



Chambre territoriale des comptes
de Nouvelle-Calédonie

Le Président

Nouméa, le 22 juin 2012

RECOMMANDE AVEC A.R.

N° 282

P.J. : 1 rapport d'observations

Monsieur le président,

Par lettre du 16 mai 2012, j'ai porté à votre connaissance, sous la forme d'un rapport d'observations, les observations définitives de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie concernant l'analyse financière du territoire de la Nouvelle-Calédonie depuis l'exercice 2006.

Conformément aux dispositions de l'article L. 262-50 du code des juridictions financières, vous disposiez, ainsi que vos prédécesseurs pour ce qui les concerne, d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie une réponse écrite à ce rapport d'observations, à compter de sa réception.

Votre réponse a été enregistrée au greffe de la chambre le 21 juin 2012.

A ce jour, aucune réponse des anciens ordonnateurs n'étant parvenue dans le délai précité, la procédure est désormais close. Le rapport d'observations ci-joint, complété de votre réponse doit désormais être communiqué par vos soins aux membres du gouvernement, puis au président du congrès de la Nouvelle-Calédonie pour inscription à son ordre du jour, dès sa plus proche réunion. Il doit être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

En application de l'article R. 262-72 du code des juridictions financières, ce rapport deviendra communicable aux tiers dès qu'aura eu lieu la première réunion du congrès suivant sa réception.

Je vous informe qu'une copie de ce courrier est adressé au président du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'expression de ma considération la plus distinguée.


François MONTI

M. Harold MARTIN
Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
8, route des artifices
BP M2
98849 NOUMEA CEDEX



Chambre territoriale des comptes
de Nouvelle-Calédonie

ROD 2012/03/NC

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ETABLI A LA SUITE DE
L'EXAMEN DE LA SITUATION FINANCIERE
DE LA NOUVELLE-CALEDONIE**

--oOo--

EXERCICES 2006 et suivants

--oOo--

Résumé

Le présent rapport traite de la situation financière de la Nouvelle-Calédonie.

Il porte en première partie sur l'organisation budgétaire de cette collectivité, sujet habituellement secondaire et technique, mais qui s'avère, au cas présent, particulièrement important. En effet, actuellement, comme la Nouvelle-Calédonie utilise le même budget pour ses recettes et ses dépenses propres et pour celles qu'elle gère pour le compte des provinces, des communes et d'autres tiers, sa situation financière réelle ne peut pas être connue à la lecture directe des documents budgétaires.

Les indicateurs parmi les plus importants de sa situation financière, notamment le résultat cumulé du compte administratif, sont biaisés et la transparence et la fiabilité de ses comptes sont affectées. Ainsi, le résultat global 2010 présente un excédent officiel de 23 MdF CFP, alors que son niveau a été estimé par la chambre en déficit de 6 MdF CFP, ce chiffre pouvant être ramené à 1 MdF si l'on réintègre les recettes à percevoir.

C'est pourquoi la juridiction recommande de créer des budgets annexes pour les opérations non propres à la collectivité, afin que ses comptes puissent, à l'avenir, fournir des chiffres clairs sur sa situation financière : un budget annexe de répartition, un autre consacré aux opérations de reversement et un dernier dédié au service public industriel et commercial de la régie des tabacs. Elle observe d'ailleurs avec satisfaction que la collectivité a d'ores et déjà créé le budget annexe de reversement pour son exercice budgétaire 2012.

Dans une deuxième partie, la chambre a procédé à l'estimation financière de la Nouvelle-Calédonie, en se fondant sur les chiffres reconstitués de ses seules recettes et dépenses propres de 2006 à 2011. Puis, dans une optique prospective, les perspectives budgétaires, arrêtées par la Nouvelle-Calédonie elle-même pour les années 2012-2014, ont également été examinées et évaluées.

Globalement pour la période 2006-2011, la chambre estime que la Nouvelle-Calédonie a creusé, au titre de ses opérations propres, un déficit de 19 MdF CFP mesurant l'excédent de ses dépenses (fonctionnement et investissement en masse) par rapport à ses recettes. Dès lors, sa réserve financière est passée d'un excédent évalué à +12 MdF CFP fin 2005 à un déficit évalué à - 7 MdF CFP fin 2011, ou si l'on réintègre les recettes à percevoir, de +17 MdF fin 2005 à -2 MdF CFP fin 2011. Elle rappelle de plus, que de nouvelles dispositions comptables entraîneront, fin 2012, des rattachements de charges pour plusieurs milliards de FCFP.

Globalement, la collectivité apparaît plus insuffisamment financée qu'excessivement dépensière. Ainsi, à droit constant, sur la base des projections 2012-2014 de la collectivité, la chambre territoriale des comptes estime qu'un réel équilibre budgétaire sera difficile à atteindre. Un objectif du redressement des comptes s'impose donc à la Nouvelle-Calédonie. La juridiction considère à cet égard que l'option d'un recours à l'augmentation des recettes fiscales ne devrait pas être écartée parmi les pistes possibles. Elle relève que l'adoption le 22 mars 2012 d'une loi du pays réformant en partie la fiscalité indirecte par la mise en place d'une taxe générale sur les activités, va dans le sens d'une consolidation des recettes fiscales.

Enfin, en réponse à une demande de la collectivité sur ce point, la troisième partie du rapport est consacrée à la publicité foncière et à la conservation des hypothèques. Le service chargé de cette mission a pour objet d'assurer la sécurité des transactions immobilières en attestant auprès des usagers la valeur des biens immobiliers en cours de transaction. Cette mission à la fois fiscale et administrative relève de la compétence de gestion de la Nouvelle-Calédonie, mais la définition des règles est du domaine de l'Etat en sa qualité d'autorité compétente pour le droit civil.

En métropole, l'Etat a réformé la publicité foncière. A compter du 1^{er} janvier 2013, il se substituera aux conservateurs des hypothèques qui étaient, depuis 1771, responsables en leur nom personnel des informations délivrées aux usagers. Le régime d'assurance des conservateurs métropolitains cessera donc de fonctionner. Ceci ôtera au receveur des hypothèques calédonien la possibilité de s'assurer et créera un risque permanent soit de démission du conservateur de ses fonctions, soit de mise en cause de celui-ci, mais sans la protection d'une assurance. Or la valeur totale des biens garantis par la conservation des hypothèques de Nouméa s'élevait à 185 MdF CFP fin 2010.

Par ailleurs, pour des raisons historiques, la réglementation de la publicité foncière n'a pas évolué en Nouvelle-Calédonie depuis plus de 150 ans, le texte de base en la matière étant toujours la loi du 23 mars 1855 rendant obligatoire la transcription des transactions immobilières. Cet immobilisme a eu des conséquences négatives sur la charge de travail de la conservation des hypothèques, sur les risques et l'environnement juridiques de ce service et sur la fiabilité générale des informations disponibles sur le secteur immobilier.

Par rapport à ce double constat, la chambre estime que la Nouvelle-Calédonie devrait demander à l'Etat, autorité encore compétente pour le droit civil, de transposer au territoire les principes de cette réforme pour aboutir, dès janvier 2013, à substituer la responsabilité de la Nouvelle-Calédonie à celle du conservateur des hypothèques. Elle estime également qu'une modernisation de la réglementation de la publicité foncière devrait être mise en œuvre dès que la Nouvelle-Calédonie sera compétente en matière de droit civil.

L'ordonnateur en fonction a indiqué dans sa réponse que le gouvernement de Nouvelle-Calédonie a pris depuis plusieurs années des initiatives pour faire évoluer tant l'organisation budgétaire que le régime de la publicité foncière du territoire. Depuis 2008, ont été ainsi mis en place, sur son initiative ou à sa demande, un plan de performance des politiques publiques, l'application à la Nouvelle-Calédonie de la nouvelle instruction budgétaire et comptable dénommée M52 et une présentation du budget par missions, programmes et actions. S'agissant de la publicité foncière, le gouvernement a sollicité l'Etat à maintes reprises pour moderniser sa réglementation, notamment pour permettre l'informatisation du service.

Au total, la chambre constate que dans sa réponse, le président du gouvernement est d'accord avec la plupart des recommandations formulées et qu'il s'est d'ores et déjà engagé dans la mise en œuvre de plusieurs d'entre elles. S'agissant de ses prédécesseurs, ils ont indiqué pour l'un qu'il n'avait aucune observation à formuler et pour l'autre qu'il agréait à l'ensemble des recommandations.

SOMMAIRE

1	L'ORGANISATION BUDGETAIRE DE LA COLLECTIVITE	6
1.1	PRESENTATION DU DISPOSITIF BUDGETAIRE	6
1.1.1	<i>Budget global et budget propre</i>	6
1.1.2	<i>Les flux tiers dans le budget global</i>	6
1.1.2.1	Les opérations de répartition	7
1.1.2.2	Les opérations de reversement	7
1.1.2.3	Les opérations de la régie des tabacs.....	8
1.1.2.4	Conclusion	8
1.2	LES MECANISMES AFFECTANT LA LISIBILITE DU BUDGET ET LES VOIES DE SOLUTION	9
1.2.1	<i>Les mécanismes budgétaires en cause et leurs conséquences</i>	9
1.2.1.1	Les recettes restant à recouvrer	9
1.2.1.2	Les recettes encaissées mais non redistribuées.....	11
1.2.1.3	Les recettes des fonds gérés par la Nouvelle-Calédonie et non dépensées par ceux-ci	11
1.2.1.4	Conclusion : un résultat propre inférieur de plus de 20 MdF CFP à celui du compte administratif	12
1.2.2	<i>Les pistes envisageables pour améliorer la lisibilité du budget</i>	13
1.2.2.1	Créer un budget annexe pour les recettes à reverser.....	13
1.2.2.2	Créer un budget annexe de répartition.....	13
1.2.2.3	Transférer les soldes comptables des recettes transférées en budget annexe.....	14
1.2.2.4	Présenter un résultat cumulé propre reconstitué lors du vote du compte administratif.....	15
1.2.2.5	Placer les opérations de la régie des tabacs hors du budget principal.....	15
1.2.2.6	Mettre en place une possibilité de régulariser les recettes répartis durant l'exercice.....	16
1.2.2.7	Adapter à l'instruction M52 le dispositif d'apurement des restes à recouvrer.....	17
2	L'ESTIMATION FINANCIERE DE LA COLLECTIVITE.....	18
2.1	LA SITUATION FINANCIERE SUR LA PERIODE 2006-2011	18
2.1.1	<i>L'épargne de fonctionnement</i>	18
2.1.1.1	L'évolution des recettes propres de fonctionnement	18
2.1.1.2	L'évolution des dépenses de fonctionnement.....	20
2.1.1.3	L'évolution du résultat courant de fonctionnement de 2006 à 2011.....	21
2.1.2	<i>La section d'investissement.....</i>	22
2.1.2.1	L'évolution des dépenses propres de la section d'investissement	22
2.1.2.2	L'évolution des recettes d'investissement de 2006 à 2011	23
2.1.3	<i>Les résultats de la collectivité de 2006 à 2011</i>	24
2.2	LES PROJECTIONS 2012-2014.....	25
2.2.1	<i>L'épargne de gestion</i>	25
2.2.1.1	Les projections de recettes pour la période 2012-2014	25
2.2.1.2	Les prévisions de dépenses pour la période 2012-2014.....	26
2.2.1.3	Le résultat courant de fonctionnement prévisionnel de 2012 à 2014.....	28
2.2.2	<i>La section d'investissement : les projections 2012-2014.....</i>	29
2.2.2.1	Les perspectives 2012-2014 des dépenses d'investissement	29
2.2.2.2	Les projections de recettes d'investissement pour la période 2012-2014.....	30
2.2.3	<i>Conclusion</i>	31
2.2.3.1	L'épargne de fonctionnement doit être impérativement redressée	31
2.2.3.2	Le financement de la section d'investissement doit être précisé	31
2.2.3.3	Le résultat cumulé de clôture doit être redressé	32
3	L'EVOLUTION DU REGIME DE LA PUBLICITE FONCIERE	32
3.1	OBJET ET ACTIVITE DU SERVICE DE LA PUBLICITE FONCIERE	32
3.1.1	<i>Les missions</i>	32
3.1.1.1	La mission civile	32
3.1.1.2	La mission fiscale et cadastrale	33
3.1.1.3	Le rôle du conservateur des hypothèques.....	34
3.1.2	<i>L'activité du service.....</i>	35
3.1.2.1	Le fonctionnement général du service.....	35

3.1.2.2	Les indicateurs d'activité du service	36
3.2	LES CONDITIONS D'UNE NOUVELLE MISE EN ŒUVRE DES MISSIONS DU SERVICE.....	37
3.2.1	<i>Une réglementation obsolète</i>	37
3.2.1.1	Le rappel de la réglementation métropolitaine	37
3.2.1.2	La réglementation en Nouvelle-Calédonie	38
3.2.2	<i>Les contraintes et les opportunités découlant de la réforme du dispositif en métropole</i>	43
3.2.2.1	L'extension nécessaire de la réforme métropolitaine	43
3.2.2.2	La mise en œuvre d'une réforme d'ensemble de la publicité foncière	44
4	ANNEXES	45
4.1	LISTE DES RECOMMANDATIONS	45
4.2	LES OPERATIONS DE REPARTITION.....	47
4.3	TAXES AFFECTEES.....	50

INTRODUCTION

Le présent rapport porte sur la période 2006-2011 de la gestion de la Nouvelle-Calédonie. La chambre a examiné l'organisation budgétaire de la collectivité (partie 1), a procédé à son estimation financière (partie 2) et s'est penchée sur le point spécifique du régime de la publicité foncière, en réponse à une demande de la collectivité (partie 3).

1 L'organisation budgétaire de la collectivité

1.1 Présentation du dispositif budgétaire

1.1.1 Budget global et budget propre

De 2006 à 2011 (chiffres estimés pour ce dernier exercice), les recettes de la Nouvelle-Calédonie ont augmenté de 129 MdF CFP à 188 MdF CFP et les dépenses de 129 MdF CFP à 182 MdF CFP. Cependant, un quart seulement de ces opérations concerne le budget propre de la collectivité. Ainsi, en 2010, sur un total de recettes et de dépenses respectives de 178 MdF CFP et de 171 MdF CFP, les recettes et les dépenses tierces se sont élevées à 131 MdF et 121 MdF CFP et les recettes et dépenses propres à 47 MdF CFP et 51 MdF CFP.

Tableau n°1 : Les masses budgétaires et les soldes annuels (MDF CFP)

	CA 2006		CA 2007		CA 2008		CA 2009		CA 2010		CA 2011(*)	
	Rec.	Dep.	Rec.	Dep.	Rec.	Dep.	Rec.	Dep.	Rec.	Dep.	Rec.	Dep.
Budget total (net du prélèvement sur le résultat cumulé)	129	129	153	138	165	186	169	171	178	171	188	182
Solde courant de l'exercice	0		+15		-21		-3		+7		+6	
Solde cumulé en fin d'exercice	25		40		19		16		23		29	
<i>Dont recettes et dépenses tierces</i>	87	93	117	99	121	135	122	116	131	121	nd	nd
<i>Dont recettes et dépenses propres reconstituées</i>	43	36	36	39	44	51	47	55	47	51	nd	nd
<i>Solde implicite du budget propre (1)</i>	+7		-3		-7		-8		-4		nd	

SOURCE : CTC (chiffres : comptes de gestion et budget de 2006 à 2011). (*) Estimation de la Nouvelle-Calédonie pour 2011.

NB : les arrondis peuvent induire des erreurs de totaux dans la limite de 1.

(1) Budget propre : chiffres indicatifs, se reporter à la 2^{ème} partie du rapport pour le chiffrage exact du résultat

Même s'il s'est redressé en 2011, le budget propre de la Nouvelle-Calédonie, qui sera analysé en détail en deuxième partie du rapport, a donc présenté un déficit implicite tous les ans de 2007 à 2010. Ce déficit a été masqué par l'excédent global du budget, car pour des raisons multiples qui sont précisées par la suite, les opérations tierces génèrent des excédents qui accroissent fictivement le résultat global.

1.1.2 Les flux tiers dans le budget global

Ces flux tiers proviennent de trois catégories d'opérations : les opérations dites de répartition, les opérations de reversement de recettes et les opérations commerciales de la régie des tabacs.

1.1.2.1 Les opérations de répartition

La loi organique¹ fixe que toute recette fiscale de la Nouvelle-Calédonie doit être répartie entre les provinces, les communes et la Nouvelle-Calédonie, soit 37 collectivités. Il en va de même pour le bénéfice de la régie des tabacs, service qui relève de la Nouvelle-Calédonie. Cette assiette est répartie selon des clés de répartition fixées par la loi organique. Ce dispositif a pour objet d'assurer le partage des recettes fiscales, géographiquement concentrées sur la zone du Grand Nouméa, avec les collectivités de l'intérieur de la Grande terre et des Iles Loyauté, faiblement dotées en potentiel fiscal. L'annexe 4.2 montre la répartition détaillée des recettes fiscales entre les collectivités. Le tableau ci-après mentionne la répartition effective des recettes fiscales au titre de ce mécanisme.

Tableau n°2 : Les recettes réparties (MF CFP)

	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes à répartir constatées	94 062	117 735	116 933	116 190	122 567
Dont : impôts à répartir	89 954	114 034	112 085	111 183	116 834
Dont : bénéfice de la régie des tabacs à répartir	4 108	3 701	4 848	5 007	5 733
Recettes réparties aux provinces	53 842	52 876	78 130	59 289	61 946
Recettes réparties aux communes	15 880	16 129	22 448	17 594	18 434
Recettes revenant à la Nouvelle-Calédonie					

SOURCE : Direction du budget et des affaires financières et CTC

Si la part de la Nouvelle-Calédonie n'est pas indiquée dans le tableau c'est que, contrairement à ce que l'arithmétique pourrait laisser croire, le solde entre les recettes constatées à répartir et les recettes réparties aux provinces et aux communes ne lui est pas entièrement acquis. La section suivante du présent rapport explique comment ces recettes constatées mais non acquises majorent tous les ans le résultat de la collectivité dans des proportions importantes.

