont nombreuses et significatives. Païta est décrite par sa maire comme un « village mort », sans agence bancaire, distributeur de billets, agence OPT, tous détruits, et avec de nombreux commerces endommagés (supermarché, boucherie, marché), sans compter les importants dégâts causés à la voirie.

Si les destructions y sont en volume moins importantes (141 M F CFP), le Mont-Dore est confronté à une autre problématique : celle d'une commune coupée en deux en raison de l'insécurité qui règne aux abords de la tribu de Saint-Louis, avec une population du Mont-Dore Sud subissant d'importantes difficultés d'approvisionnement, notamment en denrées alimentaires, et d'accès aux soins et aux autres services⁵.

4. L'effet cliquet ne s'applique que dans la limite où la part communale ne représente pas plus de 18 % de l'assiette de répartition. A ce jour, 1,4 Md F.CFP restent supportés par le budget de la collectivité de Nouvelle-Calédonie.

5. En décembre 2024, la population du Mont-Dore Sud et de Yaté continuait à être temporairement isolée.



Du fait de ces destructions, les communes de l'agglomération sont confrontées à des problématiques très spécifiques :

Le défi de la démolition des infrastructures détruites

- Sur l'agglomération, la démolition permettant d'effacer les stigmates des incendies aurait un impact psychologique positif sur la population, c'est une volonté des maires de la faire aboutir. Or, la déconstruction n'est le plus souvent possible qu'une fois les dossiers d'assurances finalisés, et les indemnités versées à cette fin. Au début du 4^{ème} trimestre 2024, encore très peu de chantiers de déconstructions avaient commencé⁶.

L'attente des indemnités des assurances

- Selon la fédération professionnelle France Assureurs, le coût total pour les assureurs s'élève entre 119 et 143 Mds F.CFP. Les délais de traitement des experts et des assurances sont longs (pré-rapport d'expert, rapport d'expert, etc...). Si la ville de Nouméa était assurée pour tous les bâtiments, elle ne l'était pas pour les voiries⁷. La ville de Païta est en revanche son propre assureur pour la majeure partie de ses biens et équipements, depuis la résiliation en 2020 de son contrat par une compagnie d'assurance (et l'impossibilité d'en trouver une nouvelle).
- De surcroît, il est difficile, voire impossible dans certains quartiers, de trouver à se réassurer⁸. Certaines garanties deviennent impossibles ou extrêmement coûteuses : émeutes, cyberattaque, risque de pandémie, catastrophes naturelles.

La perspective de la reconstruction

- Les montants sont très importants et la capacité des communes limitée. En effet, les communes de l'agglomération étaient celles qui en 2023 étaient les plus endettées, avec la plus faible épargne, alors que les dépenses à prévoir pour la reconstruction y sont les plus importantes. Face à cet enjeu, l'Etat prévoit d'accompagner spécifiquement ces communes : une circulaire d'octobre 2024 prévoit un financement à 100 % des bâtiments scolaires (sur le reste à charge des collectivités après intervention des assurances). Pour les autres biens et équipements, un taux de subventions de 70 % a été évoqué. Ce taux serait modulé, en tenant compte des crédits budgétaires disponibles, du caractère structurant des infrastructures, de leur état de vétusté, de la situation financière des collectivités, selon le Ministre des outre-Mer Buffet à la suite de sa venue en octobre 2024.



6. sur les 500 entreprises sinistrées, il y a 10-20 dossiers qui sont sortis selon l'article de NC 1ère d'octobre 2024. [Dans le Grand Nouméa, les enjeux d'une déconstruction à grande échelle.](#)

7. Or, les destructions de voirie sont très importantes sur l'agglomération nouméenne. A titre d'exemple, le Syndicat Mixte du Transport Urbain (SMTU) déplore 1 Md F.CFP de dégâts sur la voie de transport en commun en site propre Neobus.

8. Bénéficiaire de la couverture d'une assurance est aussi une condition d'intervention des banques. Une réflexion sur un fonds national « émeutes » est en cours.

DANS LE GRAND NOUMÉA, LES MAIRIES VEULENT RECONSTRUIRE AUTREMENT

Six mois après le début des émeutes qui ont ravagé le Grand Nouméa, les communes de l'agglomération se projettent vers l'avenir. Objectif : se redonner les moyens d'assurer un service public de qualité aux administrés et reconstruire au plus vite, mais différemment.

Comment tourner la page des événements dans le Grand Nouméa, dans un contexte économique et budgétaire contraint à l'extrême ? C'est le défi que doivent relever les équipes municipales dans des villes défigurées, mais où les habitants n'attendent qu'une chose : voir la vie reprendre son cours.

À Dumbéa, commune particulièrement meurtrie, « *ça ne se fait pas facilement* », explique Yoann Lecourieux, le maire. Il a d'abord fallu dresser un état des lieux des dégâts et sur Dumbéa ils se chiffrent à 24 Mds F CFP selon l'élu, dont 2 Mds F CFP rien que pour les biens publics.

Quant aux recettes, notamment celles abondées par le FIP, elles ont chuté de 30%. L'équipe municipale doit donc faire des choix. « *Pour rebondir, il va déjà falloir démolir ce qui a été incendié, enlever toutes ces cicatrices et cette mémoire de ces événements et ça on ne peut le faire que grâce au soutien de l'État* », insiste Yoann Lecourieux.

Mais pas question de faire comme si rien ne s'était passé. « *Dumbéa doit tirer les leçons de ces événements, aussi bien du point de vue de l'aménagement du territoire que d'un point de vue sociologique, il est important de reconstruire autrement.* » La mairie a fixé ses priorités : les écoles et les cantines évidemment, mais aussi la station d'épuration, fortement endommagée et qui répond aux besoins de 28 000 foyers. « *Dumbéa est la commune la plus représentative de la Nouvelle-Calédonie en termes de brassage ethnique. Ce qui s'est passé le 13 mai en une semaine c'est la destruction de plus de quinze ans de développement* », se désole Yoann Lecourieux, qui conserve pourtant sa foi en l'avenir. « *Il y a une relation de confiance à reconstruire en tenant compte de ce qui n'a pas fonctionné, mais je reste positif.* »

À Païta, autre commune de l'agglomération particulièrement touchée, Antoine Romain, directeur de cabinet de la maire, Maryline D'Arcangelo, évoque un bilan entre 900 et 950 M F CFP de dégâts sur les équipements publics. Une partie de la mairie, l'école Gustin et le futur centre de première intervention des pompiers, notamment, ont fait les frais de la vague destructrice qui a déferlé. Un coup de massue auquel il faut ajouter la perte de dotations du FIP. « *On n'est pas encore dans l'après pour des raisons budgétaires, explique le directeur. Tout va dépendre du soutien de l'État.* » La commune est restée de longues semaines sans magasin. Pour faire face à la pénurie, l'équipe municipale s'est appuyée sur le marché au centre du village, épargné. Gratuité des étals, distribution de denrées alimentaires, maintien des activités sportives... les agents n'ont pas compté leurs heures pour maintenir le lien social. L'ouverture d'un hypermarché sur la commune fin octobre a apporté un bol d'oxygène. « *On croit plus que jamais dans l'attractivité de Païta. Les zones industrielles ont été épargnées, il y a d'importantes possibilités en termes de foncier. Malgré les difficultés, 2025 sera une année charnière. Même si des cicatrices resteront présentes, il faut continuer à avancer.* »



2. La Brousse et les Îles indirectement touchées

Ayant connu peu de destructions, les communes de l'intérieur rencontrent des problématiques différentes. Les maires ont en particulier dû gérer l'arrivée de nouvelles populations quittant le Grand Nouméa (ou d'autres communes) pour s'installer en Brousse (côte Est, La Foa) ou sur les îles.

La carte scolaire de la province Sud fait état de 1 251 élèves quittant ses écoles publiques à la rentrée 2025 (dont un tiers allant dans les écoles publiques du Nord et des Îles). Les raisons sont multiples : situations familiales qui se précarisent (chômage, fin de certaines aides financières), difficultés de déplacement sur l'agglomération limitant l'accès à l'école et favorisant la déscolarisation des enfants⁹, fermeture d'internats, choix familial d'un lieu plus sûr et serein, etc. Pour les communes, les conséquences sont réelles. Dans Les Nouvelles calédoniennes du 14 novembre 2024, le maire de Pouébo et président de l'Association des maires de Nouvelle-Calédonie, témoignait « *Nous payons aussi le prix de ces émeutes, avec certaines populations dont des élèves scolarisés dans le Grand Nouméa, sont retournés dans leur commune d'origine. Dans la majorité de ces familles, il y a des personnes qui ont perdu leur emploi. Aujourd'hui, avec ce retour de population dans les communes de l'intérieur, les mairies doivent faire face aux difficultés pour le transport scolaire, pour trouver des places dans les écoles, etc. Rien qu'à Lifou par exemple, 500 enfants sont rentrés, ce qui est énorme.* »

Les déserts médicaux déjà existants et accentués par la crise du 13 mai expliquent aussi ces flux de population, venant de communes sans médecins, vers celles disposant de personnels soignants. Les maires de Bourail, Poindimié, Koumac font ainsi le constat d'une plus forte fréquentation de leur centre médico-social (CMS) par des personnes en provenance de la côte Est ou de l'extrême Nord.

Au cœur de la crise, les communes de Brousse et des îles ont aussi fait face aux problèmes liés aux difficultés de déplacement : approvisionnement, accès aux services (voir encadré), certaines activités économiques (tourisme, construction) au point mort ou freinées. Les communes se sont également mobilisées très tôt pour faire face à ces problématiques.



© Mairie de Bourail

À Bourail, au plus fort de la crise, des activités étaient proposées aux enfants pour leur changer les idées et préserver le lien social pour toutes les générations.

UN TRAVAIL ACHARNÉ POUR MAINTENIR LE LIEN SOCIAL

Si les communes de Brousse ont été relativement épargnées par les violences, nombre d'entre elles ont dû faire face à l'isolement, entraînant des pénuries et des activités à l'arrêt. Les mairies ont travaillé d'arrache-pied auprès de leurs populations.

Épargnées par les violences mais touchées par l'isolement, les communes de Brousse ont dû redoubler d'efforts pour maintenir le lien social auprès de leurs populations et assurer un service public pendant la crise débutée le 13 mai.

A Bourail, le service d'animation et de la culture de la mairie a notamment œuvré auprès du jeune public, pour lui offrir des activités et un espace de rencontre et de sérénité. *« Quand le 13 mai est arrivé, comme tout le monde, on a eu du mal à y croire, explique Catherine Daverat, sa directrice. On accueillait les enfants chaque mercredi à la bibliothèque et on s'est rapidement rendu compte qu'ils étaient anxieux et fatigués. Ils passaient leurs nuits à regarder des vidéos sur Tiktok, ils entendaient leurs parents parler et ça générait de l'incompréhension chez eux. »*

Les écoles étant fermées, l'équipe décide d'ouvrir la bibliothèque tous les jours, de 7h30 à 17 heures pour accueillir les élèves déscolarisés. Le succès est au rendez-vous, notamment auprès des familles des deux résidences de la Société immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC) de la commune *« Au bout d'une semaine on avait 40 gamins par jour, témoigne la directrice. On a décidé d'ouvrir un centre aéré au Colisée, la salle des fêtes du village, en matinée et on a eu jusqu'à 70 enfants quotidiennement. »*

Au programme pendant cinq semaines, gratuitement, activités le matin, puis séance de cinéma avant de prendre la direction du terrain de football l'après-midi. *« Les mamans descendaient au terrain avec les plus petits dans les poussettes... En fait les adultes avaient besoin de se retrouver pour parler et les enfants de voir les copains, de retrouver leur petite bulle comme à l'école », poursuit Catherine Daverat. Renforcés par les assistantes maternelles mais également par des bénévoles d'associations du village et des dons de commerçants, l'équipe municipale a mobilisé son énergie à conserver le lien social.*

De l'autre côté de la Chaîne, la petite commune de Thio, confrontée à la fois à l'isolement dû aux émeutes et à la crise liée à la fermeture de ses sites miniers a dû, elle aussi, se mobiliser pour maintenir la cohésion au sein de sa population.

« On a été isolés longtemps, témoigne le secrétaire général de la mairie, Jean-Paul Van Do. On s'est attachés à rétablir dès que possible les services d'intérêt général. » Pénurie de carburant, centre médicosocial, collèges et écoles fermés, mines à l'arrêt, mais également un décès à déplorer lors d'affrontements avec les forces de l'ordre : *« de la crise est venue s'ajouter à la crise », soupire le secrétaire général. « On a cherché des alternatives. En finançant des transports pour que les gens puissent aller se soigner sur la côte Ouest, mais aussi en assurant la continuité pédagogique pour les collégiens des tribus. »* Avec la fermeture des sites miniers, ce sont 230 personnes qui ont perdu leur emploi sur la commune. *« Ça a plongé des familles dans de grandes difficultés, on a distribué de l'aide alimentaire en faisant venir de la nourriture par la mer avec l'aide du gouvernement. Tous ces services publics ont permis le maintien du lien social. »*



C. L'ACTION ET L'ADAPTATION DES COMMUNES FACE À LA CRISE

Lorsque les émeutes ont éclaté le 13 mai, l'année 2024 était déjà bien entamée, tous les budgets votés, et les communes engagées dans leur mise en œuvre : passation de contrats de prestations, lancement des nouvelles opérations d'investissement, etc.

Malgré les incertitudes sur les conséquences de la crise, les communes, naviguant à vue, sont restées actives et ont fait preuve, avec l'aide de leurs partenaires, d'une capacité d'adaptation certaine.

1. Préserver et piloter la trésorerie, comme première priorité

Les communes ont été informées assez rapidement d'une baisse importante de leur dotation FIP fonctionnement. Le 4 juillet, la Nouvelle-Calédonie prenait un arrêté pour réduire le rythme de versement de cette dernière à partir de juillet, entraînant une problématique de trésorerie.

Le niveau d'encaisse au Trésor des communes représentait au 31 décembre 2023 7,1 Mds F CFP soit 40 jours de dépenses totales¹⁰. **Cette trésorerie pouvait apparaître, dans sa globalité, suffisante au regard des normes de prudence** (entre 30 et 60 jours de dépenses).

Ce constat général doit être nuancé par le fait que certaines communes ne disposaient pas d'un matelas aussi confortable. De plus, les incertitudes pesant sur la perception en temps et en heure des recettes de la Nouvelle-Calédonie renforçaient le caractère précaire des réserves communales.

C'est ainsi que la **gestion de la trésorerie s'est retrouvée au centre de toutes les attentions**, avec la priorité d'assurer le paiement des dépenses obligatoires, et au premier chef les salaires des personnels.

Renforcer le pilotage de la trésorerie s'impose comme une nécessité en particulier à travers l'élaboration et l'actualisation de plan prévisionnel de trésorerie¹¹. En particulier, il a été demandé d'une part par les services de l'Etat pour apprécier les situations financières les plus délicates, et d'autre part par les organismes bancaires dans le cadre des demandes de report de la dette (voir plus loin).

Pour l'élaboration et l'actualisation d'un plan prévisionnel de trésorerie, les communes ont pu s'appuyer sur la DFIP et notamment sur les conseillers aux collectivités (CCL).

En temps normal, les CCL ont un rôle étendu. Leurs missions de conseil portent principalement sur l'appui à l'élaboration des budgets, le conseil sur les projets de délibération de nature financière ; l'appui en matière de qualité comptable (soutien à la clôture des comptes, qualité comptable) et de contrôle interne. Le CCL aide à l'amélioration des process (recouvrement, dépenses). Il participe aussi à la modernisation de l'organisation (recouvrement, dépenses) et des process, tels que la dématérialisation de la chaîne comptable. Il mène des actions de formation. Il peut accompagner les collectivités dans leur pilotage, via des restitutions et des tableaux de bord, la production d'analyse financière rétrospective et prospective. Deux conseillers aux collectivités locales sont présents à La Foa et Poindimié.

En temps de crise, la DFIP a eu un rôle d'assistance renforcé dans le cadre de la sécurisation des paies et des dépenses urgentes, en adaptant le cas échéant les process de la DFIP. Cet appui a été apprécié, en particulier pour les communes de petite taille peu habituées à ce niveau de gestion, et/ou en insuffisance d'expertise. Sur le conseil de la DFIP, les communes ont ainsi été amenées à prioriser les mandats en attente faute de trésorerie suffisante. Elles ont pu également négocier des délais de paiement et des rééchelonnements de dépenses auprès de leurs fournisseurs. Certaines ont également accentué leurs efforts en matière de recouvrement des factures impayées afin d'essayer de reconstituer leur trésorerie.

Les communes ont également mobilisé **des outils de financement de court terme**, tels que les lignes de trésorerie qui sont les plus répandues (environ 30 % des communes en disposent). Pour certaines communes, leur reconduction est indispensable pour éviter une rupture de trésorerie. Pour d'autres, les montants de tirage doivent faire l'objet d'un rehaussement. D'autres enfin n'y avaient pas recours, mais l'envisagent désormais afin de faire face à des tensions nouvelles de trésorerie.

10. Selon la DFIP, à cette date, 23 communes disposaient d'un fonds de roulement (résultat budgétaire de clôture) supérieur à 30 jours de dépenses de fonctionnement, parmi lesquelles 20 communes avec un fonds de roulement supérieur à 60 jours (seuil de prudence entre 30 et 60 jours). Seules 10 communes se situaient sous le ratio de prudence, dont cinq avaient un fonds de roulement négatif ou nul.

11. Cet outil permet de retracer, selon une périodicité variable, l'ensemble des encaissements (rentrée de recette en trésorerie) et décaissements (sortie de dépenses en trésorerie).

Pour couvrir le laps de temps entre la réalisation d'une dépense d'investissement éligible à une subvention (fonds communal de développement, fonds vert, dotation d'équipement des territoires ruraux, etc.) et le versement de la subvention après instruction et validation par les services de l'Etat, les communes peuvent également envisager de recourir à un crédit-relais et/ou préfinancement de subventions moyennant des frais financiers. Par exemple, l'AFD propose un préfinancement de subvention de l'Etat (PSEE), instrument communément mobilisé dans les autres outre-mer mais peu utilisé en Nouvelle-Calédonie jusqu'à présent.

Enfin, alors qu'elle était réservée les années passées aux situations les plus difficiles et rares, **la gestion active de la dette s'est répandue de manière exponentielle en 2024**¹².

2. Gérer la masse salariale de manière inédite¹³

La masse salariale (rémunérations des agents, charges sociales et cotisations retraite, etc.) constitue le premier poste de dépenses des communes. Elle représente en 2023 43 % des dépenses de fonctionnement des communes¹⁴, à comparer avec un poids de 35 %¹⁵ pour la collectivité Nouvelle-Calédonie (hors établissements publics) et de 49 % pour les provinces. Toutefois, si au niveau communal ce poste est important, à un niveau plus global, selon la DFIP, seul 13 % de l'emploi salarial est concentré dans les communes (contre 70 % pour la Nouvelle-Calédonie, ses établissements publics et les provinces, le reste des agents publics concernant l'Etat).

Compte tenu de leur poids, les communes ont naturellement agi pour maîtriser (encore davantage¹⁶) leurs dépenses de personnel. Parmi les différents leviers d'action « classiques », on peut citer :

- la non reconduction des contrats temporaires,
- la suspension des recrutements,
- la suppression de certaines primes,
- de manière inédite, certaines communes ont aussi procédé à une réduction du temps de travail de leur personnel, avec un effet notable sur la masse salariale.

Parallèlement à la réduction des rémunérations des agents, certaines communes ont également décidé la réduction des indemnités des élus. D'autres communes ont décidé de diminuer le nombre d'adjoints.