1.1.2.2 Les opérations de reversement

La Nouvelle-Calédonie perçoit un peu moins de 40 MdF de recettes pour le compte d'organismes publics ou de fonds qui en sont les destinataires finaux. Pour ces opérations que l'on qualifiera d'opérations de reversement, son rôle est uniquement de percevoir les recettes, puis de les reverser intégralement.

Les reversements concernent :

- certaines taxes ou impôts² affectés à des établissements publics ou à des fonds³ ;
- les centimes additionnels sur certains impôts territoriaux pour le compte des communes, des provinces et des chambres consulaires ;
- les recettes qualifiées de fonds de concours dans le budget de la NC mais qui s'apparentent souvent à des taxes affectées.

Les reversements ont été les suivants au cours de la période contrôlée.

¹ Articles : 49, 49-I, 181-I et 181-II de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

² Cette distinction sémantique ne désigne pas deux catégories de recettes : les taxes sont, comme les impôts, des prélèvements obligatoires sans contrepartie directe. Elles font donc partie de l'ensemble des impôts. Leur objet particulier par rapport aux grands impôts régaliens explique l'emploi du terme taxe au lieu de celui d'impôt.

³ Ces fonds se distinguent des établissements bénéficiant de taxes affectées car ils n'ont pas la personnalité juridique, leurs dépenses et leurs recettes demeurant gérées et comptabilisées par la Nouvelle-Calédonie.

Tableau n°3 : Les reversements de recettes (MF CFP)

	2006	2007	2008	2009	2010
Taxes affectées	14 918	19 184	22 242	24 857	25 396
Centimes additionnels	5 645	7 106	8 018	8 105	9 370
Fonds de concours	940	1 161	1 262	1 545	1 580
Total	21 502	27 451	31 523	34 507	36 135

SOURCE : CTC (chiffres : comptes de gestion et budget)

L'annexe 4.3 du présent rapport présente le détail de ces reversements par organisme.

1.1.2.3 Les opérations de la régie des tabacs

La régie des tabacs est un service de la collectivité chargé, en application du monopole de la Nouvelle-Calédonie, de réaliser l'importation des tabacs, de les stocker et de les revendre – affectés d'un coefficient majorant leur prix commercial de revente – aux circuits de distribution ou directement aux détaillants. En outre, ce service perçoit la taxe sur le tabac qui est affectée à l'Agence sanitaire et sociale. Le tableau ci-après présente les principaux chiffres de la régie de 2006 à 2010, période durant laquelle le bénéfice est passé de 4,1 MdF CFP à 5,7 MdF CFP.

Tableau n°4 : Comptes de la régie des tabacs (MF CFP)

	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes commerciales	5 292	4 935	6 075	6 386	7 303
Dépenses commerciales	1 183	1 234	1 227	1 378	1 571
Bénéfice commercial à répartir	4 108	3 701	4 848	5 007	5 733
Pour mémoire : taxe sur le tabac ⁴ à reverser à l'Agence sanitaire et sociale	1 576	1 761	1 938	2 299	3 067

SOURCE : CTC (chiffres : comptes de gestion et budget)

Dans la mesure où le bénéfice provient de la majoration du prix de revente que permet le monopole, dont l'effet est équivalent à celui d'un impôt, celui-ci est réparti entre les collectivités comme le sont les principaux impôts.

Tableau n°5 : Répartition des bénéfices de la régie (MF CFP)

	2006	2007	2008	2009	2010
Bénéfice	4 108	3 701	4 848	5 007	5 733
Communes et provinces (74,25%)	3 051	2 748	3 600	3 718	4 257
Nouvelle-Calédonie (25,75%)	1 058	953	1 248	1 289	1 476

SOURCE : CTC (chiffres : comptes de gestion et budget)

1.1.2.4 Conclusion

Au total, on trouve dans le budget de la Nouvelle-Calédonie, une multitude d'opérations qui ne facilitent pas sa lecture directe. D'une part, les masses financières font apparaître la collectivité comme ayant le plus important budget du territoire, alors que son budget propre est en réalité inférieur à celui de la province Sud. D'autre part, les flux afférents au budget propre n'apparaissent pas.

⁴ Cette taxe est affectée à l'agence sanitaire et sociale.

Dès lors, le fait de ne pas disposer d'un chiffre juridiquement déterminé pour les recettes propres empêche d'utiliser les règles et les ratios généralement retenus pour évaluer réellement la situation financière de la collectivité. En effet, ceux-ci directement ou indirectement prennent souvent les recettes propres comme base de calcul.

1.2 Les mécanismes affectant la lisibilité du budget et les voies de solution

Au-delà de ces effets, déjà sensibles en termes de transparence des comptes, il existe de véritables distorsions budgétaires qui affectent en profondeur la lisibilité du budget, c'est-à-dire la compréhension qu'on peut en avoir. Sont concernés au premier chef, les résultats courant et cumulé, deux indicateurs essentiels qui, en l'état actuel, ne correspondent pas à la réalité budgétaire. Les inconvénients de ce dispositif sont tels que la chambre estime nécessaire d'y remédier.

1.2.1 Les mécanismes budgétaires en cause et leurs conséquences

Dans l'organisation budgétaire actuelle, les recettes non acquises, c'est-à-dire celles non recouvrées ou non redistribuées font augmenter artificiellement le résultat de la Nouvelle-Calédonie qui tous les ans, paraît plus riche budgétairement qu'elle ne l'est en réalité. Par exemple, fin 2010, la collectivité a arrêté son résultat cumulé en excédent de 23 MdF CFP alors que le résultat propre cumulé effectif présentait un déficit se chiffrant selon le mode de calcul à -1 MdF CFP ou à -6 MdF CFP, selon la chambre. La majoration du résultat effectif s'établit ainsi au moins à 24 MdF CFP, ce qui est considérable.

L'origine de ces distorsions et les solutions recommandées par la chambre pour les éliminer font l'objet de la présente section.

1.2.1.1 *Les recettes restant à recouvrer*

1.2.1.1.1 Le montant des recettes restant recouvrer

Le non recouvrement des recettes sur l'exercice est l'origine principale de l'excédent fictif du compte administratif. Pour l'exercice 2010, cet effet « *recettes non recouvrées* » a majoré le résultat du compte administratif de 18,3 MdF CFP.

Afin de comprendre comment fonctionne ce phénomène, il faut avoir à l'esprit que le budget de la Nouvelle-Calédonie est à 75% composé d'impôts redistribués, c'est-à-dire reversés ou répartis. Ces produits fiscaux sont comptabilisés budgétairement comme recettes dès l'émission du titre, c'est-à-dire avant d'avoir été encaissés. On parle de recettes constatées. Mais, ces recettes ne sont redistribuées qu'après l'encaissement, c'est-à-dire le paiement effectif du contribuable. Ainsi, tant qu'un produit à répartir ou à reverser n'est pas encaissé, il majore artificiellement le compte administratif, puisque la recette constatée n'est pas contrebalancée par la dépense de redistribution. A l'inverse, l'encaissement d'une recette constatée fait diminuer le résultat budgétaire puisqu'il déclenche une dépense (versement ou répartition) et ne crée aucune recette budgétaire.

Par exemple, fin 2010, si les 18,3 MdF de recettes restant à recouvrer - c'est-à-dire à encaisser - figurant dans le résultat cumulé de l'exercice, avaient été encaissés d'un seul coup, cela n'aurait généré aucune recette nouvelle pour le budget de la Nouvelle-Calédonie, et aurait déclenché des dépenses égales à 100% de la recette pour les impôts reversés et à 74,25% de la recette pour les impôts à répartir.

Le montant de ces produits restant à recouvrer en attente de redistribution est considérable et il augmente chaque année. Le tableau montre son évolution de 2006 à 2010. On observe que la part des recettes non acquises, c'est-à-dire des produits en attente de redistribution, représente une part croissante du résultat du compte administratif.

Tableau n°6 : Rapport entre les restes à recouvrer et le résultat cumulé (en MdF CFP)

	2006	2007	2008	2009	2010
Résultat cumulé du compte administratif	25	40	19	16	23
Créances fiscales non recouvrées (recettes non acquises)	13	14	16	16	18
Rapport Restes à recouvrer/résultat	52%	35%	84%	100%	78%
Résultat cumulé net des restes à recouvrer fiscaux	6	26	3	0	5

SOURCE : chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie

Le montant des recettes restant à recouvrer augmentant chaque année, cela ôte au résultat beaucoup de sa signification. Fin 2006, le résultat net des restes à recouvrer était de 6 MdF CFP. Il était égal à zéro en 2009. Il est repassé à 5 MdF CFP en 2010. Au rythme actuel, le montant des restes à recouvrer pourrait même prochainement dépasser celui du résultat cumulé.

Ce phénomène, peu lisible, n'est pas identifiable à la lecture des comptes puisque ceux-ci ne distinguent pas entre les recettes encaissées et celles en attente de recouvrement. Par exemple, l'article 1er de la délibération n° 142 du 1er septembre 2011 arrêtant le compte administratif 2010 a fixé l'excédent à 23 324 146 492 F CFP et, pour financer les dépenses du budget supplémentaire 2011, 16,5 MdF CFP ont été prélevés sur ce fonds. Le mécanisme aboutit ainsi à financer des dépenses réelles par des recettes non acquises.

1.2.1.1.2 Le cas des centimes additionnels

Les centimes additionnels sont la seule recette pour laquelle la collectivité fait exception à sa pratique qui est de ne redistribuer que ce qu'elle a encaissé. En effet, le reversement des centimes additionnels est effectué par rapport aux droits constatés⁵.

La chambre estime qu'il serait souhaitable que la Nouvelle-Calédonie mette fin à cette exception, qui relève d'un texte⁶ antérieur à la loi organique, laquelle fixe pour principe la répartition sur la base des encaissements. Celle-ci définit l'assiette à répartir comme les « *impôts, droits et taxes perçues au profit du budget de la Nouvelle-Calédonie* ». Une recette ne pouvant être perçue que si elle est recouvrée, la pratique actuelle applique correctement la loi organique. S'agissant des recettes reversées, aucune disposition de la loi organique ne précise les modalités de reversement. Mais le fait de ne reverser que les recettes encaissées n'appelle pas d'observation.

Sur le plan financier, il est tout aussi logique que la collectivité ne répartisse que les montants effectivement encaissés car elle préserve ainsi ses finances, aussi bien pour les opérations de répartition que pour les opérations de reversement. Répartir une recette non encaissée

⁵ Ceci signifie que la Nouvelle-Calédonie reverse l'intégralité des sommes correspondant aux titres émis, et prend ainsi le risque de reverser des centimes additionnels non encaissés. Afin de couvrir ce risque, elle prélève forfaitairement des frais de gestion à hauteur de 2% ou 4% des droits constatés.

⁶ Il s'agit de la délibération n°146 du 27 décembre 1990 du congrès ayant institué les centimes additionnels au bénéfice des provinces.

l'amènerait à redistribuer des fonds qu'elle n'a pas perçus. De même, reverser une recette titrée non encaissée engendrerait une perte financière du montant intégral de la recette.

Il est donc logique d'effectuer la répartition ou les versements sur la base des recettes encaissées.

Recommandation n° 1

La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de modifier la délibération du 27 décembre 1990 portant création des centimes additionnels afin de pouvoir reverser ceux-ci sur la base des montants recouverts, comme l'ensemble des autres recettes qu'elle est chargée de reverser.

La chambre relève que dans sa réponse, la collectivité a accepté la mise en œuvre de cette recommandation, mais a indiqué qu'elle doit en examiner la faisabilité technique avec les services du comptable public, lequel sera saisi par la collectivité.

1.2.1.2 Les recettes encaissées mais non redistribuées

Une partie des recettes que la Nouvelle-Calédonie constate et encaisse ne sont pas redistribuées au cours de l'exercice.

Ce phénomène provient avant tout des opérations de répartition des produits fiscaux entre le territoire, les trois provinces et les 33 communes. En effet, pour les recettes d'un exercice N, la Nouvelle-Calédonie procède en mandatant aux provinces et aux communes, au cours de cet exercice, un montant évalué en décembre de N-1, au moment du vote du budget primitif. La régularisation intervient en N+1, une fois connues les recettes exactes de N. Par conséquent, si les recettes perçues au cours de l'exercice N sont plus importantes que prévues, il se forme un stock de recettes non redistribuées puisque le surplus n'est réparti qu'au cours de N+1.

Ainsi, en 2007, 64 MdF CFP ont été répartis entre les provinces et les communes. Or, compte tenu des recettes effectives, 84 MdF CFP auraient dû être alloués à ces collectivités⁷. La différence, soit 20 MdF CFP, est demeurée dans les comptes 2007 de la Nouvelle-Calédonie, ce qui explique que le résultat courant de l'année 2007 ait été excédentaire de 15 MdF CFP, portant le résultat cumulé à 40 MdF CFP.

Sans atteindre tous les ans un tel montant, le stock de ces recettes encaissées, en attente de répartition, est en général significatif : il s'élevait fin 2010 à 5,5 MdF CFP.

A ce premier phénomène s'ajoutent les centimes additionnels sur les patentes qui, du fait du calendrier de leur versement à la Nouvelle-Calédonie transitent entre les exercices avant d'être reversés à leurs bénéficiaires. Par exemple, fin 2010, il subsistait 1,4 MdF CFP de recettes encaissées et donc à reverser sur ces centimes, qui ne l'ont été qu'en 2011.

1.2.1.3 Les recettes des fonds gérés par la Nouvelle-Calédonie et non dépensées par ceux-ci

Le résultat de la collectivité est également majoré par les recettes encaissées au profit des « fonds », organismes sans personnalité morale ni autonomie financière, dont les opérations sont gérées par la Nouvelle-Calédonie, tel par exemple le fond d'électrification rurale. Or, en

⁷ Ces collectivités n'ont bénéficié du surplus de recettes qu'à l'issue du budget supplémentaire 2008 soit près d'un an après.

dehors d'un seul d'entre eux, débiteur de 20 MF CFP, tous les fonds présentent un excédent, ce qui majore les comptes de la Nouvelle-Calédonie. Les trois principaux sont les suivants (chiffres 2010) :

- le fonds intercommunal pour l'équipement des communes, qui dispose d'un excédent non utilisé de 1,8 MdF CFP ;
- le fonds d'électrification rurale, qui est créateur de 1,1 MdF CFP ;
- le fonds de soutien à la lutte contre les pollutions, qui présente un excédent disponible de 0,4 MdF CFP.

1.2.1.4 Conclusion : un résultat propre inférieur de plus de 20 MdF CFP à celui du compte administratif

On voit qu'au total, il faut retirer du résultat « officiel » du compte administratif les recettes non recouvrées, les recettes encaissées mais non redistribuées et les recettes encaissées, mais non dépensées par les fonds auxquels elles sont allouées. Pour le compte administratif 2010, ces opérations font alors passer le résultat d'un excédent cumulé de 23,3 MdF CFP à un déficit de 5,7 MdF CFP (cf. tableau n°7).

Tableau n°7 : Reconstitution du résultat cumulé propre (en F CFP)

Résultat cumulé au compte administratif	+23 324 146 492
A DEDUIRE :	
- excédents des fonds	3 795 650 312
<i>Fonds de soutien à la viande bovine</i>	9 538 239
<i>Fonds de soutien à la viande ovine et caprine</i>	10 505 717
<i>Fonds pour la maîtrise de l'énergie</i>	268 085 403
<i>Fonds de péréquation des carburants</i>	(- 20 645 203)
<i>Fonds de soutien à la lutte contre les pollutions</i>	385 910 177
<i>Fonds d'électrification rural</i>	1 066 943 209
<i>Fonds intercommunal pour l'équipement des communes</i>	1 819 503 170
<i>Redevance superficielle</i>	255 809 600
- recettes non redistribuées	6 890 700 158
<i>Centimes sur les patentes</i>	1 414 115 068
<i>Recettes en attente de répartition</i>	5 476 585 090
- Recettes fiscales restant à recouvrer	18 288 853 407
Total des déductions	- 28 975 203 877
Résultat propre cumulé réel	= -5 651 057 385

SOURCE : chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie et direction du budget de la Nouvelle-Calédonie

Dans sa réponse, la collectivité n'a pas contesté le principe de la reconstitution du résultat propre, mais a émis le souhait que la méthode soit modifiée sur deux points :

- en réintégrant la proportion des restes à recouvrer qui serait conservée par la collectivité après encaissement ce qui représenterait, si l'on considère qu'il s'agit essentiellement de recettes fiscales à répartir, 25,75% du total, soit 4,7 MdF CFP ;
- en réintégrant les provisions constituées pour faire face aux futures admissions en non valeur soit 4,2 MdF CFP.

La chambre considère que si la réintégration de la fraction de recettes restant à recouvrer revenant potentiellement à la collectivité est effectivement fondée, car ce sont pour l'essentiel des recettes à percevoir, celle des provisions l'est moins. En effet, ces provisions sont allouées

à des dépenses d'admission en non valeur. Celles-ci ont atteint 4,3 MdF CFP entre 2006 et 2010 ce qui montre que les provisions actuelles sont, a priori, non susceptibles d'être réaffectées.

Bien plus, même en tenant compte du potentiel des recettes à percevoir, le résultat cumulé demeure déficitaire de l'ordre de 1 MdF CFP. Cette situation affecte ainsi la sincérité comptable et comme signalée plus haut dans le rapport, fausse les décisions budgétaires, en créant l'illusion d'excédents supérieurs à la réalité. La chambre relève en outre, que dès la fin de l'exercice 2012, la collectivité devra comptabiliser des charges supplémentaires au titre des rattachements et des restes à réaliser, procédures nouvelles liées à l'entrée en vigueur de l'instruction budgétaire et comptable M52⁸.

Tableau n°8 : Reconstitution d'un résultat cumulé propre (en F CFP)

Résultat cumulé propre corrigé brut	-5 658 866 916
+ 25,75% des restes à recouvrer (18 288 853 407 F CFP)	4 709 379 752
Résultat cumulé propre de la Nouvelle-Calédonie	-949 487 164

SOURCE : chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie et direction du budget de la Nouvelle-Calédonie

1.2.2 Les pistes envisageables pour améliorer la lisibilité du budget

Selon la chambre, la Nouvelle-Calédonie devrait envisager de :

- créer trois budgets annexes pour les opérations de répartition, les opérations de reversement ainsi que pour celles de la régie des tabacs ;
- mettre en place une possibilité de régularisation avancée dans le calendrier des opérations de répartition.

Cette réforme lui permettrait de fonctionner budgétairement avec une meilleure transparence et une visibilité assainie de sa situation financière et budgétaire. A cet égard, la chambre se félicite que, concomitamment à l'instruction de ce rapport, la collectivité ait maintenant mis en place un budget annexe pour les opérations de reversement.

1.2.2.1 *Créer un budget annexe pour les recettes à reverser*

La création d'un budget annexe doit avoir une base juridique, car il s'agit d'une exception au principe d'unité budgétaire. Opportunément, la loi organique a été récemment modifiée en ce sens. Se fondant sur son article 209-8, la Nouvelle-Calédonie a créé un budget annexe de reversement⁹ pour les opérations financières relatives aux taxes affectées, ce que la chambre avait recommandé dans son rapport provisoire et ce dont elle se félicite.

Dans sa réponse, la Nouvelle-Calédonie regrette cependant que dans ce budget annexe, les impôts à reverser ne puissent faire l'objet de crédits évaluatifs. Sur ce point, la chambre est d'accord pour estimer que, compte tenu de leur nature, les charges afférentes à ce budget pourraient en effet être évaluatives.

1.2.2.2 *Créer un budget annexe de répartition*

Dans son rapport provisoire, la chambre demandait également la création d'un budget annexe pour les opérations de répartition, car le mélange dans le même budget des flux budgétaires

⁸ Ce point fait l'objet de développement à la section 2.2.1.2.2 page 26 du rapport.

⁹ Ce budget a été créé par la délibération n°159 du 10 décembre 2012.

propres avec ceux des opérations à répartir est la raison principale de la majoration du résultat du compte administratif et du manque de lisibilité des résultats budgétaires.

La collectivité a indiqué qu'elle partageait l'opinion de la chambre quant à la nécessité d'offrir une meilleure lisibilité au budget, mais que la création d'un budget annexe lui semblait délicate en l'état actuel de la réglementation car : « *si l'article 209-8 permet explicitement la création d'un budget annexe pour les opérations de reversement, il ne l'autorise pas pour les opérations de répartition* ».

De son côté, la chambre considère que l'article 209-8 de la loi organique du 19 mars 1999 ne paraît pas aussi catégorique¹⁰ et que c'est bien sur la base de cet article qu'a été mis en place le budget annexe de reversement. Or, les recettes et les dépenses de celui-ci se composent, tout comme celles du budget annexe de répartition recommandé, d'impôts et taxes affectés aux provinces et aux communes.

La chambre observe en outre que, par l'arrêté interministériel du 12 décembre 2011, la Nouvelle-Calédonie a été autorisée à ouvrir un budget annexe afin « *d'isoler le suivi des opérations fiscales* ». Elle pense donc qu'il n'y aurait pas d'obstacle juridique à la création du budget annexe de répartition.

Elle estime surtout que tant que les opérations de répartition seront confondues avec les opérations propres dans le budget principal, son résultat restera difficilement compréhensible et le travail budgétaire sera perturbé par un manque de transparence et de lisibilité des comptes.

Recommandation n° 2

La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de créer un budget annexe pour les opérations de répartition qu'elle est chargée de mettre en œuvre afin que le budget principal ne décrive que les opérations propres de la collectivité pour mieux respecter les principes comptables de transparence et de fidélité.

La collectivité indique en réponse qu'elle agréé à la création d'un tel budget annexe, mais que celui-ci ne lui paraît pas possible à mettre en œuvre dans le cadre actuel de la loi organique.

De son côté la chambre estime que les dispositions actuellement en vigueur ne font à priori pas obstacle à la mise en place d'un tel budget.

1.2.2.3 Transférer les soldes comptables des recettes transférées en budget annexe

Pour toute recette transférée dans un budget annexe, la chambre considère qu'il convient de transférer les soldes afférents à ladite recette des comptes du budget principal à ceux du budget annexe. Ces soldes correspondent soit à des restes à recouvrer, soit à des encaissements en attente de redistribution. Du moment que la recette fiscale les ayant fait naître a été transférée à un budget annexe, il convient de retirer du budget principal l'ensemble des sommes s'y rattachant, qu'il s'agisse de sommes restant à recouvrer ou de sommes restant à redistribuer.

¹⁰ « *Peuvent également faire l'objet d'un budget annexe, après avis du comité des finances locales, les opérations financières correspondant à des taxes affectées à des fonds de la Nouvelle-Calédonie non dotés de la personnalité morale ou correspondant à des centimes ou taxes affectés à des organismes de droit public ou privé assurant des missions de service public.* »

C'est pourquoi la chambre a recommandé, dans son rapport d'observations provisoires, de procéder à un audit financier de chaque recette transférée, afin de déterminer le montant de ses soldes comptables à transférer du budget principal au budget annexe.

Elle observe à cet égard que lors de la création du budget annexe de reversement, la collectivité n'a pas transféré les soldes afférents. Le budget principal contient donc toujours des restes à recouvrer, et peut-être, des montants encaissés restant à reverser se rattachant à des taxes du budget annexe de reversement.

Le terme d'audit utilisé dans le rapport provisoire ayant été interprété dans un autre sens par l'ordonnateur, la chambre a souhaité préciser sa recommandation sur ce point.

Recommandation n° 3

Pour toutes recettes et dépenses transférées dans un budget annexe, la chambre recommande à la collectivité de calculer le solde des restes à recouvrer et des montants restant à redistribuer se rattachant à la recette transférée, puis de transférer ces soldes du budget principal au budget annexe.

1.2.2.4 Présenter un résultat cumulé propre reconstitué lors du vote du compte administratif

Sans attendre la restructuration du budget, la chambre estimerait utile que le résultat officiel du compte administratif soit, dès l'exercice 2012, complété par son résultat reconstitué, selon la méthode indiquée à la section 1.2.1.4. de ce rapport.

Recommandation n°4

Dans l'attente de la restructuration souhaitable du budget, la chambre recommande que lors du vote du compte administratif, le résultat cumulé officiel soit complété par le résultat cumulé reconstitué, selon la méthode de calcul indiquée dans le présent rapport.

1.2.2.5 Placer les opérations de la régie des tabacs hors du budget principal

S'agissant de la régie des tabacs, ses flux financiers devraient également être extraits du budget principal et faire l'objet d'un budget annexe spécifique d'une part parce que leur résultat annuel fait partie de l'assiette de la répartition, d'autre part parce qu'ils retracent des opérations commerciales. Même s'il ne s'agit pas d'une obligation juridique, la chambre considère souhaitable et possible, au titre de leur nature commerciale et aux termes de l'article 209-8 de la loi organique, d'isoler ces flux dans un budget annexe particulier.

Le gouvernement a indiqué en réponse étudier l'éventualité de ce budget annexe, mais sa faisabilité dépend de la possibilité de mettre en place des comptes de liaison entre le budget annexe de reversement et celui qui serait créé pour la régie des tabacs. Or, de tels comptes n'existent pas. Ils seraient donc à créer.

Recommandation n° 6

La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'isoler les opérations de la régie des tabacs dans un budget annexe spécifique afin de sortir ces opérations du budget principal.

La collectivité a indiqué dans sa réponse qu'elle étudiait la faisabilité d'un tel budget.

1.2.2.6 Mettre en place une possibilité de régulariser les recettes répartis durant l'exercice

Afin d'éliminer les fluctuations de recettes découlant de la répartition sur deux exercices des recettes d'une année N, la chambre avait recommandé dans son rapport provisoire de prévoir, uniquement en cas d'écart significatif entre les prévisions et les réalisations de recettes, une première régularisation en cours d'année, dès que des estimations précises seraient disponibles.

La collectivité a indiqué en réponse qu'il serait en effet de saine gestion de pouvoir procéder à un réajustement à la hausse en cours d'année, mais que ceci n'étant pas prévu par la loi organique, un tel réajustement ne peut être mis en œuvre sans une modification de ladite loi.

La chambre observe que les articles 49 et 181 de la loi, qui fixent le dispositif de répartition des recettes fiscales aux communes pour le premier et aux provinces pour le second, stipulent que la quote-part des recettes fiscales revenant aux communes et aux provinces doit être fixée en pourcentage du montant des dites recettes inscrites au budget primitif de la Nouvelle-Calédonie.

Ces articles disent ensuite que la quote-part est « majorée », afin que son montant corresponde au pourcentage des recettes effectivement perçues, telles qu'elles sont comptabilisées au compte administratif. Ainsi, l'objectif que fixe la loi organique est que les collectivités puissent être assurées de percevoir l'intégralité du pourcentage des recettes auxquelles elles ont droit.

La chambre note que la collectivité est libre des moyens pour atteindre cet objectif. Elle a ainsi décidé, de son propre chef, de verser les dotations par douzième, sans que cela soit prévu par un texte. De la même manière, elle pourrait donc décider en cours d'année, d'augmenter la répartition prévisionnelle votée lors du budget primitif, si les évaluations de recettes disponibles montraient qu'une telle revalorisation était souhaitable.

Il conviendrait bien évidemment que le dispositif de régularisation que recommande la chambre soit fixé par des critères précis, arrêtés par une délibération cadre. Ces dispositions d'organisation budgétaire pourraient être intégrées au règlement budgétaire et financier de la collectivité dont elle s'est dotée en application de l'article 209-5 de la loi organique.

Recommandation n°7

La chambre recommande à la collectivité d'adopter, sans nécessité de modification de la loi organique, une disposition cadre permettant, en cas de différence significative entre les prévisions de recettes et les recettes perçues au cours de l'exercice, de mettre en œuvre une revalorisation des montants répartis au cours de l'exercice budgétaire.

La collectivité a indiqué dans sa réponse qu'un tel dispositif serait de saine gestion, mais elle a observé qu'il n'était pas prévu par la loi organique.

La chambre considère ces modalités ne paraissent pas du niveau de la loi organique et estime qu'elles sont juridiquement compatibles avec les objectifs fixés dans les articles 49 et 181 de ladite loi.

1.2.2.7 Adapter à l'instruction M52 le dispositif d'apurement des restes à recouvrer

L'apurement des restes à recouvrer est actuellement régi par une délibération antérieure à la loi organique, datant de 1993¹¹, dont les dispositions sont différentes de celles de l'instruction budgétaire et comptable M52 désormais applicable. L'instruction de 1993 est peu satisfaisante, car elle aboutit à soumettre au congrès, pour admission en non-valeur (ANV), des états sommairement renseignés, ne précisant ni de quels impôts il s'agit ni, a fortiori, combien l'ANV proposée représente par rapport aux restes à recouvrer sur l'impôt considéré.

La chambre a donc recommandé à la collectivité de modifier la délibération de 1993 en l'adaptant au dispositif prévu par cette dernière instruction.

Dans sa réponse, la collectivité souligne que, pour les admissions en non valeur sur les créances non fiscales, la mise en œuvre des dispositions de l'instruction M52 est possible et sera effectuée. En revanche, pour les admissions en non valeur fiscales, le volume d'information et de demandes traitées ne semble pas, selon la collectivité, compatible avec la M52.

La chambre est d'accord avec la collectivité pour constater qu'en effet, si les dispositions de l'instruction M52 étaient interprétées comme l'obligeant à arrêter tous les ans dans le cadre d'une délibération du congrès, l'état nominatif de ses restes à recouvrer fiscaux avant de déterminer la proportion de ceux-ci à admettre en non valeur, il en découlerait des problèmes :

- pratique, car avec une ligne par débiteur, le volume des états de restes serait très important ;
- juridique, car les états nominatifs rendraient publique la situation personnelle de nombreux débiteurs qui auraient pour la plupart d'entre eux le seul tort d'avoir sollicité des délais de paiement.

Aussi la chambre recommande-t-elle d'appliquer les dispositions de l'instruction M52 en fonction de l'objectif recherché par ce texte, à savoir, une complète information du congrès sur le volume des restes à recouvrer, ainsi que sur la proportion de ces restes que l'ordonnateur lui propose d'admettre en non valeur.

Par conséquent, la chambre recommande que la délibération adoptée annuellement par le congrès sur les restes à recouvrer mentionne les éléments suivants :

- le montant des restes à recouvrer, globalement et pour chaque impôt ;
- le montant des ANV par impôt, rapproché du montant des restes à recouvrer pour chaque impôt considéré.

Recommandation n°8

La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'adapter la délibération du 11 août 1993 relative à l'apurement de ses restes à recouvrer en fonction des dispositions désormais applicables de l'instruction comptable M52.

¹¹ Délibération n°409 du 11 août 1993.

Afin de tenir compte des observations en réponse de la collectivité quant aux difficultés éventuelles d'application du dispositif prévu par cette instruction pour les restes à recouvrer fiscaux, la chambre recommande de suivre les modalités indiquées dans le présent rapport.

2 L'estimation financière de la collectivité

L'estimation financière de la collectivité a été effectuée en mesurant sa capacité à dégager un excédent de fonctionnement, aussi dénommé épargne courante de gestion, puis par l'évaluation de l'adéquation entre le volume de ses investissements et celui des moyens de financement pouvant être raisonnablement mis en œuvre. Il en ressort que de 2006 à 2011, la Nouvelle-Calédonie a puisé environ 19 MdF CFP dans ses réserves pour assurer le financement de ses dépenses. Les perspectives pour la période 2012-2014, montrent un besoin de financement important estimé par la chambre à 20 MdF CFP.

2.1 La situation financière sur la période 2006-2011

2.1.1 L'épargne de fonctionnement

La section de fonctionnement d'une collectivité doit dégager une épargne conséquente pour financer la politique d'investissement et disposer, notamment, d'une capacité d'emprunt. L'épargne résulte de la confrontation entre les recettes et les dépenses propres.

La Nouvelle-Calédonie, en dépit du dynamisme de ses recettes, n'a pu dégager d'épargne sur la période. Au contraire, le bilan de la période 2006-2011¹² se traduit par un déficit global entre les recettes et les dépenses de fonctionnement courant de 3,4 MdF CFP.

2.1.1.1 L'évolution des recettes propres de fonctionnement

2.1.1.1.1 La structure des recettes de fonctionnement

Les recettes propres n'étant pas distinguées des recettes globales, cette partie du rapport se base sur des chiffres reconstitués, c'est-à-dire recomposant, à partir des recettes globales, celles dont aurait bénéficié la Nouvelle-Calédonie si elle avait seulement perçu 25,75% des recettes encaissées de l'année.

Cette reconstruction nécessite des dizaines de retraitements comptables afin d'éliminer les distorsions décrites dans la première partie de ce rapport. Ce travail, extrêmement complexe, est cependant essentiel pour déterminer le budget propre et estimer financièrement les performances de la collectivité. Or, la chambre observe qu'un seul agent de la direction du budget et des affaires financières est à même d'assurer ces retraitements. En termes de contrôle interne, il s'agit d'un risque important qui pèse sur l'information comptable, car celle-ci est tributaire de la présence de cet agent dans le service.

Sous réserve de l'entière exactitude des reconstitutions opérées, les recettes de fonctionnement propres de la Nouvelle-Calédonie auraient atteint 36 MdF CFP fin 2010 et devraient dépasser 41 MdF CFP en 2011. Sur ce plan, le niveau de la collectivité se situe entre la province Sud (42 MdF CFP) et la province Nord (23 MdF CFP).

¹² Il est précisé que les chiffres pour 2011 sont estimatifs et provisoires.

Tableau n°9 : Structure des recettes du budget propre (MF CFP)

Section de fonctionnement	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Recettes fiscales (répartition)	23 463	29 682	29 156	28 948	30 462	34 346
<i>(en % du total hors reprise sur provisions)</i>	<i>82%</i>	<i>85%</i>	<i>84%</i>	<i>80%</i>	<i>85%</i>	<i>87%</i>
Autres recettes	8 178	5 421	5 758	7 107	5 998	6 926
Total	31 641	35 103	34 915	36 056	36 460	41 272
<i>Dont reprises sur provisions</i>	<i>2 881</i>	<i>15</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>504</i>	<i>1 782</i>
Total hors reprises sur provisions	28 760	35 088	34 911	36 051	35 956	39 490

SOURCE : chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie et comptes administratifs

Une part croissante des recettes de fonctionnement de la Nouvelle-Calédonie – 87% en 2011 - provient des recettes fiscales. Les autres recettes sont d'origines très diverses et d'un montant peu élevé.

Il est à noter que la collectivité ne bénéficie d'aucune dotation de fonctionnement provenant de l'Etat, à la différence des provinces et des communes – tout comme les collectivités territoriales en métropole - pour lesquelles les recettes fiscales réparties sont complétées par une dotation de fonctionnement versée par l'Etat.

Dans les recettes de répartition, la fiscalité directe domine, en raison du dynamisme de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. La part minoritaire des impôts indirects tient d'une part au fait que de nombreux impôts indirects sont affectés à des établissements publics et d'autre part à la structure de la fiscalité, qui, à la différence de celle de la plupart des pays industrialisés, ne comprend pas de taxe sur la valeur ajoutée. De plus, les taxes d'importation font l'objet d'exonérations importantes qui en diminuent le rendement.