Ces mesures inédites sont à la fois une démonstration de l'agilité et de la capacité d'adaptation des communes face à l'intensité de la crise, mais aussi une preuve de l'engagement des équipes municipales.

Des communes ont également conduit une réorganisation des services lorsque l'activité habituelle des agents a été affectée par la crise (destructions de l'outil de travail, etc.), et/ou de manière à faire travailler leurs agents différemment lorsque de nouveaux besoins sont apparus (navettes maritimes au Mont-Dore, par exemple). Certaines communes ont internalisé des activités jusqu'alors confiées à des prestataires lorsque ces derniers n'étaient plus en mesure de les assurer ou pour des raisons de coût (par exemple, l'entretien des espaces verts).

Toutefois, les communes n'ont pas une marge de manœuvre totale sur leurs dépenses de personnel. Si elles peuvent agir sur les contrats à durée déterminée, c'est plus difficilement le cas sur les personnels permanents (fonctionnaires, CDI). Or ces derniers sont majoritaires. Par ailleurs, les cotisations sociales s'imposent aux communes. Cette composante, quant à elle, représente 28 % de la masse salariale communale. Ainsi, les efforts des communes se heurtent à des contraintes externes importantes.

12. Il s'agit d'une opération de gestion financière consistant à réviser les modalités de remboursement de la dette, dans l'objectif d'alléger ce remboursement et de redonner des marges de manœuvre à la collectivité. Il peut s'agir d'un report simple dans le temps (une échéance est suspendue et reportée ultérieurement). Il peut s'agir d'une restructuration plus lourde (nécessitant un complet reprofilage de la dette). La durée de remboursement du prêt peut le cas échéant être allongée. Quelle que soit sa complexité, cette opération a un coût. C'est une solution de dernier recours, mais à laquelle ont fait appel les communes calédoniennes en 2024. L'AFD a été saisie d'une dizaine de demandes de report d'échéance concernant les communes et intercommunalités, lorsque la situation le nécessitait. Une procédure ad hoc d'instruction a été instaurée pour une souplesse et une rapidité de décision. Le report en capital est privilégié, report exceptionnellement sans frais et sans modification de taux dès lors que la durée totale du prêt n'est pas modifiée. Ces reports entraînent néanmoins un surcoût sur la durée du prêt, l'amortissement du capital étant décalé et les intérêts demeurant calculés sur la base du capital restant dû. L'instruction est menée au cas par cas et l'accord n'est pas systématique. Il se base sur la démonstration du besoin à l'appui d'un plan de trésorerie et de l'effort « collectif » (de la collectivité, des membres, des autres prêteurs, etc.).

13. Il a été fait le choix de mettre l'accent sur l'action des communes relative à la gestion du principal poste de dépenses du personnel. Toutefois, l'action des communes s'est de fait portée sur tous les types de dépenses de fonctionnement. Beaucoup n'ont parfois pas eu d'autres leviers de réduction des charges que de revoir les subventions versées aux associations de leurs territoires, qui jouent pourtant un rôle clé dans le maintien du lien social et de certains services publics, en particulier auprès des populations vulnérables et dans les zones isolées.

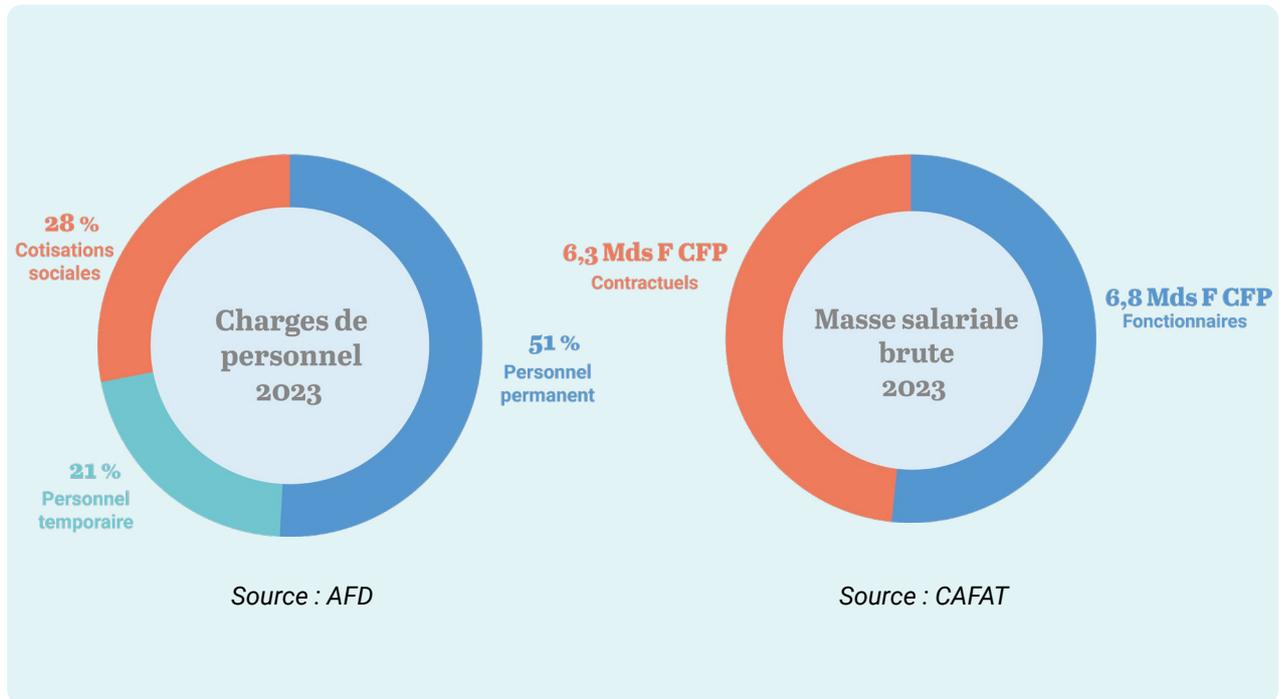
14. Selon la taille des communes, elles représentent entre 39 % des dépenses (parmi les plus petites) et 44 % des dépenses (parmi les communes les plus grandes).

15. Mais 44 % si l'on exclut les dépenses du chapitre 67 « charges exceptionnelles ».

16. Les dépenses de personnel communal n'ont augmenté entre 2020 et 2023 que de 1,1 % par an.



Graphiques : Répartition de la masse salariale des communes



En effet, au-delà de l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT) qui tend à augmenter « naturellement », certaines décisions du Gouvernement ou délibérations du Congrès vont (comme dans un passé récent) peser sur la masse salariale, telles que les réformes structurelles que le pays doit adopter en matière de :

- protection sociale : en cas de décision de hausse des cotisations sociales (RUAMM),
- régimes de retraites : en cas de décision de hausse des cotisations retraites pour l'équilibre des régimes (caisse locale de retraite des fonctionnaires – CLR – en particulier),
- gestion de la fonction publique territoriale : mesures favorisant l'intégration des agents non titulaire dans la fonction publique, modulation du point d'indice¹⁷ des fonctionnaires etc.

Quelles que soient les mesures prises, toute réforme aura un impact important sur les communes compte tenu du poids de la fonction publique dans les effectifs et la masse salariale communale.

3. Adapter en profondeur la stratégie d'investissement et d'endettement

L'adaptation du programme d'investissement 2024 est un levier qui a rapidement été mis en œuvre par les communes dans le contexte de crise et des difficultés budgétaires.

Face aux incertitudes et à l'impact de la chute des recettes de fonctionnement sur l'épargne, la révision du programme d'investissement a été rendue nécessaire pour être en capacité d'honorer les engagements pris. Cette adaptation a été particulièrement difficile, car l'année 2024 était déjà bien avancée lorsque les émeutes sont survenues, avec des marchés publics parfois signés et lancés.

Les communes ont adopté plusieurs types de décisions face à l'annonce de la diminution de leurs recettes : poursuite des programmes en cours, réduction des investissements via la suppression ou l'ajournement des opérations ou encore réalisation de travaux d'urgence consécutivement aux destructions (sécurisation, démolition, etc.).

Les critères dans cette difficile prise de décisions ont notamment été :

- le niveau actualisé de leur capacité d'autofinancement des investissements ;
- la nature des investissements : les services aux populations et de proximité (écoles, transport, électrification, adduction en eau potable et assainissement notamment) ont généralement été préservés ;
- l'urgence : certaines communes (et notamment celles de l'agglomération qui ont été les plus impactées par les destructions, cf. supra) ont dû reporter des opérations pour privilégier des investissements d'urgence en lien avec les exactions (sécurisation, démolition, voiries, etc.) ;
- le degré d'avancement des projets : les communes ayant cherché à finaliser les projets les plus engagés ;
- le niveau et l'origine des subventions : en fonction des contraintes calendaires des contrats de développement, la priorité a été donnée aux projets subventionnés par l'Etat, alors qu'au regard des difficultés financières de l'ensemble des collectivités calédoniennes, les projets subventionnés par la Nouvelle-Calédonie ou les provinces ont pu passer au second rang. À noter que l'Etat a parfois rehaussé le montant des avances afin d'apporter un niveau de trésorerie suffisant pour lancer les opérations.

Dans le cadre de cette stratégie d'emprunt, et afin de tenir compte d'une dégradation anticipée des situations financières pour 2024 et 2025, un différé de remboursement en capital a été privilégié par nombre de communes.

Près d'une dizaine de communes ont sollicité l'AFD en 2024. L'accord du prêt se base sur la démonstration de la soutenabilité de l'emprunt à l'appui d'une analyse financière prospective, avec le constat général d'importants efforts mis en œuvre par les collectivités face à la crise traversée :

- maîtrise et réduction des charges (ex : suspension de contrats, réduction de la masse salariale, cf. supra pour détails) pour maintenir un niveau minimum d'épargne ;
- ajustement du plan de financement des opérations (remplacement des fonds propres par de la dette pour préserver la trésorerie ; mobilisation des subventions Etat en priorité, etc.) ;
- adaptation de leur programme pluriannuel d'investissement (PPI) (ajustement à la baisse, privilégiant souvent les opérations cofinancées par l'Etat plutôt que celles financées par le gouvernement ou les provinces).