Tableau n°10 : Ventilation des recettes (MF CFP)

Section de fonctionnement	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Recettes de répartition	23 463	29 682	29 156	28 948	30 462	34 346
<i>c.70 Dont recettes de la régie des tabacs</i>	<i>1 363</i>	<i>1 271</i>	<i>1 564</i>	<i>1 644</i>	<i>1 881</i>	<i>Nd</i>
<i>c.75 Impôts indirects</i>	<i>10 621</i>	<i>11 770</i>	<i>12 274</i>	<i>11 921</i>	<i>12 852</i>	<i>Nd</i>
<i>c.76 Impôts directs</i>	<i>279</i>	<i>304</i>	<i>347</i>	<i>362</i>	<i>352</i>	<i>Nd</i>
<i>c.77 Contributions directes</i>	<i>11 199</i>	<i>16 337</i>	<i>14 971</i>	<i>15 021</i>	<i>15 376</i>	<i>Nd</i>
Autres recettes	8 178	5 421	5 758	7 107	5 998	6 926
<i>Dont c.78 Reprise sur provisions</i>	<i>2 881</i>	<i>15</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>504</i>	<i>1 782</i>
Total	31 641	35 103	34 915	36 056	36 460	41 272
Total (hors reprise sur provisions)	28 760	35 088	34 911	36 051	35 956	39 490

SOURCE : chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie

Au total, les recettes de fonctionnement de la Nouvelle-Calédonie sont atypiques dans la mesure où il s'agit de l'une des rares collectivités ne bénéficiant pas d'une dotation de fonctionnement de l'Etat et qu'elle repose presque entièrement sur sa fiscalité propre.

2.1.1.1.2 La dynamique des recettes de 2006 à 2011

Calculées hors reprise sur provisions, les recettes ont augmenté de 8,3 % par an de 2006 à 2011. Cette évolution tient à la progression des produits fiscaux (+ 7,9 % par an) qui s'est produite en deux paliers en 2007 et en 2011 et à celle des recettes de la régie des tabacs qui ont évolué plus régulièrement (+ 8,4 %). Les autres produits sont restés stables.

Tableau n°11 : Evolution 2006-2011 des recettes (MF CFP)

Section de fonctionnement	2006	2007	2008	2009	2010	2011	% sur 5 ans	% par an
Total (-reprise sur provisions)	28 760	35 088	34 911	36 051	35 956	39 490	37%	6,55%
Recettes de répartition	23 463	29 682	29 156	28 948	30 462	34 346	46%	7,9%
<i>Dont régie des tabacs</i>	1 363	1 271	1 564	1 644	1 881	2 039	50%	8,4%
<i>Dont produits fiscaux</i>	22 099	28 411	27 592	27 304	28 580	32 307	46%	7,9%
Autres recettes	5 297	5 406	5 755	7 102	5 494	5 144	-3%	-0,58%

SOURCE : chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie

2.1.1.2 L'évolution des dépenses de fonctionnement

2.1.1.2.1 La structure des dépenses de fonctionnement

Le total des dépenses propres de fonctionnement a atteint 39 MdF CFP fin 2010, soit un niveau voisin de celui des dépenses de fonctionnement de la province Sud (41 MdF CFP) et près de deux fois supérieur à celui de la province Nord (23 MdF CFP). Les dépenses devraient presque atteindre 40 MdF CFP en 2011.

Tableau n°12 : Structure des dépenses de fonctionnement (MF CFP)

Section de fonctionnement	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nouvelle-Calédonie et institutions	15 572	17 232	18 831	20 130	20 880	21 624
Dont : fonctionnement des institutions de la NC	1 628	2 064	2 581	2 388	2 317	2 445
En % des dépenses totales réelles	5%	7%	8%	6%	6%	7%
Dont : fonctionnement	13 944	15 168	16 250	17 742	18 563	19 179
En % des dépenses totales réelles	47%	48%	49%	44%	51%	51%
<i>SS/total frais de personnels (jusqu'en 2010)</i>	10 064	10 957	11 915	12 840	13 290	nc
<i>Soit en % du budget propre</i>	34%	34%	33%	31%	34%	
Subventions, participations, provisions	14 098	14 441	14 669	19 781	15 507	15 768
En % des dépenses totales réelles	48%	46%	44%	50%	43%	42%
Total	29 669	31 673	33 500	39 911	36 387	37 392
Provisions et amortissements	250	958	2 489	1 902	2 264	2 265
Total général	29 919	32 631	35 989	41 813	38 652	39 657

SOURCE : chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie

Ce budget n'est consacré que pour moitié au fonctionnement des services de la Nouvelle-Calédonie. En effet, un peu plus de 40% des dépenses sont des subventions ou des participations destinées à des tiers (les communes, provinces, établissements publics, les sociétés d'économie mixte et entreprises privées) et 7% des dépenses représentent le coût de fonctionnement d'institutions extérieures à l'administration de la Nouvelle-Calédonie, l'équivalent du titre « Pouvoirs publics » dans le budget de l'Etat, à savoir le congrès, le conseil économique et social, le sénat et les conseils coutumiers et la collégialité gouvernementale. Au total c'est près de 50% du budget de la collectivité qui est ainsi dédié à des organismes tiers. Le reste, consacré aux dépenses de personnel, aux charges courantes à caractère général et aux provisions, n'appelle pas d'observation.

2.1.1.2.2 La dynamique des dépenses de fonctionnement de 2006 à 2011

Globalement les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 4,7 % par an de 2006 à 2011.

La croissance du budget des institutions comprenant le congrès, le sénat coutumier, le gouvernement collégial et le conseil économique et social a été rapide - + 8,5 % par an -. Leur budget total est passé, de 1,6 MdF CFP en 2006 à 2,4 MdF CFP en 2011.

Les dépenses de personnel et celles des charges courantes ont également augmenté plus vite que la moyenne passant d'un volume global de 13,9 MdF CFP à 19,2 MdF CFP.

Les subventions et participations ont suivi un profil plus heurté. Après trois années de stagnation de 2006 à 2008, la hausse des subventions exceptionnelles et celle des participations ont fait passer les dépenses propres de 14,7 MdF CFP en 2008 à 19,8 MdF CFP en 2009. Les subventions ont ensuite baissé en 2010 et se sont stabilisées à un peu moins de 16 MdF CFP en 2011.

Les provisions ont fortement augmenté à partir de 2008.

Tableau n°13 : Evolution des dépenses de fonctionnement (MF CFP)

Section de fonctionnement	2006	2007	2008	2009	2010	2011	% sur 5 ans	% par an
Nouvelle-Calédonie et institutions	15 572	17 232	18 831	20 130	20 880	21 624	39%	6,8%
<i>Dont : institutions de la NC</i>	<i>1 628</i>	<i>2 064</i>	<i>2 581</i>	<i>2 388</i>	<i>2 317</i>	<i>2 445</i>	<i>50%</i>	<i>8,5%</i>
<i>Dont : fonctionnement et personnels</i>	<i>13 944</i>	<i>15 168</i>	<i>16 250</i>	<i>17 742</i>	<i>18 563</i>	<i>19 179</i>	<i>38%</i>	<i>6,6%</i>
Evolution des effectifs budgétaires	1 361	1 378	1 409	1 445	1 553	1 603	18%	3,3%
Subventions, participations et remboursements	14 098	14 441	14 669	19 781	15 507	15 768	12%	2,3%
Total (dépenses réelles)	29 669	31 673	33 500	39 911	36 387	37 392	26%	4,7%
Provisions et amortissements	250	958	2 489	1 902	2 264	2 265	806%	55,4%
Total général	29 919	32 631	35 989	41 813	38 652	39 657	33%	5,80%

SOURCE : chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie

2.1.1.3 L'évolution du résultat courant de fonctionnement de 2006 à 2011

Au cours de la période 2006-2011, la collectivité a subi un « effet de ciseaux », phénomène peu favorable, ayant consisté dans une croissance plus rapide de ses dépenses que de ses recettes. Toutefois, un redressement est en cours depuis 2010 et s'est, semble-t-il, confirmé en 2011. La courbe d'évolution de l'épargne de gestion a ainsi suivi une trajectoire concave. Positive de 2006 à 2007, elle est devenue négative en 2008 et l'est restée en 2009 et, dans de moindres proportions, en 2010. L'exercice 2011 devrait se solder par le retour à une épargne positive.

Tableau n°14 : Principaux indicateurs d'épargne courante (MF CFP)

Section de fonctionnement	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006-2011
Recettes de fonctionnement	31 641	35 103	34 715	36 056	36 460	41 272	215 247
Dépenses de fonctionnement	29 919	32 631	35 989	41 813	38 652	39 657	218 661
Résultat de fonctionnement (épargne courante brute)	1 722	2 472	-1 274	-5 757	-2 192	1 615	-3 414
Solde provisions – reprises sur provisions	-2 631	+943	+2 485	+1 897	+1 860	+483	5 037

CAF brute	-909	3 415	1 211	-3 850	-431	1 615	1 051
Remboursement de la dette	511	477	511	647	585	792	3 523
CAF nette	-1 421	+2 939	+700	-4 498	-1 016	1 306	-1 990

SOURCE : CTC (chiffres : comptes de gestion et budget)

* *
*

Epargne de gestion, CAF, autofinancement

L'épargne de gestion résulte des recettes et des dépenses de fonctionnement. Son rôle est de mesurer les marges de manœuvre de la collectivité, soit pour financer d'autres dépenses de fonctionnement soit pour financer la section d'investissement. L'épargne est en effet l'élément principal de la capacité d'autofinancement. Il est donc de bonne gestion que l'épargne de fonctionnement soit d'un niveau substantiel.

L'épargne de gestion permet de calculer la capacité d'autofinancement brute, laquelle est obtenue en ajoutant à celle-ci les dépenses d'amortissement et de provisions lorsque la collectivité en effectue. Le terme de capacité d'autofinancement renvoie au rôle dévolu à celle-ci : elle permet d'autofinancer ses investissements sans recourir à l'emprunt.

Toutefois, la capacité d'autofinancement étant utilisée en premier lieu pour le remboursement du capital de la dette, la notion d'autofinancement net est utilisée de préférence à celle d'autofinancement brut. En effet, une CAF brute même importante peut être largement consacrée au service de la dette ce qui limite alors la CAF disponible.

* *
*

Au total, quoique les résultats enregistrés depuis 2010 dessinent une tendance plus positive, les résultats de la section de fonctionnement sont, pour l'ensemble de la période, globalement médiocres. La collectivité a consacré l'ensemble de ses recettes de fonctionnement au financement de ses dépenses courantes sans pouvoir épargner. Elle a même dû puiser dans ses réserves pour financer ses dépenses courantes en 2006, 2009 et 2010.

2.1.2 La section d'investissement

2.1.2.1 *L'évolution des dépenses propres de la section d'investissement*

Entre 2006 et 2011, les dépenses propres d'investissement ont atteint 60 MdF CFP dont 16,8 MdF d'opérations budgétairement neutres, c'est-à-dire financées par des recettes dédiées et 43,2 MdF CFP d'opérations à financer en propre (cf. tableau n° 15).

Les dépenses budgétairement neutres ont représenté selon les années entre 20% et 40% des dépenses d'investissement. Il s'agit :

- des dépenses afférentes à la construction du nouveau centre hospitalier territorial de Koutio, sur la commune de Dumbéa, dénommé le Médipôle, qui sont notamment financées par l'agence sanitaire et sociale (ASS). Les dépenses que la Nouvelle-Calédonie effectue à ce titre sont des avances versées à la société d'économie mixte SECAL, maître d'ouvrage délégué de cette opération. Ces avances sont ensuite remboursées par des versements de l'ASS à la Nouvelle-Calédonie ;
- des cessions de terrain, qui correspondent à des cessions gratuites à des tiers. Ces opérations génèrent une dépense et une recette d'ordre de même montant ;

- des coûts d'acquisition des stocks de la régie des tabacs, qui sont financés par des ventes du même montant.

Les autres dépenses de la section – entre 60% et 80% du total – effectuées entre 2006 et 2011 sont les plus importantes sur le plan de l'analyse financière, puisqu'elles doivent être financées par la collectivité. Elles se sont élevées au total à 43,2 MdF CFP et se sont composées notamment de :

- 20,9 MdF CFP d'investissements directs de la collectivité portant sur ses propres immobilisations (hors Médipôle) ;
- 12,9 MdF CFP d'aides à des tiers sous des formes diverses (subventions, avances, participations, prêts, etc.) ;
- 3,7 MdF CFP de remboursements en capital de la dette.

Tableau n° 15 : Structure des dépenses d'investissement (MF CFP)

Section d'investissement	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Dépenses budgétairement neutres	1 368	2 781	2 494	4 173	2 734	3 282	16 832
	26%	41%	20%	32%	23%	30%	28%
<i>Dont : Médipôle</i>	147	1 561	176	2 059	340	800	5 084
<i>Dont : terrains cédés à titre gratuit à des tiers</i>	67	42	1 155	854	882	956	3 957
<i>Dont : stocks de la régie des tabacs</i>	1 154	1 178	1 163	1 260	1 511	1 526	7 792
Autres dépenses de la section	3 853	3 971	9 840	8 743	8 999	7 745	43 151
	74%	59%	80%	68%	77%	70%	72%
<i>Dont : investissements directs</i>	2 001	2 738	3 081	3 778	4 427	4 834	20 859
<i>Dont : subventions, avances, participations ou prêts à des tiers</i>	1 353	743	6 122	4 305	3 982	2 119	12 866
<i>Dont : remboursement en capital de la dette</i>	499	490	637	660	590	792	3 668
TOTAL	5 221	6 752	12 334	12 916	11 733	11 027	59 983

SOURCE : CTC (chiffres : comptes de gestion et budget)

2.1.2.2 L'évolution des recettes d'investissement de 2006 à 2011

En toute logique, les recettes comprennent de 20% à 30% de recettes dédiées (il s'agit des dépenses neutres présentées ci-dessus) et entre 70% et 80% de recettes non fléchées qui se composent des participations et subventions en provenance de tiers, des recettes d'emprunt et des différentes formes de l'autofinancement.

Il est conforme aux principes d'une saine gestion qu'une partie des investissements provienne de l'autofinancement. Cet autofinancement doit cependant provenir de l'épargne courante. Si tel n'est pas le cas la collectivité doit en effet puiser dans ses réserves, ce qui n'est pas un mode d'autofinancement pérenne.

De 2006 à 2011, les financements se sont élevés à 41,6 MdF et se répartissent comme suit :

- 9,5 MdF CFP de subventions ;
- 15,5 MdF CFP d'emprunts ;
- 3,9 MdF CFP de recettes d'ordre (dépenses de la section de fonctionnement)
- 12,7 MdF CFP de prélèvement sur le résultat cumulé auxquels devraient s'ajouter 2,8 MdF CFP de prélèvement prévisionnel pour 2011 (non mentionnés au tableau n°16).

Tableau n°16 : Structure des recettes d'investissement (MF CFP)

Section d'investissement	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Recettes budgétairement neutres	1 370	1 442	3 268	3 400	3 481	2 482	15 442
	26%	22%	26%	26%	30%	30%	27%
<i>Dont : Medipôle</i>	13	0	988	1 236	1 074	0	3 310
<i>Dont : terrains cédés à titre gratuit</i>	67	270	1 156	858	897	956	4 205
<i>Dont : stocks de la régie des tabacs</i>	1 291	1 171	1 124	1 306	1 510	1 526	7 927
Autres recettes	3 850	5 226	9 067	9 517	8 252	5 666	41 578
	74%	78%	74%	74%	70%	70%	73%
<i>Dont : subventions et participations comprenant</i>	776	478	1 687	3 038	1 754	1 711	9 442
<i>des subventions</i>	24	127	421	1 317	887	1 257	4 032
<i>des participations provenant des tiers</i>	752	351	1 266	1 721	867	454	5 410
<i>Dont : emprunts</i>	61	0	5 400	2 034	4 046	3 955	15 496
<i>Dont autofinancement comprenant :</i>	3 013	4 748	1 980	4 445	2 452	nd	16 639
<i>le prélèvement sur les excédents cumulés</i>	2 808	4 748	1 492	3 306	400	nd	12 756
<i>des recettes d'ordre</i>	205	0	488	1 139	2 052	nd	3 884
Total	5 221	6 668	12 334	12 916	11 733	8 148	57 020

SOURCE : CTC (chiffres : comptes de gestion et budget)

La chambre observe que l'autofinancement a été réalisé principalement par prélèvements sur les réserves lesquelles proviennent de l'épargne propre cumulée et de l'abondance du fonds de roulement que dégagent les opérations tierces (cf. partie 1 de ce rapport). A partir de 2009, les prélèvements successifs ayant épuisé l'épargne propre cumulée, ils ont ponctionné le fonds de roulement des opérations tierces (cf. section suivante). Ceci explique qu'en fin de période, pressentant sans doute cet épuisement de ses réserves propres, la collectivité ait limité le recours aux prélèvements pour recourir à l'emprunt (8 MdF CFP en 2010 et 2011).

2.1.3 Les résultats de la collectivité de 2006 à 2011

Tableau n°17 : Evolution du résultat courant (MF CFP)

Budget de la Nouvelle-Calédonie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Résultat de fonctionnement	1 722	2 472	-1 274	-5 757	-2 192	1 615	-3 414
Besoin de financement de la section d'investissement hors prélèvements sur l'épargne	-2 808	-4 832	-1 492	-3 306	-400	-2 879	-15 717
Résultat courant	-1 087	-2 361	-2 766	-9 063	-2 592	-1 264	-19 131

SOURCE : CTC (chiffres : comptes de gestion et budget)

De 2006 à 2011, le résultat courant, qui totalise le résultat de la section de fonctionnement et le besoin de financement de la section d'investissement, a été constamment déficitaire générant un déficit global de 19,1 MdF CFP.

Tableau n°18 : Evolution du résultat cumulé (MF CFP)

Budget de la Nouvelle-Calédonie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Résultat courant	Nd	-1 087	-2 361	-2 766	-9 063	-2 592	-1 264	-19 133
Résultat cumulé propre	12 210	10 123	8 762	5 996	-3 067	-5 659	-6 923	Ns

reconstitué par la CTC								
Pour mémoire : résultat cumulé global du CA	25 053	25 485	40 395	19 683	17 067	23 324	29 340	Ns

SOURCE : CTC (chiffres : comptes de gestion et budget)

Le résultat cumulé tel que la chambre a pu le reconstituer (cf. 1.2.1.4 pg 12) a été chiffré à -5,6 MdF CFP fin 2010. Le résultat cumulé des exercices antérieurs a été calculé en soustrayant à ce chiffre de 2010 les résultats courants des exercices précédents et par addition pour l'exercice 2011.