Compte tenu du contexte et de la dégradation critique des ratios, toutes les requêtes n'ont pu aboutir suite à l'analyse financière réalisée. Pour certains cas, la décision a été prise (en concertation avec la commune) de réduire le montant de l'emprunt pour ne pas impacter trop défavorablement leur solvabilité et la capacité de désendettement.

Finalement, l'AFD a accompagné près d'un tiers des communes sur l'exercice malgré la situation et des ratios hors norme, ce qui permettra aux collectivités concernées de ne pas trop puiser dans leur fonds de roulement et ainsi conserver une marge de sécurité pour les exercices à venir.



PARTIE III — 2025 - QUELLES PERSPECTIVES ET ENJEUX ?

Le contexte calédonien est plus que jamais marqué par un manque de visibilité : réformes, discussions institutionnelles, aides apportées par l'Etat, flux démographiques, dynamisme économique, consommation, nickel et élections... les inconnues ne manquent pas.

En 2024, il est estimé une contraction du PIB calédonien de l'ordre de -15 % et **rien ne laisse présager une reprise économique rapide, assortie d'un rebond des recettes fiscales, dès l'année suivante**. L'année 2025, comme 2024, s'inscrit donc dans un contexte marqué par une rupture nette avec les équilibres financiers antérieurs qu'ont connus les collectivités de Nouvelle-Calédonie.

Les déséquilibres structurels du territoire, difficiles à rétablir rapidement, et les émeutes de 2024, aux conséquences durables, continueront ainsi à affecter la situation financière des communes.

Malgré les incertitudes, cet Observatoire se risque à aborder les enjeux critiques des années à venir pour les communes de Nouvelle-Calédonie, au travers de scénarios prospectifs pour 2025.

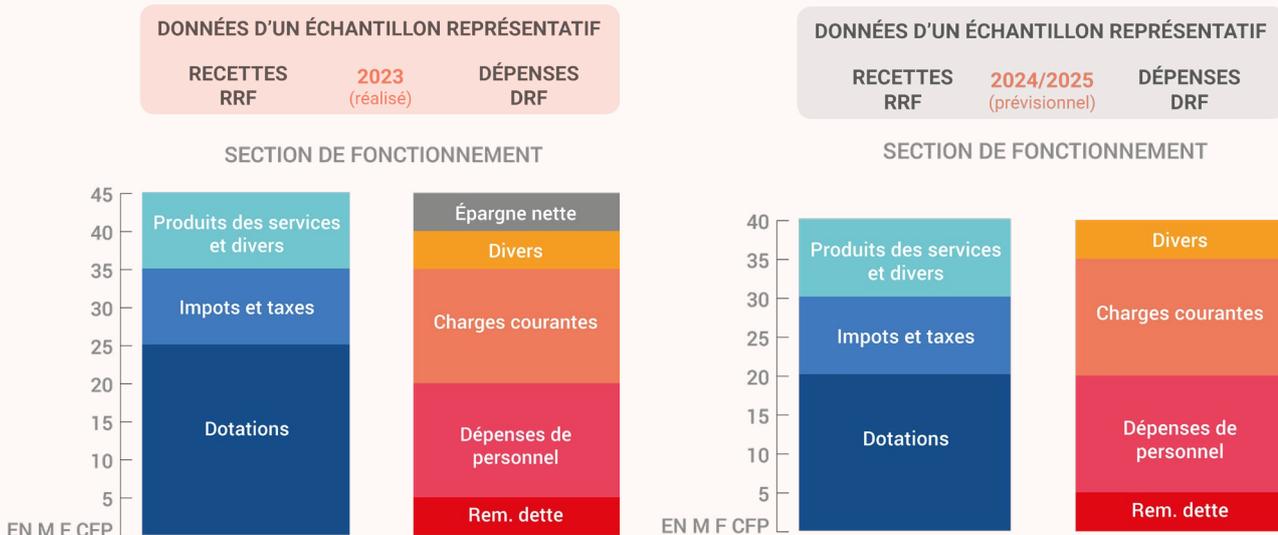
PROSPECTIVE 2025 : MÉTHODOLOGIE



Dans le cadre des demandes de financements nouveaux et/ou de reports d'échéances des communes, l'AFD a en effet été amenée à bâtir - en concertation avec les collectivités - des hypothèses prospectives. **Un échantillon de 16 communes représentant plus de 80 % du bloc communal** a ainsi pu être constitué sur la base de ces hypothèses. Cet échantillon semble d'autant plus représentatif que la principale hypothèse commune à toutes ces prospectives, retenue avec constance tout au long de l'année 2024, a été celle d'un niveau d'assiette de dotations aux collectivités locales en 2024 et 2025 estimé à 72 Mds F CFP. Cette hypothèse retenue par l'AFD a ensuite été corroborée par la direction du budget de la Nouvelle-Calédonie pour l'exercice 2024. Elle est par nature incertaine pour ce qui concerne l'exercice 2025.

En fonctionnement, telle qu'elle ressort de nos échanges avec les communes, la structure financière 2024/2025 comparée à celle de 2023 pourrait se dessiner comme suit :

Evolution de la section de fonctionnement de l'échantillon de communes



NB : l'échelle grossière a pour but de souligner les ordres de grandeur concernés et enjeux.

Du fait d'une assiette des dotations aux collectivités limitée, les recettes de fonctionnement 2025 se maintiendraient à un niveau inférieur de 17 % à celui de 2023. Les tensions budgétaires extrêmement fortes continueront de s'appliquer aux communes.

L'un des principaux enjeux du pilotage budgétaire 2025 pourrait être d'identifier avec précision le niveau des dépenses incompressibles (équivalents temps plein vitaux, charges de la dette, charges de fonctionnement essentielles...). Cela permettrait de poursuivre des efforts d'optimisation sans précédent sur les autres dépenses tout en veillant, autant que faire se peut, à préserver les dépenses participant au maintien de la qualité des services publics, en particulier ceux financés via subventions et participations ou prestations de services (transport scolaire, cohésion sociale, associations, etc.).

Cette équation à multiples inconnues semble impossible à résoudre.

D'après nos analyses, les marges de manœuvre sur le personnel demeurent en effet réduites, les communes ayant pour la plupart déjà fait des efforts substantiels. C'est d'ailleurs ce que démontre l'analyse comparée des ratios de masse salariale rapportées aux dépenses de fonctionnement dans l'outre-mer. Elles ont ainsi peu de latitude eu égard à la faible proportion des CDD par rapport aux CDI et fonctionnaires et doivent principalement s'en remettre aux départs qu'elles ne remplacent pas systématiquement. Elles pourraient aussi être impactées par l'adoption de réformes telles qu'une hausse de contribution calédonienne de solidarité (CCS) que contrebalanceraient d'autres réformes de baisse de la masse salariale.

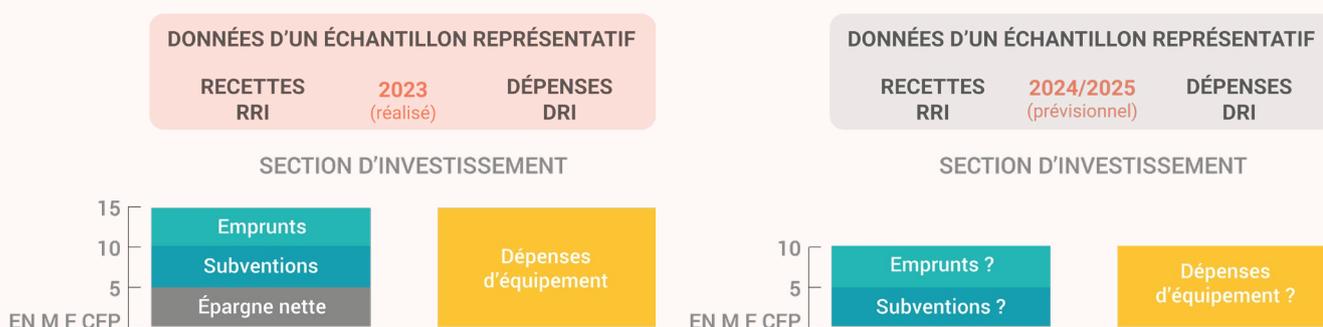
Les principaux leviers pourraient alors se situer sur les postes achats et charges externes et subventions, nécessitant des efforts d'optimisation sans précédent pour être réduits. La rationalisation des prestations et des services publics est déjà à l'étude dans certaines communes ou intercommunalités. Elle pourrait passer par des solutions telles que la mutualisation des ressources intercommunales (collecte des ordures ménagères, transports scolaires, etc.).

Les communes ne pourraient cependant pas parvenir à alléger leurs dépenses de fonctionnement dans des proportions comparables à la chute de leurs recettes de même nature.

L'épargne nette 2024/2025 des communes serait ainsi réduite à néant. Sans épargne nette, et avec des fonds de roulement épuisés, les communes ne seraient en théorie en mesure de financer leurs investissements que grâce aux subventions d'investissement et au recours à l'emprunt. Or, en l'absence de capacité à dégager une épargne suffisante, l'emprunt devient très hypothétique. Par conséquent, les capacités d'investissement des communes s'annoncent extrêmement réduites (hors aides de l'Etat).

Enfin, à fin 2024, le fonds de roulement moyen des communes ne représenterait que 29 jours de dépenses totales (contre 38 jours au 31/12/2023, soit un niveau en-deçà du niveau préconisé de 30 à 60 jours d'encaisse). Ces réserves plus limitées signifient donc que les communes ne pourront (d'une manière générale) pas ou peu puiser dans leur fonds de roulement pour financer leurs investissements. Fin 2025, le fonds de roulement prévisionnel de l'échantillon de communes ne serait que de 18 jours.

Evolution de la section d'investissement de l'échantillon de communes



Ces perspectives 2025 révèlent **le risque d'entrer dans un cercle vicieux** : recul de la commande publique qui engendrerait une baisse de l'activité économique, compromettant encore davantage les recettes fiscales futures, et entraînant donc des niveaux de dotations réduits pour les collectivités locales.



La situation financière des communes calédoniennes apparaîtrait alors dans le rouge.

Evolution des ratios financiers de l'échantillon de communes

DONNÉES D'UN ÉCHANTILLON REPRÉSENTATIF				DONNÉES D'UN ÉCHANTILLON REPRÉSENTATIF			
RATIOS FINANCIERS	2023 (RÉALISÉ)	RÉFÉRENCES AFD		RATIOS FINANCIERS	2024/2025 (PRÉVISIONNEL)	RÉFÉRENCES AFD	
Taux d'épargne nette	11 %	Seuil plancher	> 10 %	Taux d'épargne nette	0 %	Seuil plancher	> 10 %
Taux d'épargne brute	18 %	Seuil plancher	> 15 %	Taux d'épargne brute	6 %	Seuil plancher	> 15 %
Taux d'endettement	70 %	Seuil d'alerte	< 90 %	Taux d'endettement	91 %	Seuil d'alerte	< 90 %
Solvabilité	4 années	Seuil plafond	7 années	Solvabilité	15 années	Seuil plafond	7 années
Effort d'équipement	31%	Niveau préconisé	30 à 50 %	Effort d'équipement	30 %	Niveau préconisé	30 à 50 %
Fonds de roulement	38 jours	Niveau préconisé	30 à 60 jours	Fonds de roulement	23 jours	Niveau préconisé	30 à 60 jours

Les aides financières de l'Etat

Sans aides nouvelles de l'Etat dédiées, maintenir le niveau de services publics et d'investissements semble impossible en 2025. Les subventions (exceptionnelles ou non, qu'elles soient en fonctionnement ou en investissement) apparaissent comme incontournables pour maintenir la commande publique qui demeure un moteur clé de l'économie locale et génère des recettes fiscales.

Pour rappel, depuis les exactions de mai 2024, l'aide financière de l'Etat a été considérable, dans le contexte budgétaire actuel. **Ainsi, la Collectivité de Nouvelle-Calédonie bénéficierait sur son budget d'une aide de l'Etat de 64,7 Mds F CFP¹⁸**, dont 8,8 Mds F CFP sous forme de subventions et 55,8 Mds F CFP sous forme d'avances remboursables et de prêt.

AIDES DE L'ETAT (HORS FONDS DE SOLIDARITÉ FSE)	TOTAL EN MD F CFP	SUBVENTION	PRÊT BDT	AVANCE I	AVANCE II	AVANCE III
Recette	64,6	8,8	6,0	11,9	10,3	27,6
Dépense	64,6	8,8	6,0	11,9	10,3	27,6
Chômage partiel spécifique	20,5	8,8		7,2	4,6	
Chômage partiel droit commun	2,7				0,2	2,5
Enercal	3,1			1,7	0,6	0,8
Aide aux collectivités locales - budget de répartition	19,3		6,0	2,4		11,0
DIVERS comptes sociaux, AL, CLR...	0,6			0,6		
Aide aux collectivités - budget de reversement	7,8					7,8
RUAMM	10,5				5,0	5,5

Source : DBAF (rapport n°87 de présentation de la Décision Modificative n°6 au Congrès).

18. Sous réserve de la levée des conditions au versement posées par l'État.

Pour ce qui concerne les communes, à date, ce soutien de l'Etat aux collectivités s'est notamment matérialisé par :

- Un soutien en trésorerie avec une accélération des versements de la dotation globale de fonctionnement et le versement en une fois le 20 septembre de l'ensemble de la DGF & DACOM restante aux communes sur l'exercice 2024 ;
- L'Etat a aussi apporté des aides ponctuelles telles qu'une aide dans le financement du dispositif non pérenne mis en place par les collectivités pour faire face à la situation de blocage de l'axe routier du Mont-Dore à hauteur de 27 M F CFP pour la commune du Mont-Dore au titre du transport de marchandises (barges) et de 306 M F CFP au titre du transport de personnes auprès de la Province Sud (à fin octobre 2024) ;
- Le maintien annoncé pour 2025 des dotations de l'Etat (en lien avec le report du recensement de population qui aurait enregistré un recul) ;
- La circulaire précisant l'appui à la reconstruction des écoles par l'Etat à 100 % de la partie non financée par les assurances et à 70 % pour les autres bâtiments publics, sur le budget national 2025.

Un nouveau soutien budgétaire et à la trésorerie est à venir. C'est le sens d'une nouvelle avance remboursable envisagée pour le mois de décembre 2024 de 27,6 Mds F CFP dont 10,9 Mds F CFP qui viendraient directement abonder l'assiette de répartition des collectivités et 7,8 Mds F CFP permettraient indirectement de renflouer la trésorerie des collectivités locales, via des reversements de taxes par la Nouvelle-Calédonie aux communes.

Pour ces collectivités locales qui ont trop peu de moyens d'action sur leurs recettes, l'intervention de l'Etat en soutien à la commande publique sur 2025 et au-delà ne semble envisageable qu'au travers de mécanismes ad hoc - parfois à imaginer - tant en matière de subvention (priorisation aiguë des projets ?, meilleure concertation entre financeurs ?, augmentation du niveau de subventionnement ?, hausse du pourcentage d'avance sur subvention ? report des dates de justification des dépenses ?) que du côté de l'emprunt. Ce soutien est indispensable à la relance économique. Certains économistes soulignent l'urgence d'une injection rapide et substantielle de financements pour éviter le creusement des déficits et l'érosion de la résilience économique.

Réformes structurelles calédoniennes et soutien de l'Etat

Il est nécessaire de rappeler que les déséquilibres structurels existaient et étaient très bien identifiés avant le 13 mai. Cette crise est venue les amplifier précipitant les finances publiques dans la situation décrite supra. Seules des réformes de grande ampleur sont de nature à rétablir durablement les équilibres et permettre d'envisager l'avenir sereinement.

Le plan de sauvegarde, refondation et reconstruction établi par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, identifie les nombreuses réformes structurelles à conduire, dont nombre d'entre elles restent cependant à être adoptées par le Congrès. Il apparaît néanmoins que l'adoption de réformes serait de nature à conforter l'Etat pour maintenir un soutien financier renforcé, comme ce fut le cas en 2024 consécutivement aux réformes du système tarifaire de l'électricité pour ne citer que cet exemple.

La définition et mise en œuvre d'un plan de réformes pluriannuel semble le moyen de s'assurer sur la durée du soutien financier de l'Etat et de donner un minimum de visibilité à l'économie calédonienne.

ANNEXE IA

GLOSSAIRE

ADMISSION EN NON-VALEUR : écriture comptable actant l'irrecouvrabilité d'une créance.

CONTRAT DE DEVELOPPEMENT (CD) ET FONDS COMMUNAL DE DEVELOPPEMENT : L'article 210 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 prévoit que des contrats de développement de cinq ans soient conclus entre l'Etat d'une part et la Nouvelle-Calédonie et les provinces d'autre part. Les communes sont également bénéficiaires des subventions prévues à ces contrats. Ces contrats de développement ont été remplacés pour les communes par un fonds communal de développement.

CENTIMES ADDITIONNELS COMMUNAUX : prélèvements par la Nouvelle-Calédonie à destination des communes correspondant à une quote-part sur des impôts généraux : patentes, droits de licence, contribution foncière, impôt sur le revenu des valeurs mobilières (IRVM) et droits d'enregistrement.

CHARGES COURANTES : appellation correspondant au chapitre budgétaire « 011 » « Charges à caractère général » (comportant par exemple les dépenses en électricité, prestations de service, etc.)

EFFORT D'EQUIPEMENT : ratio mesurant le niveau d'investissement. Il est calculé en rapportant les dépenses réelles d'investissement (hors remboursement de la dette) aux recettes réelles de fonctionnement (RRF). Une référence de 30 à 50 % est retenue par l'AFD.

ENCOURS DE DETTE : stock de dette restant à rembourser en capital (hors donc intérêts de la dette).

EPARGNE BRUTE : l'épargne brute est la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement. Elle contribue au remboursement de la dette et l'autofinancement d'une partie des investissements.

EPARGNE NETTE : l'épargne nette correspond à l'épargne brute déduite du montant en remboursement en capital de la dette. Elle représente la part nette disponible pour l'autofinancement de l'investissement.

FONDS INTERCOMMUNAL DE PEREQUATION (FIP) : le fonds intercommunal de péréquation permet de recevoir la quote-part dédiée aux communes des impôts, droits et taxes perçus sur le territoire. La loi organique de 1999 confirme une quote-part entre 16 et 18 % des recettes fiscales non affectées du territoire. L'article 49 de la loi organique détermine également que « le montant définitif de la quote-part versée au fonds est chaque année au moins équivalent au montant définitif de la quote-part versée au fonds au titre de l'année précédente », ce qui génère un effet cliquet au FIP fonctionnement qui garantit une enveloppe à minima constante d'une année sur l'autre, même en cas de baisse des recettes fiscales. Dans ce cas, le pourcentage de la clé de répartition est relevé à due proportion pour arriver au montant de l'année précédente, dans la limite de 18 %. Par ailleurs, le même article précise que « le montant définitif de la dotation versée à chaque commune par le fonds est chaque année au moins équivalent au montant définitif de la dotation versée par le fonds au titre de l'année précédente », générant un deuxième effet cliquet et une solidarité minimale entre les communes.

LIGNE DE TRESORERIE : droit à tirage utilisé pour couvrir des besoins de trésorerie à court terme (infra-annuel).

PLAN PREVISIONNEL DE TRESORERIE : Cet outil permet de retracer, selon une périodicité variable, l'ensemble des encaissements (rentrée de recette en trésorerie) et décaissements (sortie de dépenses en trésorerie).

RATIO : indicateur financier.

RECETTES FISCALES : appellation correspondant au chapitre budgétaire « 73 » « impôts et taxes ».

SERVICE DE LA DETTE : remboursement en capital et intérêt de la dette.