Le résultat cumulé de clôture fin 2005 ressort ainsi à +12,2 MdF CFP tandis que celui de l'exercice 2011 serait de -6,9 MdF CFP. C'est à l'issue de l'exercice 2009, qui s'est soldé par un déficit courant de 9 MdF CFP, que la collectivité est passée d'une situation globalement excédentaire (+6 MdF fin 2008) à une situation déficitaire (-3 MdF CFP fin 2009).

Cette situation a été masquée par les chiffres du résultat cumulé global – ce dernier figure pour mémoire à la dernière ligne du tableau n°18 – lequel est - comme expliqué au début de ce rapport - déconnecté de l'évolution du résultat propre en raison du fonds de roulement dégagé par les opérations tierces.

* *
*

Cette situation dans laquelle la collectivité tend désormais à se financer sur des excédents d'écritures n'est pas souhaitable. Elle devrait inciter la collectivité à une grande vigilance durant la période 2012-2014.

2.2 Les projections 2012-2014

2.2.1 L'épargne de gestion

2.2.1.1 *Les projections de recettes pour la période 2012-2014*

Basées sur des projections macroéconomiques réalisées par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie avec l'aide d'un cabinet d'audit¹³ (projections Amédée/Beautemps), les orientations budgétaires des finances publiques retenues pour la période 2012-2014 et présentées lors du débat d'orientation budgétaire en vue du budget primitif 2012, représentent le meilleur scénario possible - et le plus optimiste - pour la Nouvelle-Calédonie :

- une croissance du PIB marchand calédonien de +15% en 2012 et de +10% en 2013 suivie par une stabilisation en 2014 et en 2015 à +3% ;
- un taux de croissance des recettes fiscales de près de 6% par an de 2012 à 2014 ;
- un niveau global de recettes de fonctionnement, hors reprise de provision de 45 MdF CFP fin 2014.

¹³ Développé pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Amédée est un outil d'aide à la confection des budgets primitifs et supplémentaires de la Nouvelle-Calédonie. Les prévisions de recettes fiscales sont assises sur des projections économiques à 18-36 mois. Ces projections économiques sont réalisées en recueillant les estimations fournies par un panel d'experts du secteur privé et des administrations calédoniennes. 2 types de séminaires de conjoncture et de prospective économique se tiennent désormais sous l'égide du Gouvernement : Amédée (vision court terme ; 3 ans) et Beautemps (moyen terme ; 10-15 ans). Cinq séminaires de conjoncture économique se sont déroulés depuis août 2008. Ils sont animés par un macro-économiste, spécialisé dans les économies de l'outre-mer.

Au total, la croissance globale des recettes de fonctionnement ressort à 4,2% par an de 2012 à 2013 contre 8,3% par an de 2006 à 2011. La chambre estime que ce taux de croissance n'est pas irréaliste. Il repose, certes, sur une hypothèse forte de 5,5% de croissance par an s'agissant des recettes fiscales, mais ces prévisions s'appuient sur des projections macroéconomiques fixant un taux de croissance lui aussi très élevé.

La collectivité est en outre à la merci d'un accident conjoncturel car, comme dit précédemment, elle ne dispose plus de réserves. Sa priorité devrait donc être de les reconstituer afin de pouvoir amortir les fluctuations imprévues de recettes ou de dépenses.

Tableau n°19 : Prévisions de recettes jusqu'en 2014 (MF CFP)

Section de fonctionnement	2011	2012	2013	2014	% sur 3 ans	% par an
Recettes de répartition	34 346	36 235	38 228	40 331	17%	5,5%
<i>(en % des recettes totales de la section)</i>	<i>87%</i>	<i>88%</i>	<i>89%</i>	<i>90%</i>		
<i>Dont recettes brutes de la régie des tabacs</i>	<i>2 039</i>	<i>2 151</i>	<i>2 269</i>	<i>2 394</i>	17%	5,4%
<i>Dont produits fiscaux</i>	<i>32 307</i>	<i>34 084</i>	<i>35 959</i>	<i>37 937</i>	17%	5,5%
Autres recettes	6 926	4 902	4 666	4 437	-36%	-13,7%
<i>Produits des services</i>	<i>752</i>	<i>696</i>	<i>635</i>	<i>568</i>	-25%	-8,9%
<i>Participations et subventions</i>	<i>3 288</i>	<i>3 091</i>	<i>2 905</i>	<i>2 731</i>	-17%	-5,9%
<i>Produits exceptionnels et autres produits</i>	<i>1 104</i>	<i>1 115</i>	<i>1 126</i>	<i>1 138</i>	3%	1,0%
Total (hors reprise sur provisions)	39 490	41 137	42 894	44 768	13%	4,2%
<i>c.78 Reprise sur provisions</i>	<i>1 782</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	-100%	Ns
Total	41 272	41 137	42 894	44 768	8%	2,7%

SOURCE : chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie (chiffres : débat d'orientation budgétaire du BP 2012)

2.2.1.2 Les prévisions de dépenses pour la période 2012-2014

Les prévisions de dépenses sont très volontaristes. Alors que le rythme d'augmentation de 2006 à 2011 était de + 5,8 % par an, il a été fixé à -4,7 % par an de 2011 à 2014.

L'hypothèse la plus forte est celle d'une diminution rapide des subventions, participations et remboursements qui passent de 15,8 MdF CFP en 2011 à 11,2 MdF CFP en 2014 (-11 % par an). Les autres dépenses évoluent comme l'inflation, au rythme de 2 % par an ce qui signifie qu'elles resteront stables en valeur réelle.

Tableau n°20 : Prévisions de dépenses pour la période 2012-2014 (MF CFP)

Section de fonctionnement	2011	2012	2013	2014	% sur 3 ans	% par an
Institutions	2 445	2 494	2 544	2 595	6%	2,00%
Fonctionnement et personnels	19 179	19 657	20 025	20 505	7%	2,3%
Subventions, participations	15 768	13 018	12 004	11 245	-29%	-10,7%
Provisions et amortissements	2 265	0	0	0	-100%	ns
Total général	39 657	35 169	34 573	34 345	-13%	-4,7%

SOURCE : chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie (chiffres : débat d'orientation budgétaire du BP 2012)

2.2.1.2.1 Une réduction du rythme de croissance des dépenses difficiles à réaliser

La chambre estime que ces prévisions de dépenses seront difficiles à tenir compte tenu du contexte suivant :

- les dépenses des institutions relèvent de leurs propres compétences et il paraît difficile d'augurer une limitation du rythme de progression de leurs dépenses ;

- la pression à la hausse des dépenses de personnel devrait rester forte si l'on considère que ces charges ont augmenté de 6,5 % par an entre 2006 et 2011 ;
- enfin, la diminution des dépenses d'intervention de 11 % par an risque d'être difficile à réaliser car elle pourrait entraîner des difficultés, notamment pour les organismes qui en bénéficiaient (établissements publics, associations), lesquels dépendent des apports de la collectivité pour accomplir leurs missions.

2.2.1.2.2 Les conséquences de l'entrée en vigueur de l'instruction M52

A compter du 1^{er} janvier 2012, la Nouvelle-Calédonie devra appliquer la nouvelle instruction comptable et budgétaire dénommée M52 qui remplacera l'ancienne instruction M51. Du fait qu'elle est beaucoup plus récente – la M51 remontait à 1963 dans sa conception – de nouvelles procédures sont prévues par la M52 : amortissements, provisions, rattachements de charges et restes à réaliser. La chambre avait recommandé dans son rapport provisoire que la collectivité évalue l'impact budgétaire de ces nouvelles procédures.

Dans sa réponse, la collectivité a indiqué avoir anticipé et mesuré l'impact des amortissements et des provisions sans autres précisions, ce dont la chambre prend toutefois acte.

S'agissant des rattachements et des restes à réaliser, ces procédures remplacent le système des reports que la M51 permettait lorsqu'une dépense était engagée en fin d'exercice. Par exemple, une dépense engagée par la transmission d'un bon de commande pouvait être reportée et budgétairement inscrite sur l'exercice suivant. La même procédure était possible pour les recettes. Cette procédure des reports permettait donc de reporter les dépenses d'un exercice sur l'autre. Or, dans le fonctionnement budgétaire de la collectivité, les reports ont atteint des montants importants. Fin 2011, on comptabilisait un montant net reporté de dépenses de 14,4 MdF CFP sur 2012 :

- dépenses de fonctionnement : 10,4 MdF CFP ;	}	21,3 MdF CFP
- dépenses d'investissement : 10,9 MdF CFP ;		
- recettes de fonctionnement : 2,5 MdF CFP ;	}	6,9 MdF CFP
- recettes d'investissement : 4,4 MdF CFP.		

La M52 désormais en vigueur ne permettra pas d'effectuer de tels reports à la fin de l'exercice 2012. A la fin de cet exercice, les anciens reports devront donc :

- soit être rattachés à l'exercice 2012 pour les opérations de fonctionnement ;
- soit être inscrits en restes à réaliser 2012 pour les opérations d'investissement et pour celles de fonctionnement n'ayant pu être rattachées.
- soit être annulés pour les opérations non engagées juridiquement

Par exemple, l'application de ces dispositions fin 2011 aurait augmenté les dépenses de cet exercice de 14,4 MdF CFP (à supposer qu'il n'y ait eu aucune annulation).

La collectivité indique dans sa réponse que les reports de N ayant toujours été pris en compte dans la budgétisation de N+1, l'impact budgétaire de la procédure sera nul.

La chambre n'en disconvient pas, s'agissant du calcul des disponibilités budgétaires. Son observation portait plus sur l'impact comptable dans les résultats de l'exercice 2012. Cet impact à l'aune des reports constatés fin 2012, pourrait être très significatif puisqu'un montant important de dépenses qui auraient été reportées dans le cadre de la M51 devront être comptabilisées sur cet exercice qui purgera, en quelque sorte, la pratique antérieure. C'est pourquoi elle souhaite alerter la collectivité sur la nécessité d'anticiper et d'évaluer cet impact qui devrait être sensible sur les résultats du CA 2012.

Au total, si, s'agissant des hypothèses d'évolution des recettes, sauf accident conjoncturel, les orientations budgétaires apparaissent tenables, la chambre estime que ce n'est pas le cas pour les prévisions de dépenses. L'hypothèse d'inversion de tendance n'apparaît pas réaliste. De plus, un saut de dépenses devrait être enregistré en 2012 en raison de la mise en œuvre des procédures de rattachements et de restes à réaliser prévues par l'instruction M52 dont il vient d'être question.

Tableau n°21 : Prévisions de dépenses de la section de fonctionnement revues par la CTC (MF CFP)

Dépenses de fonctionnement	2011	2012	2013	2014	% sur 3 ans	% par an
Total général	39 657	40 450	41 259	42 084	6%	2%

SOURCE : chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie (chiffres : débat d'orientation budgétaire du BP 2012)

2.2.1.3 Le résultat courant de fonctionnement prévisionnel de 2012 à 2014

Dans les prévisions de la collectivité, l'épargne courante se redresse rapidement pour atteindre 10,4 MdF CFP pour la seule année 2014 et 25 MdF CFP de 2012 à 2014 (cf. tableau n° 22). Mais, ce scénario est très incertain car il repose sur une baisse escomptée des dépenses de fonctionnement qui sera difficile à réaliser.

Tableau n°22 : Projection de l'épargne de gestion jusqu'en 2014 (MF CFP)

Hypothèse du gouvernement	2011	2012	2013	2014	Total 2012 /2014
Recettes de fonctionnement	41 272	41 137	42 894	44 768	128 799
Dépenses de fonctionnement	39 657	35 169	34 573	34 345	104 087
Epargne de fonctionnement	1 615	5 968	8 321	10 423	24 712

SOURCE : chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie (chiffres : débat d'orientation budgétaire du BP 2012)

Si l'on se base sur l'hypothèse plus réaliste quoique déjà ambitieuse de stabiliser la valeur réelle des dépenses en se limitant à un rythme de croissance calé sur celui de l'inflation soit environ 2% par an, la collectivité dégagerait un excédent courant beaucoup plus faible durant les exercices 2012 à 2014 : 5 MdF CFP au total au lieu de 25 MdF CFP.

Tableau n°23 : Projection de l'épargne de gestion jusqu'en 2014 (MF CFP)

Hypothèse de la chambre	2011	2012	2013	2014	Total 2012 /2014
Recettes de fonctionnement	41 272	41 137	42 894	44 768	128 799
Dépenses de fonctionnement	39 657	40 450	41 259	42 084	123 793
Epargne de fonctionnement	1 615	687	1 635	2 684	5 006

SOURCE : chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie (chiffres : débat d'orientation budgétaire du BP 2012)

En définitive, ainsi que le montrent ces projections, le redressement significatif du résultat de fonctionnement apparaît difficile à atteindre car il suppose de réduire les dépenses en valeur absolue sur la période, ce qui semble un objectif difficile à réaliser. Les compétences de la collectivité se développent, ses politiques publiques doivent être financées, qu'elles soient

menées directement par ses services ou via des subventions et des participations en liaison avec des partenaires. Rappelons que c'est durant cette période que la collectivité devra par exemple, prendre en gestion les professeurs des collèges et des lycées. Cela représente une masse salariale de 40 MdF CFP, alors qu'actuellement, elle n'est que de 13,3 MdF CFP. Ces nouvelles compétences, même financièrement compensées, ne pourront que contribuer à la dynamique globale des dépenses de la collectivité. A ces raisons structurelles s'ajouteront, ponctuellement, les conséquences de l'entrée en vigueur de l'instruction M52.

C'est donc plus du côté des recettes que la solution pourrait être recherchée, ainsi que le précise un peu plus loin, la conclusion générale de cette estimation financière.

2.2.2 La section d'investissement : les projections 2012-2014

2.2.2.1 Les perspectives 2012-2014 des dépenses d'investissement

Les perspectives 2012-2014 du débat d'orientation budgétaire fixent à 70,5 MdF CFP les dépenses d'investissement de la collectivité. Elles se subdivisent en 33,9 MdF CFP de dépenses pour le Médipôle, a priori autofinancées par des subventions ou des financements externes, et 36,6 MdF CFP de dépenses que la collectivité devra financer elle-même.

La collectivité prévoit en effet d'augmenter sensiblement ses propres dépenses d'investissement puisqu'elles doubleront presque, passant de 7,7 MdF CFP en 2011 à 13,8 MdF CFP en 2014. L'origine de cette forte hausse réside dans la croissance des dépenses d'investissements directs qui passeront de 4,8 MdF CFP en 2011 à 11,4 MdF CFP en 2014. Les transferts aux tiers devraient poursuivre une évolution à la baisse pour se limiter à 245 MF CFP en 2014. Parallèlement, le service de la dette continuera d'augmenter et atteindra 2 MdF CFP/an en 2014 (cf. tableau n°24).

Tableau n°24 : Perspectives des dépenses d'investissement (MF CFP)

Section d'investissement	2011	2012	2013	2014	Total 2012-2014	% sur 3 ans	% par an
Dépenses budgétairement neutres	3 282	10 032	11 385	12 455	33 871	279%	56%
	30%	49%	48%	47%	48%		
<i>Dont : Médipôle</i>	800	10 032	11 385	12 455	33 871	1457%	149,7%
Autres dépenses de la section	7 745	10 629	12 182	13 824	36 636	78%	21,3%
	70%	51%	52%	53%	52%		
<i>Dont : investissements directs</i>	4 834	8 762	9 980	11 361	30 103	135%	32,9%
<i>Dont : subventions, avances, prêts à des tiers</i>	2 119	668	315	245	1 228	-88%	-51,3%
<i>Dont : remboursement en capital de la dette</i>	792	1 199	1 887	2 218	5 305	180%	43%
Total	11 027	20 661	23 567	26 279	70 508	138%	33,6%

SOURCE : chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie (chiffres : débat d'orientation budgétaire du BP 2012)

La chambre estime qu'à ce schéma prévisionnel il conviendrait d'ajouter les dépenses de régularisation des avances de trésorerie consenties à certains organismes, qui soit ne remboursent pas leur avance (cas de la CAFAT et de l'ETFPA), soit la remboursent en fin d'exercice pour bénéficier immédiatement d'une nouvelle avance du même montant dès le début de l'exercice suivant (cf. tableau n°25).

Tableau n°25 : Avances de trésorerie de la Nouvelle-Calédonie (MF CFP)

	Montant des avances
ETFPA	220
Cafat	1 050
Centre hospitalier du Nord	568

Enercal	2 000
Aircal	319
Total	4 157

SOURCE : chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie (chiffres : débat d'orientation budgétaire du BP 2012)

La chambre a recommandé à la collectivité de mettre fin à ce dispositif d'avances non remboursées ou fictivement remboursées en fin d'exercice en allouant aux bénéficiaires des prêts. Toutefois, le prêt se traduit par une dépense budgétaire, alors que l'avance est une écriture de trésorerie non budgétisée. La mise en œuvre de la recommandation de la chambre représenterait donc une dépense potentielle de 4,2 MdF CFP au titre de prêts.

Dans sa réponse, la collectivité a indiqué partager le souhait de régulariser la situation des avances mais a précisé que les contraintes budgétaires actuelles ne le permettaient pas. Elle a cependant confirmé être à la recherche de solutions, soit « *en transformant l'avance de trésorerie en apport en capital social (Aircal), soit à travers l'amélioration programmée de la situation financière des bénéficiaires (Enercal) permettant le remboursement de l'avance, soit en étalant les remboursements pour que cela soit plus supportable pour le bénéficiaire de l'avance (ETFPA).* »

Recommandation n°10

La chambre recommande à la collectivité d'utiliser les avances de trésorerie conformément à leur principe de base qui est d'allouer une ressource de trésorerie à un emploi non permanent pour une période inférieure à un an. Dès lors que l'emploi de la ressource devient permanent, elle recommande de transformer l'avance en prêt ou en subvention à l'organisme bénéficiaire.

La chambre relève que dans sa réponse, la collectivité a indiqué souscrire à la recommandation tout en précisant que ses contraintes budgétaires actuelles ne lui permettaient pas de la mettre en œuvre. Elle a également indiqué qu'elle était à la recherche de solutions alternatives.