SOLVABILITE : ratio mesurant la capacité de désendettement. Il est calculé en rapportant l'encours de dette à l'épargne brute dégageée la même année. Un niveau de sept années

d'épargne est le plafond retenu par l'AFD, c'est-à-dire qu'il est préconisé que la collectivité puisse rembourser (théoriquement) l'intégralité de sa dette en moins de sept ans.

TAUX D'ENDETTEMENT : ratio mesurant le niveau d'endettement. Il est calculé en rapportant l'encours de dette aux recettes réelles de fonctionnement. Un taux de 90 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF) est un seuil d'alerte retenu par l'AFD, avec un plafond à 150 % des RRF.

ANNEXE IB

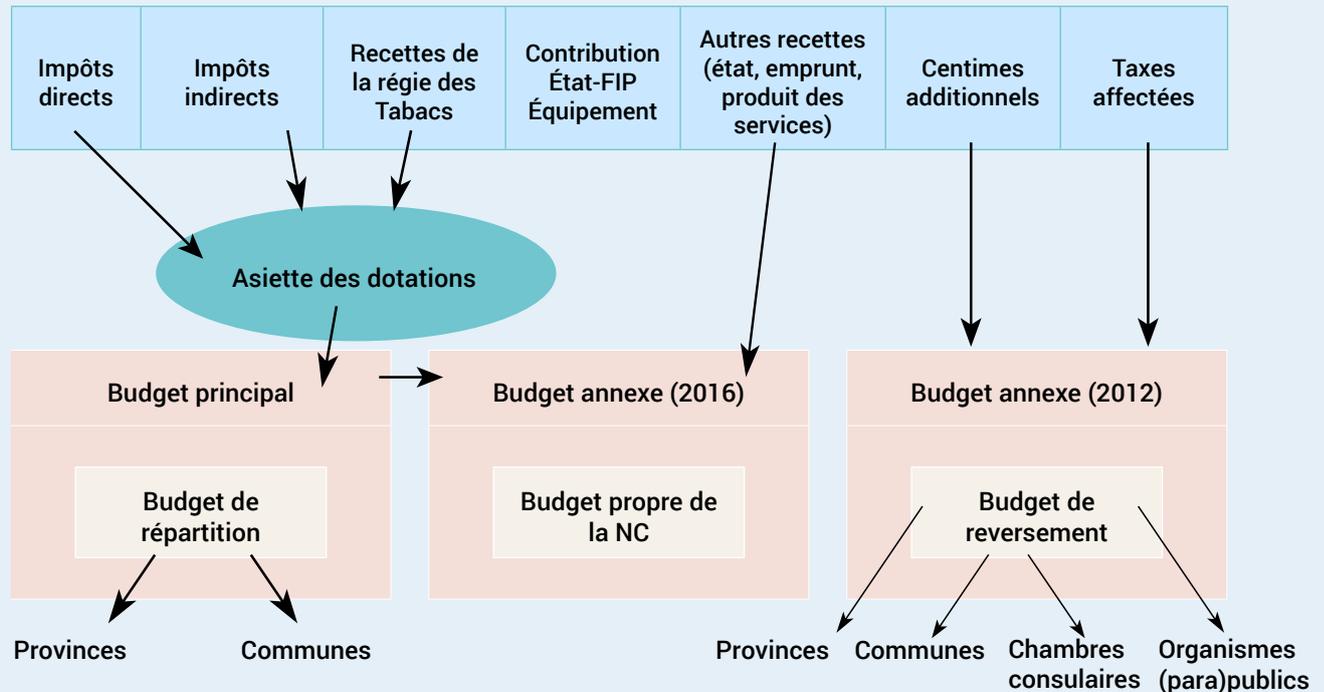
ABRÉVIATIONS

AFD : Agence française de développement
AFM-NC : association française des maires de Nouvelle-Calédonie
AMNC : association des maires de Nouvelle-Calédonie
BP : Budget primitif
CA : Compte administratif
CAFAT : Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie
CCS : Contribution calédonienne de solidarité
CCL : Conseiller aux Collectivités Locales
CLR : Caisse locale des retraites (des fonctionnaires)
CMS : Centre Médico-Social
DBAF : Direction du budget et des affaires financières du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
DGF : Dotation globale de fonctionnement
DGCL : Direction générale des collectivités locales
DGFIP : Direction générale des finances publiques
DFIP : Direction des Finances Publiques en Nouvelle-Calédonie
DGCL : Direction Générale des Collectivités Locales
DM : Décision modificative
DRF : Dépenses réelles de fonctionnement
DRI : Dépenses réelles d'investissement
ENERCAL : Société néo-calédonienne d'énergie
FER : Fonds d'Electrification Rurale
IEOM : Institut d'émission d'outre-mer
IRVM : impôt sur le revenu des valeurs mobilières
IRPP : impôt sur le revenu des personnes physiques
IS : impôt sur les sociétés
ISEE : Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie
KNS : Koniambo Nickel SAS
M F CFP : Million de francs pacifiques
Md F CFP : Milliard de francs pacifiques
NC : Nouvelle-Calédonie
OPT : Office des Postes et Télécommunications
PIB : Produit intérieur brut
PPI : Plan ou programme pluriannuel d'Investissement
PS2R : Plan de sauvegarde, de refondation et de reconstruction
RRF : Recettes réelles de fonctionnement
RUAMM : Régime unifié d'assurances maladie maternité
SIC : Société immobilière de Nouvelle-Calédonie
SMSP : Société Minière du Pacifique Sud
TGC : Taxe générale sur la consommation

ANNEXE II

LES BUDGETS DE LA COLLECTIVITÉ NOUVELLE-CALÉDONIE

Le budget du territoire de la Nouvelle-Calédonie est constitué de trois budgets, présentés par le gouvernement et votés par le congrès de la Nouvelle-Calédonie, qui peuvent être représentés schématiquement ainsi :



- Le **budget « de reversement »** centralise les taxes affectées, les centimes additionnels ainsi que les fonds de concours qui sont reversés intégralement aux collectivités locales, établissements publics et organismes bénéficiaires¹⁹.
- Le **budget « de répartition »** capte les recettes fiscales directes (IRPP, IS, etc.) et indirectes (une partie de la TGC) qui constitueront l'assiette de dotations aux collectivités qui sera redistribuée²⁰ aux collectivités provinciales (via la dotation de fonctionnement de la Nouvelle-Calédonie) et communales (via la dotation FIP), sur la base de la clé de répartition suivante :

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

19. Pour un montant total d'environ 79 Mds F CFP aux prévisions du BP 2024.
20. Pour un montant total net de 110 Mds F CFP au BP 2024.

- À son **budget propre**, la collectivité de Nouvelle-Calédonie perçoit sa part de l'assiette de dotation aux collectivités. Ce solde devrait théoriquement être égal à 27,75 % mais, du fait de l'effet cliquet qui garantit aux communes un volume minimal par année, il est depuis plusieurs années inférieur à ce niveau. Ce budget retrace les flux nécessaires au financement des compétences particulières de la collectivité de Nouvelle-Calédonie. Seul ce budget propre dispose d'une section d'investissement et porte l'emprunt²¹.
- L'analyse de la solvabilité de la Nouvelle-Calédonie est généralement réalisée sur la base du seul budget propre, et non du budget consolidé. Pour autant, ces budgets ne sont pas étanches, tel que l'illustrent les prêts garantis par l'Etat de 2020 et 2022 qui ont concerné tous les budgets.

Un difficile mais juste équilibre est à trouver entre ces budgets.

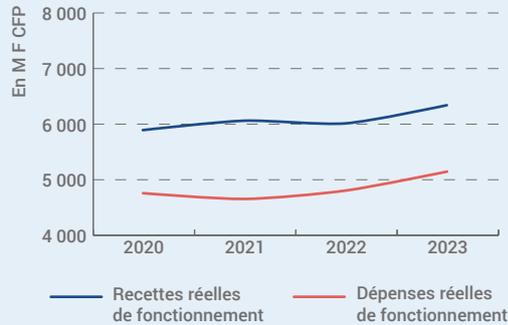
21. Pour un montant total d'environ 58 Mds F CFP aux prévisions du BP 2024.



ANNEXE III

FICHE FINANCIÈRE SYNTHÉTIQUE PAR STRATE DE COMMUNES

Communes de moins de 2 500 habitants

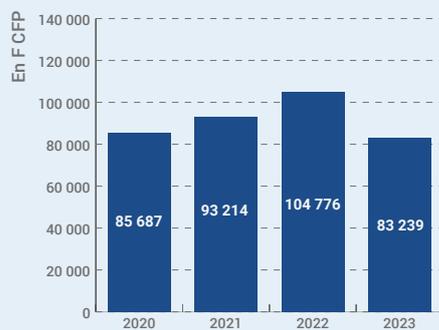
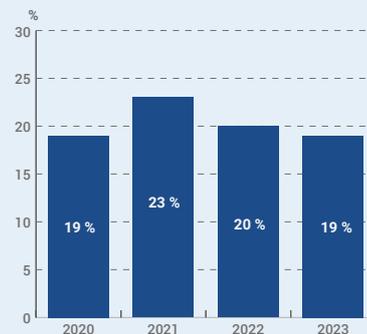


Évolution de la section de fonctionnement

En 2023, les dépenses de fonctionnement des communes de moins de 2 500 habitants s'accroissent fortement (+7 %) ce qui contribue à la réduction de l'épargne, car, dans le même temps, les recettes de même nature n'augmentent pas aussi rapidement (+5 %). L'attention de ces communes est attirée sur la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, afin de préserver leur épargne.

Taux d'épargne brute

Sur 2020/2023, ces communes de moins de 2 500 habitants ont une capacité d'épargne brute qui s'élève à 20 % des recettes, soit un niveau satisfaisant au regard du plancher de 15 % recommandé par l'AFD. Toutefois, ce taux d'épargne décroît depuis 2021 du fait d'une moindre maîtrise des dépenses de fonctionnement, et ne représente plus que 19 % en 2023.

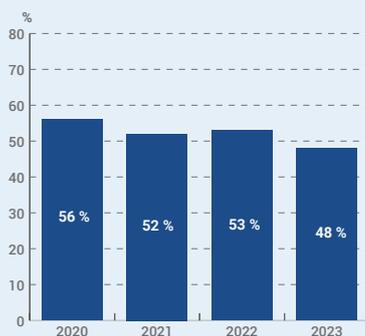
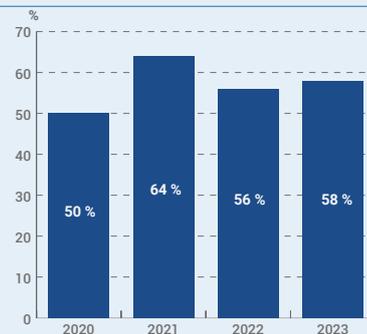


Dépense d'investissement par habitant

Rapporté au nombre d'habitants, le niveau des dépenses d'investissement des communes de moins de 2 500 habitants reste en 2023 le plus élevé des communes calédoniennes (83 000 F CFP/habitant). En 2023, toutefois, ce niveau connaît un recul sensible (pour la première fois en deçà des 2 Mds F CFP sur la période). Cette diminution pourrait signifier l'achèvement des opérations du contrat de développement 2017/2022, et une moindre capacité de mise en œuvre du Fonds communal de développement.

Taux de subventionnement

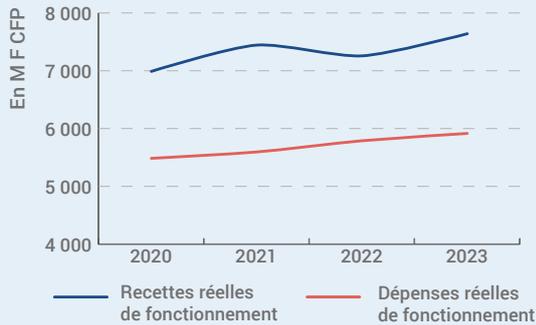
Le niveau de subventionnement des investissements des communes de moins de 2 500 habitants reste le plus important des communes calédoniennes, traduisant l'appui traditionnel et essentiel des partenaires Etat, provinces, Nouvelle-Calédonie auprès de ces communes dont la surface financière plus réduite leur confère des marges de manœuvre limitées. Ces niveaux représentent en volume 1,2 Md F CFP en moyenne.



Taux d'endettement

La dette des communes de moins de 2 500 habitants est globalement en recul depuis 2020 (de 56 % des recettes en 2020 à 48 % en 2023 ; soit 3 Mds F CFP). Ces communes disposent donc d'une marge de manœuvre réelle à la condition de continuer à dégager un bon niveau d'épargne. Ce niveau d'endettement est en lien avec le recul des investissements et reste amplement inférieur à la moyenne des communes calédoniennes (65 %).

Communes de 2 500 à 5 000 habitants

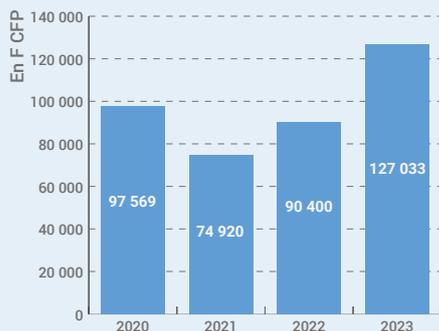
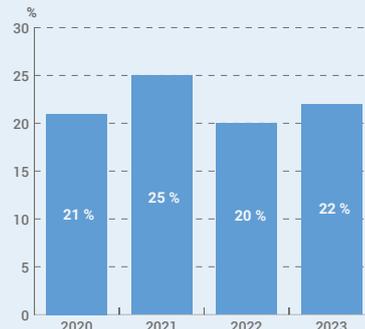


Évolution de la section de fonctionnement

De nouveau en 2023, les dépenses de fonctionnement des communes de 2 500 à 5 000 habitants tendent à augmenter. Toutefois, contrairement à 2022, les recettes de même nature progressent plus rapidement, atteignant même leur plus haut niveau sur la période, permettant une amélioration de l'épargne.

Taux d'épargne brute

Le taux d'épargne brute des communes de 2 500 à 5 000 habitants représente en moyenne 22 % des recettes, relativement stable dans le temps. Elle est en amélioration par rapport à 2022, et supérieur au seuil de référence de 15 % des recettes. Cette épargne apparaît suffisante pour assurer le remboursement de la dette et l'autofinancement des dépenses d'investissement.

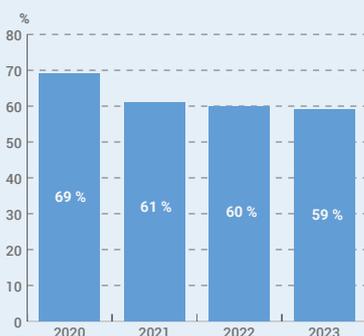
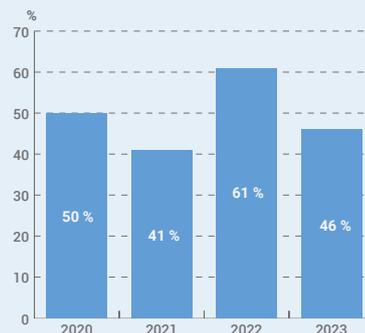


Dépense d'investissement par habitant

Les dépenses d'investissement par habitant des communes de 2 500 à 5 000 habitants atteignent son plus haut niveau en 2023, reflétant le haut montant des investissements (4,3 Mds F CFP). En 2023, le niveau de dépenses connaît une nouvelle accélération en lien avec le cycle électoral et la concrétisation des opérations d'investissement de la mandature. Il s'agit (de loin) du niveau le plus élevé des communes calédoniennes.

Taux de subventionnement

Le taux de subventionnement des investissements des communes de 2 500 à 5 000 habitants s'élève en moyenne à 50 % des investissements sur 2020/2023. Malgré des variations d'année en année, ce niveau reste globalement stable et relativement important. 2 Mds F CFP de subventions d'investissement ont été perçus en 2023 (contre 1,9 Md F CFP en 2022).

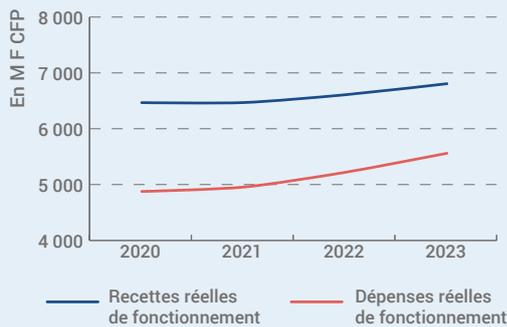


Taux d'endettement

En 2023, le poids de l'endettement des communes de 2 500 à 5 000 habitants atteint son plus bas niveau. Cet endettement (59 % des recettes) est la conséquence d'un recours à l'emprunt en recul. Ce niveau apparaît soutenable, et identique à la moyenne des communes calédoniennes.



Communes de 5 000 à 10 000 habitants

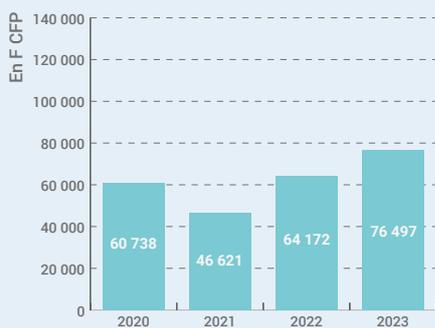
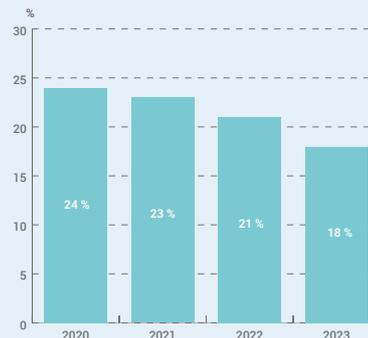


Évolution de la section de fonctionnement

Depuis 2020, l'augmentation des dépenses de fonctionnement des communes de 5 000 à 10 000 habitants a d'année en année été plus rapide que celle des recettes de même nature. En 2023, l'accélération des dépenses de fonctionnement s'est confirmée (+6 % par rapport à 2022), devenant deux fois plus rapide que celle des recettes (+3 %).

Taux d'épargne brute

Entre 2020 et 2023, la capacité d'épargne brute des communes de 5 000 à 10 000 habitants n'a cessé de se détériorer. Élevé en 2020 (24 % des recettes), le taux d'épargne a par la suite régulièrement reculé, pour ne représenter que 18 % en 2023. Si le remboursement de la dette et l'autofinancement d'une partie des investissements restent assurés, ce niveau d'épargne est désormais un des plus bas de Nouvelle-Calédonie.

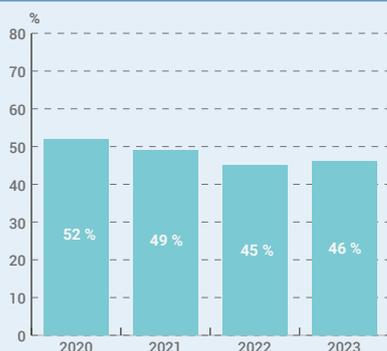
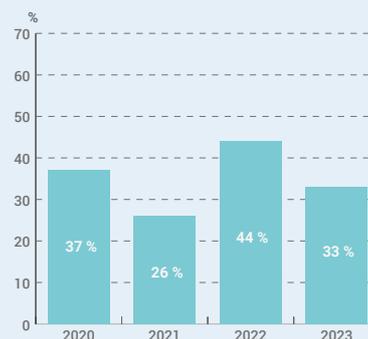


Dépense d'investissement par habitant

Les années 2020 et 2021 avaient été marquées par un faible investissement, lié à la première année de mandature et à la crise COVID. En 2022 et 2023, la poursuite et achèvement des opérations du contrat de développement 2017/2022 expliquent l'essor des dépenses d'investissement par habitant en 2023 (à 76 000 F CFP/habitant).