La chambre prend acte de la réponse de la collectivité, mais considère néanmoins que sa pratique actuelle en matière d'avances devrait évoluer.

2.2.2.2 Les projections de recettes d'investissement pour la période 2012-2014

De 2012 à 2014, les projections développées lors du débat d'orientation budgétaire montrent que la collectivité sollicitera 10 MdF CFP d'emprunts. Les subventions du Médipôle s'établiront à 35 MdF CFP. Dès lors, en l'état actuel de ses prévisions, la section d'investissement présente un besoin de financement d'environ 25 MdF CFP que la collectivité escompte financer par ses excédents de fonctionnement qu'elle chiffre également à environ 25 MdF CFP sur la même période (cf. tableau n°26).

Tableau n°26 : Projection du solde de la section d'investissement (MF CFP)

Section d'investissement	2012	2013	2014	2012-2014
Total recettes (sauf prélèvement sur l'épargne)	14 700	15 200	15 200	45 100
Total dépenses	20 661	23 567	26 279	70 508

Besoin de financement	-5 961	-8 367	-11 079	-25 408
Financement = excédents courants prévisionnels	5 968	8 321	10 423	24 712

SOURCE : chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie (chiffres : débat d'orientation budgétaire du BP 2012)

Or, comme précisé plus haut, la chambre considère que la collectivité ne pourra pas dégager un tel niveau d'excédents et estime dès lors que le financement prévisionnel de la collectivité reste à finaliser. En effet, la projection de la collectivité repose sur une diminution trop optimiste des dépenses de fonctionnement estimées à 34 MdF CFP en 2014.

Avec une projection plus réaliste, l'impasse budgétaire sur la période 2012-2014 peut être plutôt chiffrée à environ 20 MdF CFP (cf. tableau n°27).

Tableau n°27 : Projection des résultats courants et cumulés de clôture (MF CFP)

Budget de la Nouvelle-Calédonie	2011	2012	2013	2014	2012-2014
Besoin de financement de la section d'investissement hors prélèvements sur l'épargne	-2 879	-5 961	-8 367	-11 079	-25 408
Epargne courante de gestion (projections CTC)	1 615	687	1 635	2 684	5 006
Résultat courant (projections CTC)	-1 264	-5 274	-6 732	-8 395	-20 402

SOURCE : chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie (chiffres : débat d'orientation budgétaire du BP 2012)

Au total, réduire l'impasse par une action sur les dépenses ou la financer par des recettes supplémentaires sera l'un des enjeux prioritaires de la période.

2.2.3 Conclusion

Plusieurs problèmes apparaissent à l'analyse des projections budgétaires de la Nouvelle-Calédonie pour la période 2012-2014.

2.2.3.1 *L'épargne de fonctionnement doit être impérativement redressée*

Négative en 2006, 2009 et 2010 la capacité d'autofinancement devrait être positive en 2011. Elle apparaît néanmoins fragile, car tributaire à la fois d'une bonne tenue des recettes, et d'une évolution maîtrisée des dépenses. Cette bonne configuration s'est certes réalisée en 2011 avec une croissance des produits fiscaux de 13% et une progression des dépenses limitée à 3 %, mais il est peu probable que ce scénario très favorable puisse se réaliser tous les ans jusqu'en 2014.

Dès lors, la mise en œuvre d'un plan de réduction des charges étant, dans le contexte actuel, difficile à mettre en œuvre, la chambre estime que la collectivité devrait également agir sur les recettes, en créant des ressources nouvelles ou en diminuant ses dépenses fiscales. A cet égard, la chambre observe, comme elle l'avait d'ailleurs déjà recommandé dans son rapport datant de 2008, que la Nouvelle-Calédonie s'est engagée dans une réflexion sur la réforme de la fiscalité directe et que s'agissant de la fiscalité indirecte, elle a procédé à une réforme importante tout récemment, en votant la loi du pays 2012-4 du 22 mars 2012 instituant une taxe générale sur les activités, équivalente à la TVA métropolitaine. Cet impôt pourrait offrir des marges de manœuvre substantielles à la collectivité.

2.2.3.2 *Le financement de la section d'investissement doit être précisé*

Dans les projections disponibles, le financement de la section d'investissement est assuré par un excédent prévisionnel de fonctionnement dont la réalisation est peu probable. Dès lors, l'équilibre du financement devra être obtenu par un mixage différent des recettes, réservant une place plus importante aux subventions et à l'emprunt, sans méconnaître la piste d'une réduction des dépenses d'investissement.

Aussi, la chambre considère-t-elle que la collectivité devra estimer le niveau possible des subventions qu'elle pourra obtenir (il a atteint 25 % des recettes de 2006 à 2011, alors qu'il n'est pas compté dans les projections) et calibrer son recours à l'emprunt.

2.2.3.3 Le résultat cumulé de clôture doit être redressé

Actuellement, le résultat propre cumulé est en déficit, même s'il est mal identifié. La reconstitution des réserves financières devrait être un des objectifs prioritaires de la collectivité.

Dans sa réponse, la collectivité a indiqué que sa situation financière était en cours de redressement. Sans méconnaître l'amélioration enregistrée en 2011, la chambre souhaite néanmoins l'alerter sur le poids de la contrainte financière telle qu'estimée pour la période 2012-2014. Elle constate toutefois que les leviers à disposition de la Nouvelle-Calédonie sont très nombreux – fiscalité supplémentaire, revue des dépenses fiscales, action sur les coûts, subventions, emprunts et partenariats. Elle rappelle enfin que les choix à opérer ne relèvent pas des recommandations de la chambre.

3 L'évolution du régime de la publicité foncière

3.1 Objet et activité du service de la publicité foncière

3.1.1 Les missions

3.1.1.1 La mission civile

La publicité foncière est un service public dont la première et principale mission est de nature civile. Il s'agit en effet de garantir la sécurité des transactions immobilières en enregistrant et en rendant public¹⁴ les biens fonciers (terrains, immeubles, parcelles)¹⁵ et leurs propriétaires, ainsi que les droits grevant la valeur de ces biens¹⁶. L'hypothèque étant le principal droit de ce type, le terme de conservation des hypothèques désigne le service chargé de la publicité foncière ce qui est le reflet d'un de ses rôles principaux qui est d'actualiser en permanence les hypothèques et les privilèges sur les biens fonciers.

La conservation des hypothèques travaille en liaison quotidienne avec les notaires¹⁷ qui lui transmettent l'ensemble de leurs actes et la sollicitent pour les établir. Il leur est en effet indispensable d'être certains des droits – le document délivré qui renseigne sur ces droits s'intitule état hypothécaire - grevant les biens immobiliers, objet des actes qu'ils établissent.

La mission de la conservation des hypothèques est ainsi indispensable à la réalisation des transactions immobilières. Sans les états qu'elle transmet aux notaires ceux-ci ne seraient plus en mesure de garantir à leur client notamment la valeur du bien qu'il s'apprête à acquérir dans la mesure où elle dépend des hypothèques et autres droits que le vendeur a pu souscrire sur le bien. En supposant par exemple qu'un acquéreur ne soit pas informé par son vendeur que ce

¹⁴ D'où le terme de « publicité » donné à cette mission. Le secret des transferts immobiliers est source d'une grande insécurité juridique.

¹⁵ D'où le qualificatif de « foncière » donné à la publicité.

¹⁶ Ces droits qui portent sur des « choses » et non sur des personnes sont généralement désignés sous le nom de droits réels.

¹⁷ En Nouvelle-Calédonie, les cinq études notariales de Nouméa sont les principaux bénéficiaires des services de la conservation des hypothèques

dernier a hypothéqué le bien pour la totalité de sa valeur, l'acheteur devrait, pour en devenir réellement propriétaire, lever l'hypothèque, et ainsi, payer le bien une seconde fois.

Le rôle de la conservation des hypothèques est de garantir les acquéreurs contre ce risque. Tout acte grevant la valeur d'un bien objet d'un acte de vente est connu grâce à ce service. Ceci permet de conclure la vente dans des conditions optimales de sécurité juridique. Dans les pays où ce service n'existe pas, il est nécessaire de souscrire une assurance transaction, qui garantit la valeur du bien acquis¹⁸.

Pour effectuer cette mission, la conservation des hypothèques reçoit quotidiennement les actes des notaires. Elle enregistre leur dépôt (registre des dépôts de pièces). Elle transcrit dans ses registres l'ensemble des translations de propriétés (registre des transcriptions¹⁹). Elle procède à l'inscription des droits éventuels grevant les biens (registre des inscriptions). Ces tâches sont désignées sous le terme de formalités de la publicité foncière. La réalisation de ces formalités constitue le premier volet des missions de la conservation des hypothèques. L'ensemble de ces formalités est défini comme la « publication ». Tout acte doit être publié pour être opposable. L'efficacité de ces missions implique bien évidemment l'expertise par le service des actes notariés qui sont déposés, lesquels peuvent être très complexes.

L'autre volet de la mission civile de la conservation des hypothèques est de renseigner, c'est à dire de déférer aux réquisitions des usagers. Tout administré, personne physique ou personne morale peut solliciter la conservation pour obtenir un résumé de tout ou partie des informations foncières qu'elle détient sur une personne. La conservation est à même, en effet, d'établir le bilan hypothécaire de tout propriétaire, soit ses propriétés et les droits réels (hypothèques, etc.) grevant éventuellement celles-ci. Le document délivrant les informations de la conservation est dénommé état hypothécaire. La demande de renseignement est dénommée comme réquisition.

Il est à noter que le droit applicable en Nouvelle-Calédonie ne permet qu'un seul point d'entrée qui est le nom du propriétaire. Il n'existe pas, comme précisé ci-après, de répertoire des biens immobiliers. Les réquisitions ne peuvent donc être formulées que du chef d'une personne nommément désignée.

La mission civile du service de la publicité foncière peut être ainsi résumée : publier et renseigner.

3.1.1.2 La mission fiscale et cadastrale

La conservation des hypothèques assure également une mission fiscale. Le conservateur des hypothèques est un comptable public qui émet et encaisse les titres relatifs à la taxe hypothécaire perçue sur les transactions. Cette taxe ne doit pas être confondue avec le « salaire » du conservateur dont l'objet sera précisé à la section suivante.

¹⁸ Ainsi que le disait M. Beaufret, directeur général des impôts, devant l'assemblée générale de l'association des conservateurs des hypothèques en 1998 : « Aujourd'hui, si un investisseur à New-York cherche à acheter un bien immobilier, il ne peut pas être tout à fait sûr de la propriété de ce bien. Aucun conservateur des hypothèques n'y déclarera à coup sûr, sous sa responsabilité, que l'immeuble appartient bien au vendeur. L'investisseur va donc souscrire une assurance de sécurité juridique. C'est un surcoût... ».

¹⁹ La première transcription effectuée en Nouvelle-Calédonie remonte au 10 février 1860.

Il est à noter qu'en Nouvelle-Calédonie, où ce que l'on dénomme la « formalité fusionnée » n'existe pas, les usagers doivent se rendre à la recette des services fiscaux pour accomplir les formalités de l'enregistrement et le paiement des droits correspondants. En France métropolitaine, le service de la publicité foncière est également chargé de l'enregistrement.

La publicité foncière exerce enfin une mission cadastrale, car elle est l'une des instances administratives intéressées aux caractéristiques cadastrales des biens immobiliers. En effet, les transactions qu'elle est chargée de transcrire correspondent à des biens répertoriés au cadastre. Or, une erreur dans la désignation cadastrale du bien peut affecter la valeur du bien.

C'est pourquoi, en métropole, le service de la publicité foncière a pour mission de s'assurer de la désignation cadastrale du bien préalablement à toute transcription ou inscription le concernant. Elle est donc amenée à vérifier systématiquement la concordance entre le fichier immobilier et le cadastre. Tel n'est pas encore le cas en Nouvelle-Calédonie.

3.1.1.3 Le rôle du conservateur des hypothèques

Issu de textes remontant à 1673²⁰ pour les plus anciens et créée sous ce nom par l'édit royal du 17 juin 1771, l'institution du conservateur des hypothèques fait de ce dernier le garant de la validité des états hypothécaires que délivrent ses services. Les droits publiés étant les seuls opposables aux tiers, la protection des parties à une transaction dépend de la validité des états hypothécaires délivrés par le conservateur des hypothèques. En effet, en cas d'erreur ou d'omission, l'acquéreur d'un bien peut subir un préjudice important. L'originalité du dispositif créé en 1771 et qui a perduré jusqu'aujourd'hui est que le conservateur y est responsable à titre personnel de la validité des informations que contiennent les états délivrés par ses services.

Par conséquent, si une partie à une transaction subit un préjudice du fait d'une erreur dans un état, le contentieux en responsabilité visant à indemniser ce préjudice sera porté à l'encontre du conservateur²¹, en son nom personnel, devant les juridictions civiles. Le contentieux ne pourra être porté devant les juridictions administratives, comme ce serait le cas pour tout autre service administratif. Cette responsabilité civile personnelle, qui s'ajoute à sa responsabilité en tant que comptable public, peut être mise en œuvre sur le fondement de textes spéciaux (articles 2197, 2199, 2202 du code civil), mais aussi en vertu de l'article 1382 du code civil. Il est à noter que le conservateur peut être poursuivi, même après la fin de ses fonctions, pendant 10 années, sa responsabilité étant aussi transmissible aux héritiers.

Vu l'importance des droits garantis par les conservateurs qui s'élèvent à plusieurs centaines de milliards d'euros (185 MdF CFP en Nouvelle-Calédonie fin 2010), ceux-ci sont protégés par une assurance collective, souscrite par l'Association mutuelle des conservateurs, auprès des Mutuelles du Mans Assurance (MMA).

L'archaïsme du régime de responsabilité s'accompagne d'un autre qui est la rémunération directe du conservateur par les particuliers, lesquels doivent pour chaque formalité et renseignement lui verser un salaire qui résulte d'un barème. Ce salaire est la contrepartie de la responsabilité personnelle et étendue du conservateur. C'est pour cette raison qu'il a été rendu proportionnel à la valeur des biens pour les formalités de transcriptions et d'inscriptions. Pour

²⁰ Edit du 21 mars dit de Colbert prévoyant une législation sur les hypothèques

²¹ Voir par exemple en annexe I les conclusions de l'avocat d'un notaire, pour un contentieux en 2009 devant le tribunal de première instance de Nouméa, expliquant que l'origine et la responsabilité relatives à une omission dans un acte notarié sont à rechercher non chez le notaire mais auprès du conservateur.

les demandes de renseignement, le barème consiste dans des tarifs fixes, propres à chaque type de renseignement et dont il est à noter qu'ils n'ont pas été révisés depuis 1980.

Le conservateur ne conserve qu'une petite partie de ce salaire. En effet, comme ses services lui permettent de réaliser sa mission et qu'ils sont financés par l'Etat et en Nouvelle-Calédonie, par la collectivité de Nouvelle-Calédonie, une partie variable, mais importante de ce salaire, est immédiatement reversée à sa collectivité par le conservateur.

Ce mode de rémunération, de même que l'institution même du conservateur n'ont jamais été clairement compris, car ils ne cadrent pas avec les principes habituels de fonctionnement de l'administration. Finalement, sa suppression, par la substitution de la responsabilité de l'Etat à celle des conservateurs, sera effective en France métropolitaine, à compter du 1^{er} janvier 2013 (cf. infra). La chambre estime nécessaire d'alerter la collectivité sur l'urgence d'adapter son propre dispositif à cette échéance, car la réforme métropolitaine ne permettra plus au service de la publicité foncière de fonctionner comme actuellement. En effet, le contrat d'assurance groupe, souscrit par l'association des conservateurs, sera supprimé ce qui aura pour effet de priver le conservateur néo-calédonien de la possibilité de s'assurer et donc de continuer à exercer ses fonctions (cf. section 3.2).

3.1.2 L'activité du service

3.1.2.1 *Le fonctionnement général du service*

Le service de la conservation des hypothèques compte 16 agents, dont le conservateur des hypothèques. Ce dernier exerce également les fonctions de directeur des services fiscaux et n'est présent physiquement qu'une partie de la journée²² dans le service, qui compte donc 15 agents permanents dont 2 cadres A, 6 cadres B et 8 cadres C.

L'activité du service a été multipliée par 3 depuis 1990 alors que le nombre d'agents n'a augmenté que de 6 personnes, ce qui explique qu'il soit actuellement aux limites de ses capacités tant en termes de service rendu que de maîtrise des risques. Il ne serait toutefois pas forcément nécessaire de recruter à l'avenir d'agents supplémentaires, car la surcharge d'activité du service provient pour une large part des archaïsmes du dispositif calédonien de publicité foncière : faiblesse des tarifs demandés aux usagers pour les renseignements, absence d'informatisation, absence de document hypothécaire normalisé, etc.

Une réforme du dispositif de la publicité foncière sur laquelle la chambre a souhaité émettre diverses recommandations (cf. 3.2) permettrait sans nul doute de rationaliser et d'alléger la charge de travail du service tout en diminuant les risques qui demeurent aujourd'hui importants.

Au quotidien, l'activité du service consiste à recevoir en dépôt en début de matinée, les pièces déposées par les notaires et les demandes diverses émanant des usagers (études notariales, mais aussi banques, particuliers). Ces dépôts d'actes alimentent le registre des dépôts. L'enregistrement du dépôt d'un acte ou d'une demande est la toute première tâche à effectuer.

²² Le conservateur clôture le travail séquentiel du service chaque fin de journée, en effectuant le contrôle de second niveau sur les actes, en les authentifiant, en signant l'ensemble des renseignements hypothécaires requis et en arrêtant la journée comptable.

Sa date détermine en effet l'ordre de priorité entre deux actes : en cas de litige entre deux hypothèques ou deux ventes portant sur le même bien, l'acte déposé le premier primera sur le second.

Les dépôts de demandes de renseignement, dénommées « réquisitions », alimentent le registre des réquisitions.

L'action du service consiste ensuite à donner les suites utiles aux dépôts et aux réquisitions. Les réquisitions donnent lieu à la rédaction d'états hypothécaires. Les dépôts d'actes déclenchent une série de tâches qui sont décrites ci-après.