Taux de subventionnement

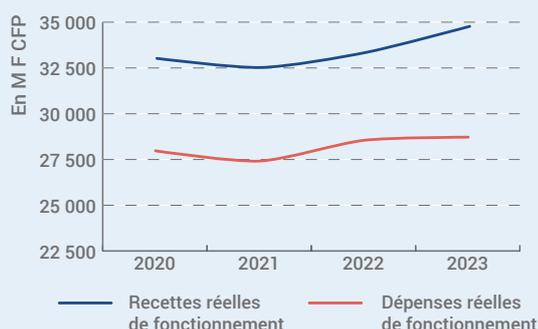
Sur la période 2020/2023, le taux de subventionnement moyen des investissements représente 35 % des investissements. En 2023, les subventions perçues diminuant et les dépenses progressant, ce taux de subvention connaît une nette baisse, représentant 33 % des dépenses d'investissement. Ce niveau, relativement bas en pourcentage, gagnerait à être optimisé même s'il reste malgré tout assez significatif en valeur absolu (0,9 Md F CFP) pour cinq communes.



Taux d'endettement

L'endettement des communes de 5 000 à 10 000 habitants est le plus bas des communes calédoniennes. Il représente 46 % des recettes fin 2023, stable par rapport à 2023. Le poids de la dette apparaît donc amplement soutenable, à condition de pouvoir dégager une épargne suffisante.

Communes de plus de 10 000 habitants

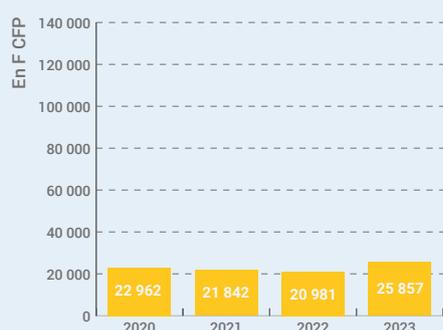
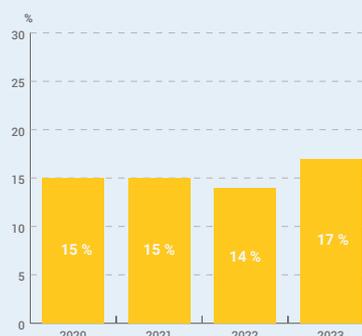


Évolution de la section de fonctionnement

En 2023, les recettes de fonctionnement des communes de plus de 10 000 habitants augmentent significativement (+4 %) et atteignent leur plus haut niveau sur la période. Parallèlement, les dépenses de fonctionnement sont très maîtrisées (+1 % par rapport à 2022). Ces évolutions permettent à ces communes de dégager leur plus haut niveau d'épargne sur la période.

Taux d'épargne brute

La capacité d'épargne brute dégagée par les communes de plus de 10 000 habitants, après avoir stagné entre 14 % et 15 % des recettes depuis 2020, s'améliore nettement. Le taux d'épargne s'établit à 17 % et se rapproche du niveau moyen des communes calédoniennes (18 %). Il reste relativement insuffisant au regard du stock de dette. La capacité d'autofinancement des dépenses d'investissement, même meilleure, demeure encore relativement limitée.

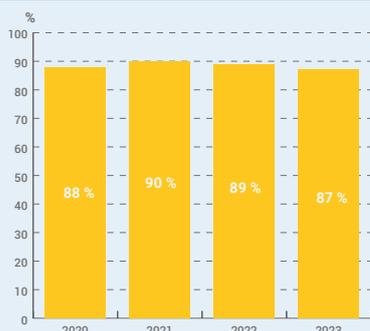
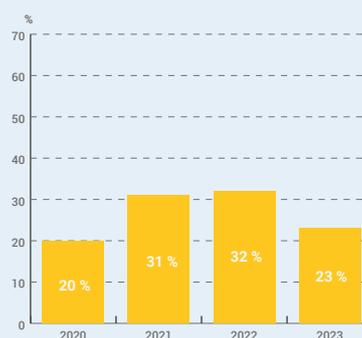


Dépense d'investissement par habitant

Entre 2020 et 2022, le montant des dépenses d'investissement par habitant des communes de plus de 10 000 habitants s'était ralenti. En 2023, représentant environ 26 000 F CFP par habitant, ce ratio rebondit et atteint son plus haut niveau. En pourcentage, il est éloigné de celui atteint par les autres communes, mais en volume, ce niveau de dépenses représente le montant significatif de 9,6 Mds F CFP contre 7,8 Mds F CFP en 2022.

Taux de subventionnement

En 2021 et 2022, les taux de subventionnement des investissements – relativement élevés pour ces communes – correspondaient à environ 2,5 Mds F CFP de subventions reçues. En 2023, ce ratio est en repli du fait de moindres recettes (2,2 Mds F CFP) et surtout de dépenses d'investissement (dénominateur de ce ratio) en forte hausse. En pourcentage, le taux de subventionnement moyen des investissements de ces communes reste le moins élevé des communes calédoniennes (26 % des dépenses d'investissements).

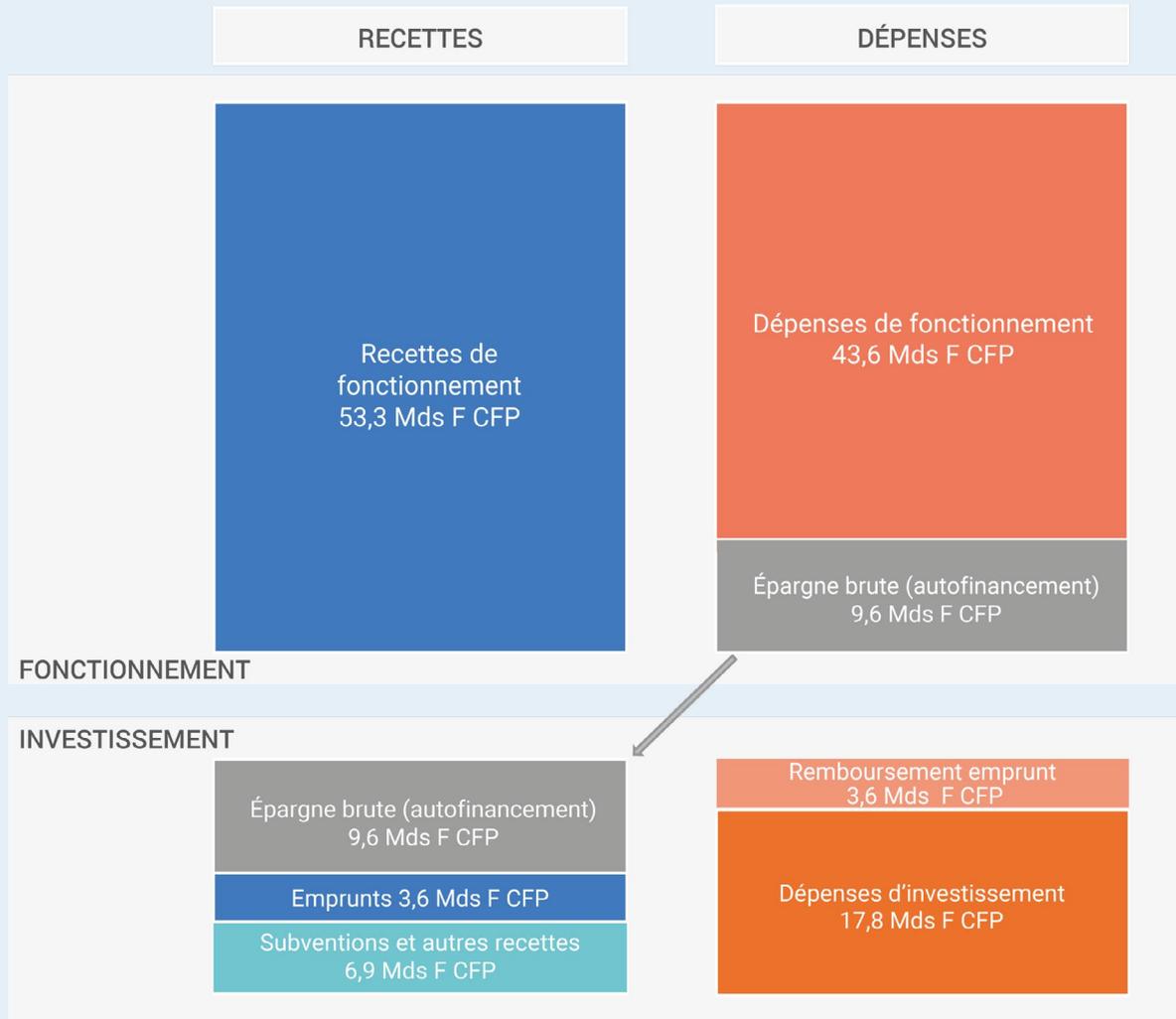


Taux d'endettement

L'endettement des communes de plus de 10 000 habitants se stabilise à 87 % des recettes en 2023, contre 89 % en 2022, soit toujours le plus haut niveau des communes calédoniennes. Alors que les communes de l'agglomération doivent faire face au défi de la reconstruction suite aux destructions nées des émeutes du 13 mai, le recours à l'emprunt semble ne pas être le levier principal sur lequel elles pourront s'appuyer.

ANNEXE IV

ÉQUILIBRE FINANCIER





**Sous la coordination de Damien ROINE,
ont participé à la rédaction de cette
publication pour l'AFD Nouméa :**

Ambre EONO

Arnaud LATASTE

Julia TRINSON-KELLY

Carole VIDAL

Ainsi que Julien MAZZONI
(encadrés)

Pour un monde en commun

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

Nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud. Nos équipes sont engagées dans plus de 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.



Agence Nouvelle-Calédonie
1 rue de Barleux
BP J1 – 98849 Nouméa
Tél. : (+687) 24.26.00
afdnoumea@afd.fr



Agence française de développement – AFD – dans l’océan Pacifique



nc.afd.fr