Parallèlement, une partie de l'activité du service est consacré au stockage des actes déposés.

3.1.2.2 Les indicateurs d'activité du service

L'augmentation du nombre de comptes personnels gérés, qui est passé de 58 000 en 1990 à 110 000 aujourd'hui, est un indicateur synthétique de l'accroissement de l'activité du service. Ce phénomène provient du développement de l'urbanisation et de la croissance économique dont bénéficie la Nouvelle-Calédonie depuis une vingtaine d'années. Il explique le développement de tous les indicateurs d'activité.

3.1.2.2.1 Les transcriptions, les inscriptions et les mentions en marge

Lorsque les actes des notaires sont apportés au service et que leur dépôt est enregistré, le service doit – sous la responsabilité civile du conservateur – lire l'acte entier et transcrire dans ses registres toutes les informations pour identifier les droits réels constitués sur le bien.

Le dépôt d'un acte peut générer soit une transcription, s'il s'agit d'un acte translatif de propriété, soit une inscription s'il s'agit d'une hypothèque constituée sur un bien déjà transcrit, soit une mention en marge si l'acte modifie un bien déjà transcrit : typiquement, un règlement de copropriété nouveau doit être mentionné en marge.

L'analyse de l'acte se déroule le jour même du dépôt et l'agent qui en est chargé, doit, compte tenu du nombre de documents déposés par jour, être rapidement en capacité de repérer dans l'acte les informations concernant la publicité foncière qu'il convient de garder dans les registres de la conservation. Les registres sont servis, non pas par l'agent qui a analysé l'acte, mais collectivement, par la technique du collationnement, c'est-à-dire la lecture à haute voix par un agent de la conservation des informations à transcrire, le contrôle de ces informations par un autre agent et l'annotation des registres des transactions et des inscriptions par deux autres agents sous cette dictée. L'acte étant repris le lendemain par le notaire, il doit être analysé et photocopié dans la journée. Il n'est pas possible d'étaler le traitement des actes sur plusieurs journées en cas de dépôt important.

La conservation des hypothèques a eu l'activité suivante dans le domaine de la publicité foncière.

Tableau n°28 : Activité de la conservation des hypothèques de Nouméa

Formalités effectuées en :	2010
Nombre d'actes déposés	7 791
Ayant donné lieu à	
<i>Nombre de transcriptions</i>	<i>3 954</i>
<i>Nombre de mentions en marge</i>	<i>1 575</i>

	<i>Nombre d'inscriptions</i>	4 202
Soit un nombre total de formalités de		9 731
Nombre de formalités par jour		40
Pour mémoire : nombres d'actes retournés pour précisions à apporter		1 480

SOURCE : chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie (chiffres : débat d'orientation budgétaire du BP 2012)

3.1.2.2.2 La délivrance des renseignements

A cette première mission, s'ajoute le renseignement des usagers. Au total, en 2010, le service a délivré 29 147 états hypothécaires. Il en avait délivré 7 856 en 1990 et 24 733 en 2008. Cette augmentation résulte de l'activité immobilière mais aussi de la faiblesse des tarifs.

3.1.2.2.3 Les recettes perçues

Le conservateur des hypothèques perçoit pour le compte de la Nouvelle-Calédonie la taxe hypothécaire et pour lui-même un salaire, déjà évoqué, dont il reverse 76% à la Nouvelle-Calédonie. Ce salaire étant imposé à 40% au titre de l'impôt sur le revenu, car son montant annuel le place systématiquement dans la dernière tranche du barème de cet impôt, le salaire effectif est le salaire net d'impôt. Les montants de ces différents produits de 2006 à 2010 ont été les suivants.

Tableau n°29 : Activité de la conservation des hypothèques de Nouméa (en MF CFP)

Recettes perçues	2006	2007	2008	2009	2010
Taxe hypothécaire	214	222	362	280	239
Salaire reversé à la Nouvelle-Calédonie	111	114	130	174	130
Salaire net du conservateur des hypothèques	14,6	14,9	17,1	22,9	17,0

SOURCE : CTC (chiffres : comptes de gestion et budget)

3.1.2.2.4 L'archivage

En dernier lieu, l'activité du service consiste également à réunir les actes en les reliant, ce qui est désigné sous le nom de volume enliassé. Les volumes ayant tous la même épaisseur, un volume rassemble un nombre d'actes qui varie en fonction de la longueur des actes. De 1860 à 1995, la conservation a relié 2 866 volumes. De 1995 à 2011, elle a relié 2 885 volumes, ce qui tient à la fois à l'accroissement du nombre d'actes déposés et à la longueur de ces derniers.

3.2 Les conditions d'une nouvelle mise en œuvre des missions du service

3.2.1 Une réglementation obsolète

3.2.1.1 *Le rappel de la réglementation métropolitaine*

La conservation des hypothèques a été profondément réformée en France sous le Second Empire, par la loi du 23 mars 1855 rendant obligatoire la transcription des actes immobiliers, à une époque où les grands travaux du baron Haussmann à Paris, la croissance économique générale et le développement des sociétés de crédit immobilier en premier lieu desquelles le Crédit Foncier, rendaient nécessaire un renforcement de la sécurité des transactions. Un siècle plus tard en 1955, les mêmes causes – dynamisme de l'immobilier, développement de nouvelles formes de propriété et de crédits – ont engendré les mêmes effets et rendu nécessaire une modernisation de la réglementation sur la publicité foncière qui fut prise par deux décrets réformant l'ensemble de la publicité foncière.

Les principaux axes de la réforme de 1955 en France métropolitaine ont été :

- la création d'un fichier des immeubles – ou fichier immobilier - et d'un fichier des parcelles à côté du fichier personnel qui existait déjà, ce qui permet d'obtenir des renseignements sur un immeuble ou une parcelle sans connaître le nom de son ou de ses propriétaires ;
- la mise en concordance du fichier immobilier et du cadastre ;
- la prise en compte des mentions en marge dans l'activité de la publicité foncière ;
- la possibilité de refuser le dépôt d'un acte notarié pour écarter de la publicité les actes non correctement établis ;
- l'application de l'obligation de dépôt à de nouvelles catégories d'actes ;
- la suppression de l'inscription d'office du privilège du vendeur.

La réglementation a continué d'être modernisée en métropole d'abord avec la loi du 26 décembre 1969 qui a transféré à la publicité foncière la formalité de l'enregistrement²³ et la perception des droits en découlant, laquelle était auparavant accomplie auprès des recettes des impôts. Ce rôle fiscal a été ensuite étendu, en attribuant aux conservations des hypothèques la perception de la TVA et de l'ensemble de la fiscalité sur les opérations mixant transaction immobilière et mobilière.

Enfin, la loi du 6 avril 1998 a autorisé l'informatisation du registre des dépôts, ce qui a permis l'informatisation de l'ensemble du service et a fortement contribué à fiabiliser le système et à diminuer les risques d'erreur.

Dernièrement, la loi du 28 mars 2011 a renforcé les règles régissant la publicité foncière notamment en écartant de la publicité la plupart des actes sous seing privé, même déposés chez un notaire²⁴.

Dans le cadre de la modernisation de la publicité foncière, l'Etat a décidé, en dernier lieu, à compter du 1^{er} janvier 2013²⁵, de substituer sa responsabilité à celle, personnelle, des conservateurs des hypothèques tout en maintenant l'ensemble de la réglementation de la publicité foncière. Rien ne distinguera, après cette date, les services de la publicité foncière des autres services administratifs de la direction générale des finances publiques.

La réglementation de la publicité foncière en France métropolitaine est ainsi passée d'une situation où elle visait, sous l'empire du décret de 1855, à créer des chambres d'enregistrement dont le champ était limité à un nombre restreint d'actes, à la situation actuelle. Le cadre réglementaire permet aux services de la publicité foncière d'assurer une mission globale de sécurisation des transactions et des informations immobilières. Rien de tel en Nouvelle-Calédonie, dont la publicité foncière reste régie, pour l'essentiel, aux dispositions issues du seul décret de 1855

3.2.1.2 La réglementation en Nouvelle-Calédonie

²³ Ce qui est appelé la « formalité fusionnée ».

²⁴ Il s'agit de l'ensemble des actes qui étaient déposés au rang des minutes des notaires.

²⁵ Ordonnance du 11 juin 2010.

En effet, le décret de 1955 n'ayant pas été rendu applicable en Nouvelle-Calédonie, pas plus qu'aucun des textes ayant modernisé la publicité foncière en métropole, la réglementation applicable n'a pas évolué depuis 1855. La publicité foncière de la collectivité continue d'appliquer des règles anciennes éparses et non codifiées, en s'appuyant sur des ouvrages nécessairement antérieurs à la réforme de 1955²⁶. De plus, elle n'a pas accès aux nouvelles procédures requises par un système moderne de publicité foncière.

3.2.1.2.1 Impossibilité juridique de refuser le dépôt d'un acte

Ainsi, le service ne peut écarter de la publicité des actes mal rédigés comportant des risques d'erreurs : sous l'empire de la réglementation de 1855, tout acte déposé est censé être transcrit et le service ne dispose d'aucun pouvoir de rejet. Pourtant, la responsabilité du conservateur est engagée en cas d'erreur ultérieure. Le service doit donc, le jour même du dépôt, faire l'analyse de l'acte et si des corrections sont à apporter, elles doivent être négociées avec l'étude notariale. Le pourcentage d'actes ainsi déposés puis retournés pour différents motifs (origine de propriété peu claire, désignation du bien imprécise, incohérences) est passé de 10% des actes déposés en 2008 à 19% en 2010.

Néanmoins, les notaires restent libres de retirer l'acte du dépôt pour correction ou pas. Il n'est ainsi pas rare de voir un notaire refuser la correction qui lui est demandée. Cette situation est source d'insécurité juridique et crée un déséquilibre au détriment du service qui est amené à contrôler les actes au fond, ce qui revient à corriger (et à faire le contrôle qualité) des actes des notaires, sans pouvoir faire accepter les corrections qui lui semblent pourtant essentielles.

Une disposition permettant au service d'écarter d'autorité un acte ultérieurement à son dépôt serait donc souhaitable afin de pouvoir réguler l'activité du service et renforcer le contrôle de la qualité des actes chez les notaires.

3.2.1.2.2 Inscription d'office du privilège du vendeur

Le service continue de devoir inscrire de sa propre initiative et sous sa responsabilité, le privilège du vendeur si celui-ci fait crédit à l'acheteur ou du prêteur de deniers si l'acheteur emprunte les fonds nécessaires. Or, en matière d'inscription de créances hypothécaires, le principe est de déposer un acte ou bordereau rédigé par le créancier et sous sa propre responsabilité. Le fait que cette obligation n'existe pas en Nouvelle-Calédonie contraint le service à rédiger lui-même le bordereau d'inscription puis l'inscription, ce qui n'est ni judicieux ni souhaitable sous trois points de vue :

- ceux qui disposent des informations les plus précises pour rédiger l'acte sont soit le créancier soit son mandataire, le notaire. Il peut d'ailleurs parfois arriver que le créancier ne souhaite pas bénéficier de l'inscription d'une créance privilégiée sur le bien cédé, ce qui n'est pas possible dans le dispositif actuel ;
- le temps consacré par le service à l'analyse de l'acte et à la rédaction du bordereau est important. Ce temps serait sensiblement réduit si le bordereau était rédigé par le notaire (à l'instar de ce qui est pratiqué en métropole depuis 1955) ;
- l'inscription d'office du privilège du prêteur de deniers ne vaut que pour le capital et doit être doublé par le dépôt d'un acte constituant une hypothèque pour la valeur des intérêts à valoir sur l'emprunt. L'intérêt de cette procédure est donc

²⁶ La conservation des hypothèques se sert essentiellement d'un recueil doctrinal dénommé « le Massounabe » remontant à 1948.

limité dans la mesure où une procédure parallèle doit être mise en œuvre par le notaire pour garantir les intérêts dus au prêteur.

Il serait souhaitable de supprimer l'inscription d'office du privilège du vendeur et par subrogation celui du prêteur de deniers.

3.2.1.2.3 L'inscription des mentions hypothécaires « en marge »

Les mentions hypothécaires "*en marge*" ne sont pas prévues par le texte de 1855. Si en l'absence de texte légal formel, le conservateur peut refuser d'annoter ses registres de ce type de mention, il convient de tenir compte de la pratique et du fait que la réforme de 1955 a fait obligation en métropole au conservateur de publier sous forme de mention en marge, un certain nombre d'opérations. Dès lors, la conservation des hypothèques publie les mentions en marge, dans le souci de refléter l'exactitude de la documentation détenue par le service et d'assurer une complète sécurité juridique. Cependant cette activité n'est encadrée par aucune norme juridique et pèse sur l'activité du service alors qu'elle engage la responsabilité du conservateur.

Il serait donc souhaitable que la pratique des mentions en marge soit encadrée par la réglementation, comme c'est le cas en métropole, depuis 1955.

3.2.1.2.4 L'absence de document hypothécaire normalisé

L'une des difficultés importantes pour la conservation des hypothèques est que, contrairement à ce qui a été mis en œuvre depuis 1990 en métropole par un partenariat entre la direction générale des impôts et le conseil supérieur du notariat et les notaires, il n'existe pas de document hypothécaire normalisé (DHN) regroupant les clauses susceptibles d'intéresser la publicité foncière en début de document. En métropole, le DHN constitue le document destiné à la formalité. Il reprend toutes les clauses de l'acte en les ventilant en deux parties distinctes dont la première doit contenir tous les éléments nécessaires à la publicité foncière ainsi qu'au calcul des droits et taxes.

Il n'est plus rare qu'un acte de vente dépasse les 40 pages, voire 50, ce qui amène les agents du service à examiner l'ensemble de l'acte pour effectuer les formalités de la publicité, ce qui requiert un savoir faire notarial, est source de risques et consomme beaucoup de temps.

Un projet de convention tendant à obtenir des notaires de Nouvelle-Calédonie une présentation normalisée des actes notariés de vente a été soumis à la profession par la direction des services fiscaux. Une réduction de plus 50% du nombre de pages à analyser par le service est attendue de la mise en œuvre de la présentation normalisée, qui dès lors apparaît hautement souhaitable. A cet égard, la chambre se félicite que, dans sa réponse, le gouvernement ait indiqué avoir signé une convention concernant la mise en œuvre du DHN.

3.2.1.2.5 L'informatisation du registre des dépôts

L'article 2454 du code civil qui autorise les services métropolitains à informatiser le registre des dépôts n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie. Le service a néanmoins procédé à

l'informatisation des dépôts en parallèle à la tenue du registre papier, mais la tenue de ce dernier reste obligatoire ce qui représente une perte de temps. De plus, l'absence de base juridique ne permet pas d'utiliser la base informatique pour l'ensemble des activités du service qui ne peut dès lors s'informatiser. Il serait donc souhaitable d'actualiser la réglementation applicable dans ce domaine.

3.2.1.2.6 Le salaire du conservateur

Comme indiqué plus haut, le salaire du conservateur se compose d'une rémunération proportionnelle à la valeur des biens pour les formalités et de tarifs appliqués pour les renseignements. Le tableau n°30 détaille les éléments du salaire du conservateur pour une vente de 23 MF CFP entièrement financée par un prêt hypothécaire du même montant. Net d'impôt sur le revenu, il apparaît comme négligeable, comparé aux frais de notaire ou aux prélèvements fiscaux.

Selon l'angle d'analyse, cette rémunération peut être jugée proportionnée à la responsabilité encourue ou au contraire, excessive. Il n'y a pas à cet égard de critère objectif qui pourrait être mis en œuvre. Quoique les comparaisons demanderaient à être précisées, il semble que vu le niveau des tarifs fixes notamment, le salaire du conservateur en Nouvelle-Calédonie soit inférieur ou égal à celui prélevé en métropole. Toutefois, l'évaluation du niveau du salaire a un intérêt surtout théorique dans la mesure où en 2013, il sera nécessaire que la Nouvelle-Calédonie substitue sa responsabilité à celle du conservateur qui de ce fait, ne sera plus rémunéré par le dispositif du salaire.

Tableau n°30 : Détails des « frais de notaire » en F CFP pour une vente de 23 MF CFP avec prêt hypothécaire

Montant de la vente (avec prêt hypothécaire)	Prix de vente 23 MF	En % du prix de vente
Nouvelle-Calédonie : recettes totales	2 232 652	9,71%
Nouvelle-Calédonie : taxe de solidarité sur les services applicable aux frais du notaire	26 600	
Nouvelle-Calédonie : droits de timbres sur copies authentiques, environ	8 300	
Nouvelle-Calédonie : droits d'enregistrement 9%	2 070 000	
Nouvelle-Calédonie : droits sur les pièces annexées à l'acte	35 000	
Nouvelle-Calédonie : taxe hypothécaire	69 000	
Nouvelle-Calédonie : Reversement de 76% du salaire du conservateur	21 088	
Nouvelle-Calédonie : imposition du salaire du conservateur au taux marginal de 40%	2 664	
Notaire : émoluments totaux	532 000	2,31%
Notaire : émoluments sur la vente	292 800	
Notaire : émoluments sur le prêt	195 200	
Notaire : frais de dossier (procuration, offre de prêt, assurance, note diverses)	44 000	
Conservateur des hypothèques : salaire net total	3 995	0,017%
Salaire net du conservateur sur la vente	2 407	
Salaire net du conservateur sur le prêt	1 524	
Salaire net sur les réquisitions préalables à la vente (demande d'états hypothécaires)	43	
Salaire net sur l'état hypothécaire découlant de la vente	22	
Coût total des « frais de notaires »	2 768 647	

SOURCE : CTC (chiffres : comptes de gestion et budget)

Pour 2012 cependant, il conviendrait d'éviter un saut excessif du salaire du conservateur pour les opérations de publicité foncière afférentes aux transferts de propriété des collèges et des lycées aux provinces et à la Nouvelle-Calédonie. Lorsque ces transferts ont eu lieu en métropole, une disposition de rang législatif – c'est le niveau qui fixe la responsabilité du conservateur – avait été prise afin d'exonérer au cas particulier les conservateurs de leur responsabilité sur ses translations de propriétés et par voie de conséquence d'exonérer ces opérations du paiement du salaire.

La chambre estime qu'une mesure analogue devrait être demandée par la Nouvelle-Calédonie à l'Etat qui est encore l'autorité compétente dans ce domaine puisqu'une telle exonération de responsabilité ressort au droit civil.

3.2.1.2.7 Le niveau des tarifs fixes

La chambre estime que les tarifs fixes que doivent verser les usagers en contrepartie des demandes de renseignement devraient être réévalués car leur quasi gratuité génère sans doute une demande anormalement forte de renseignements qui représentent 77% de l'activité du service contre 57 % en métropole. Or, la chambre observe qu'en France métropolitaine, une grille tarifaire beaucoup plus élevée qu'en Nouvelle-Calédonie est en place.

En effet, les tarifs exigibles pour la délivrance des renseignements hypothécaires, n'ont jamais été révisés depuis l'arrêté du 14 janvier 1980 les ayant fixé en dernier lieu et sont devenus symboliques : par exemple, 150 F pour un certificat. Du fait de ces faibles tarifs, les banques auraient par exemple pris l'habitude, pour constituer leurs dossiers, de demander le bilan hypothécaire de leurs clients. Les notaires conseilleraient à leurs clients de demander eux-mêmes le bilan hypothécaire du bien qu'ils s'approprient à acquérir, parallèlement à leur demande propre.

Il serait donc nécessaire de relever les tarifs qui pèsent actuellement d'un poids négligeable. A compter de 2013, une fois substituée la Nouvelle-Calédonie à l'institution des conservateurs, la chambre considère donc comme souhaitable une révision de l'ensemble des tarifs des renseignements délivrés par la publicité foncière.

3.2.1.2.8 L'absence de fichier immobilier et de concordance cadastrale

En dernier lieu, la chambre observe que la publicité foncière en Nouvelle-Calédonie est exclusivement personnelle, la seule clé d'entrée dans les registres étant l'identité de la personne physique ou morale propriétaire du bien immobilier. On ne peut demander de renseignement du chef d'un immeuble.

Or, une publicité foncière moderne doit être personnelle mais également réelle. Elle doit être capable :

- de fournir le bilan hypothécaire d'une personne comme actuellement ;
- de déterminer le bilan hypothécaire d'un immeuble ou d'une parcelle ce qui est possible en France métropolitaine mais pas en Nouvelle-Calédonie.

Aujourd'hui la publicité foncière calédonienne ne peut que confirmer ou infirmer l'existence d'un droit de propriété du chef d'une personne déterminée, mais elle ne peut désigner ex nihilo le propriétaire d'un immeuble.

S'agissant des références cadastrales, il n'y a aucun dispositif de mise en concordance entre les données détenues par le service du cadastre et celles du service de la publicité foncière. La chambre estime qu'il conviendrait d'imposer, à l'appui de l'acte de vente, la présentation d'une attestation de désignation cadastrale concordante avec les références cadastrales du bien dans l'acte de vente.

Au total, il serait donc nécessaire :

- de mettre en place un fichier immobilier et un fichier des parcelles en complément du fichier personnel ;
- d'assurer la concordance entre ces fichiers et le cadastre.

3.2.1.2.9 La formalité fusionnée

Dans l'optique d'une simplification pour les usagers qui n'auraient plus à se rendre qu'à un seul guichet et d'une centralisation sur le service de la publicité foncière des missions se rapportant au domaine immobilier, il serait souhaitable de mettre en place en Nouvelle-Calédonie la formalité fusionnée. Ainsi, les usagers n'auraient à présenter leurs actes qu'une seule fois à l'administration, pour les faire authentifier et enregistrer et pour régler à la fois la taxe hypothécaire et les droits d'enregistrement.

3.2.2 Les contraintes et les opportunités découlant de la réforme du dispositif en métropole

3.2.2.1 *L'extension nécessaire de la réforme métropolitaine*

A compter du 1^{er} janvier 2013, en application de l'ordonnance du 11 juin 2010²⁷, la responsabilité de l'Etat se substituera à celle des conservateurs des hypothèques en métropole. Le but de cette réforme est de mettre fin à un régime qualifié en 2008 d'anachronique par la Cour des comptes et qui était au demeurant mal compris du public. De ce fait, le salaire proportionnel versé par les usagers au conservateur sera remplacé par une « *contribution de sécurité immobilière* » qui sera versée à l'Etat, lequel percevra également les tarifs afférents aux demandes de renseignement.

Cette réforme a été réalisée à droit constant s'agissant de la réglementation de la publicité foncière dont les services continueront leurs activités comme par le passé. La seule différence résidera dans la substitution de l'Etat au conservateur. Les règles de responsabilité ne seront toutefois pas strictement identiques car le critère de durée qui était de 30 ans ou 10 ans après la cessation de fonction du conservateur ne peut s'appliquer à l'Etat. Aussi, la durée est-elle fixée uniformément à 10 ans suivant le jour où la faute a été commise.

Du fait de cette réforme, le régime d'assurance des conservateurs métropolitains auquel adhérait aussi le conservateur des hypothèques calédonien disparaîtra à compter du 1^{er} janvier 2013. En revanche, sa responsabilité subsistera car la réforme décrite n'est applicable qu'en métropole. Le conservateur néo-calédonien ne pourra donc plus s'assurer au titre de sa responsabilité personnelle et pourrait légitimement ne plus délivrer d'état hypothécaire. Ceci l'exposerait en effet à un risque contentieux sans être assuré contre celui-ci.

²⁷ Ordonnance prise par habilitation fixée par l'alinéa 1 de l'article 30 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009.

Aussi, apparaî-t-il opportun de prévoir l'adaptation du dispositif métropolitain à la Nouvelle-Calédonie selon un calendrier identique. Cette réforme touchant au droit civil qui est une compétence détenue par l'Etat, la chambre considère comme urgent que des démarches soient engagées en ce sens auprès de l'Etat. Elle consisterait à supprimer la responsabilité hypothécaire et le statut même du conservateur des hypothèques et à faire de la Nouvelle-Calédonie l'institution en charge de la responsabilité hypothécaire. Il conviendrait également, mais il s'agit là de disposition relevant de la Nouvelle-Calédonie, de créer une taxe équivalente à la contribution de sécurité immobilière mise en place en métropole.

Cette réforme devrait être menée sans délai afin de pouvoir entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

3.2.2.2 La mise en œuvre d'une réforme d'ensemble de la publicité foncière

La chambre considère tout d'abord nécessaire d'augmenter les tarifs de la publicité foncière qui n'ont pas bougé depuis 1980 et dont la quasi gratuité est à l'origine de demandes de renseignement parasites, qui pèsent sur la charge de travail du service.

Au-delà, la réforme devrait être l'occasion de moderniser le régime de la publicité foncière calédonien en tenant compte de l'ensemble des éléments de diagnostic cités par ce rapport. La chambre estime en effet nécessaire de transformer les conditions juridiques de l'activité du service afin de lui permettre, sans moyens supplémentaires, de mieux exercer ses missions.

Ces éléments de réforme pourraient être mis en œuvre directement par la Nouvelle-Calédonie, dès que celle-ci deviendra compétente dans le domaine du droit civil, à compter du 1^{er} juillet 2013.

Recommandation n° 12

La chambre recommande la transposition à la Nouvelle-Calédonie, dès le 1^{er} janvier 2013, des principes de la réforme de la responsabilité hypothécaire mise en œuvre en métropole.

Elle relève à cet égard que le 3 avril 2012, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie a émis un vœu en ce sens.

Recommandation n°13

La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie, dès qu'elle sera compétente dans le domaine du droit civil, de procéder à une réforme d'ensemble de la publicité foncière, incluant notamment une réforme de ses tarifs, la création d'un fichier immobilier, l'obligation de concordance cadastrale et le renforcement des moyens juridiques et du rôle fiscal du service en charge de la publicité foncière.

Elle relève que la collectivité a indiqué en réponse adhérer pleinement à cette recommandation et qu'elle a signé avec la chambre territoriale des notaires une convention pour la mise en œuvre du document hypothécaire normalisé.

4 Annexes

4.1 **Liste des recommandations**

Recommandation n° 1	11
La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de modifier la délibération du 27 décembre 1990 portant création des centimes additionnels afin de pouvoir reverser ceux-ci sur la base des montants recouverts, comme l'ensemble des autres recettes qu'elle est chargée de reverser.	11
La chambre relève que dans sa réponse, la collectivité a accepté la mise en œuvre de cette recommandation, mais a indiqué qu'elle doit en examiner la faisabilité technique avec les services du comptable public, lequel sera saisi par la collectivité.....	11
Recommandation n° 2	14
La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de créer un budget annexe pour les opérations de répartition qu'elle est chargée de mettre en œuvre afin que le budget principal ne décrive que les opérations propres de la collectivité pour mieux respecter les principes comptables de transparence et de fidélité.	14
La collectivité indique en réponse qu'elle agrée à la création d'un tel budget annexe, mais que celui-ci ne lui paraît pas possible à mettre en œuvre dans le cadre actuel de la loi organique...	14
De son côté la chambre estime que les dispositions actuellement en vigueur ne font à priori pas d'obstacle à la mise en place d'un tel budget.	14
Recommandation n° 3	15
Pour toutes recettes et dépenses transférées dans un budget annexe, la chambre recommande à la collectivité de calculer le solde des restes à recouvrer et des montants restant à redistribuer se rattachant à la recette transférée, puis de transférer ces soldes du budget principal au budget annexe.....	15
Recommandation n°4	15
Dans l'attente de la restructuration souhaitable du budget, la chambre recommande que lors du vote du compte administratif, le résultat cumulé officiel soit complété par le résultat cumulé reconstitué, selon la méthode de calcul indiquée dans le présent rapport.	15
Recommandation n° 6	15
La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'isoler les opérations de la régie des tabacs dans un budget annexe spécifique afin de sortir ces opérations du budget principal.....	15
La collectivité a indiqué dans sa réponse qu'elle étudiait la faisabilité d'un tel budget.	15
Recommandation n°7	16
La chambre recommande à la collectivité d'adopter, sans nécessité de modification de la loi organique, une disposition cadre permettant, en cas de différence significative entre les prévisions de recettes et les recettes perçues au cours de l'exercice, de mettre en œuvre une revalorisation des montants répartis au cours de l'exercice budgétaire.	16

La collectivité a indiqué dans sa réponse qu'un tel dispositif serait de saine gestion, mais elle a observé qu'il n'était pas prévu par la loi organique.	16
La chambre considère ces modalités ne paraissant pas du niveau de la loi organique et estime qu'elles sont juridiquement compatibles avec les objectifs fixés dans les articles 49 et 181 de la dite loi.	16
Recommandation n°8	17
La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie d'adapter la délibération du 11 août 1993 relative à l'apurement de ses restes à recouvrer en fonction des dispositions désormais applicables de l'instruction comptable M52.....	17
Afin de tenir compte des observations en réponse de la collectivité quant aux difficultés éventuelles d'application du dispositif prévu par cette instruction pour les restes à recouvrer fiscaux, la chambre recommande de suivre les modalités indiquées dans le présent rapport. ...	18
Recommandation n°10	30
La chambre recommande à la collectivité d'utiliser les avances de trésorerie conformément à leur principe de base qui est d'allouer une ressource de trésorerie à un emploi non permanent pour une période inférieure à un an. Dès lors que l'emploi de la ressource devient permanent, elle recommande de transformer l'avance en prêt ou en subvention à l'organisme bénéficiaire.	30
La chambre relève que dans sa réponse, la collectivité a indiqué souscrire à la recommandation tout en précisant que ses contraintes budgétaires actuelles ne lui permettaient pas de la mettre en œuvre. Elle a également indiqué qu'elle était à la recherche de solutions alternatives.	30
La chambre prend acte de la réponse de la collectivité, mais considère néanmoins que sa pratique actuelle en matière d'avances devrait évoluer.....	30
Recommandation n° 12	44
La chambre recommande la transposition à la Nouvelle-Calédonie, dès le 1 ^{er} janvier 2013, des principes de la réforme de la responsabilité hypothécaire mise en œuvre en métropole.	44
Elle relève à cet égard que le 3 avril 2012, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie a émis un vœu en ce sens.	44
Recommandation n°13	44
La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie, dès qu'elle sera compétente dans le domaine du droit civil, de procéder à une réforme d'ensemble de la publicité foncière, incluant notamment une réforme de ses tarifs, la création d'un fichier immobilier, l'obligation de concordance cadastrale et le renforcement des moyens juridiques et du rôle fiscal du service en charge de la publicité foncière.....	44
Elle relève que la collectivité a indiqué en réponse adhérer pleinement à cette recommandation et qu'elle a signé avec la chambre territoriale des notaires une convention pour la mise en œuvre du document hypothécaire normalisé.....	44

4.2 Les opérations de répartition

La loi organique²⁸ fixe que toute recette fiscale de la Nouvelle-Calédonie doit être répartie entre les provinces, les communes et la Nouvelle-Calédonie. Il en va de même pour le bénéfice de la régie des tabacs, service de la collectivité. Cette assiette est répartie selon des clés de répartition fixées par la loi organique. Ce dispositif a pour objet d'assurer le partage des recettes géographiquement concentrées sur la zone du Grand Nouméa avec les collectivités de l'intérieur de la Grande terre et des Iles Loyauté, faiblement dotées en potentiel fiscal. Le tableau ci-après mentionne les dotations versées aux provinces et aux communes au titre de ce mécanisme.

Tableau n°31 : Les répartitions de recettes (MDF CFP)

	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes à répartir constatées	94 062	117 735	116 933	116 190	122 567
Dont : impôts à répartir	89 954	114 034	112 085	111 183	116 834
Dont : bénéfice de la régie des tabacs à répartir	4 108	3 701	4 848	5 007	5 733
Dotations versées aux provinces	53 842	52 876	78 130	59 289	61 946
Dotations versées aux communes	15 880	16 129	22 448	17 594	18 434
Nouvelle-Calédonie	NS				

SOURCE : Direction du budget et des affaires financières et CTC

Le chiffre des recettes de la Nouvelle-Calédonie n'est pas indiqué car cela pourrait laisser croire que ces recettes lui sont acquises. Or, le solde restant à la Nouvelle-Calédonie comprend chaque année une proportion variable mais toujours significative de recettes non acquises.

Le dispositif de la répartition par lequel les dotations indiquées dans le tableau ci-dessus sont calculées puis versées fonctionne selon des règles définies par la loi organique. Celle-ci prévoit que 51,5% au minimum des recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie doivent être réparties aux provinces et 16% au minimum aux communes. La part des provinces peut être majorée par simple délibération du congrès, sans limite de taux. Elle a été portée de 51,5% à 53,5% en 2003. Celle des communes peut être augmentée jusqu'à 18% de l'assiette mais n'a jamais été modifiée depuis 1999.

A ces dotations de fonctionnement s'ajoutent, pour financer les investissements des provinces et des communes, une dotation d'équipement égale à 4% au minimum de l'assiette pour les trois provinces et une dotation d'équipement pour les communes dont le taux minimum est de 0,5% et qui a été porté à 0,75% par le congrès.

Le pourcentage de la Nouvelle-Calédonie se déduit de ceux des provinces et des communes. D'une part, leurs minima étant de 72%, sa part maximum est de 28% de l'assiette²⁹. Ce maximum ne peut augmenter que si les parts des provinces et des communes étaient réduites ce qui supposerait une modification de la loi organique. D'autre part, suite à l'augmentation de la part des provinces et des communes, le pourcentage résiduel de la Nouvelle-Calédonie est passé de 28% à 25,75% de l'assiette de la répartition.

²⁸ Articles : 49, 49-I, 181-I et 181-II de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

²⁹ Cette part maximum (28%) se déduit de la part minimum garantie des provinces (51,5% + 4%) et des communes (16% + 0,5%) soit (72%).

Ce dispositif sui generis est verrouillé en amont par l'article 52 de la loi organique qui précise que seule la Nouvelle-Calédonie peut percevoir les principaux impôts, c'est-à-dire ceux ayant pour assiette de calcul le revenu des personnes physiques, les bénéfices des personnes morales, les importations ainsi que le chiffre d'affaires³⁰.

Les impôts dont le rendement potentiel est le plus important sont ainsi obligatoirement centralisés puis automatiquement répartis entre les trois niveaux de collectivités.

Les recettes perçues par la Nouvelle-Calédonie forment ainsi un fonds commun vis-à-vis duquel chaque catégorie de collectivité dispose d'un « droit de tirage ». La Nouvelle-Calédonie, collectivité pivot chargée d'effectuer les opérations de répartition et verser les dotations correspondantes, ne décide donc pas d'attribuer ces dotations. Celles-ci sont, en effet, versées en application du dispositif institutionnel et ne peuvent être modifiées qu'à la hausse, une diminution n'étant possible que par une modification de la loi organique.

Dans ce dispositif, le rôle de la Nouvelle-Calédonie est de mettre en œuvre les recettes puis de reverser aux communes et aux provinces la part revenant à chacune d'entre elles.

Fait exception au reversement direct, la dotation d'équipement des communes qui ne leur est pas versée mais est conservée par le fonds pour l'équipement des communes, structure sans personnalité morale portée par la Nouvelle-Calédonie que les communes peuvent solliciter pour financer, au cas par cas, leurs projets d'investissement. L'examen des demandes relève du comité de gestion du fonds. Le tableau n° 32 précise les clés de répartition applicables et les montants qui seraient réparties aux collectivités pour une assiette de 100 MdF CFP.

Tableau n°32 : La primo-répartition des recettes

Collectivités	Dotations	Clés	Répartition d'une assiette de 100 MdF CFP
Provinces	Dotations de fonctionnement	53,5%	53,5 MdF CFP
Provinces	Dotations d'équipement	4,00%	4 MdF CFP
Communes	Dotations de fonctionnement	16,00%	16 MdF CFP
Communes	Dotations d'équipement	0,75%	750 MF CFP
Nouvelle-Calédonie	Solde théorique ³¹	25,75%	25,75 MdF CFP

SOURCE : CTC (chiffres : comptes de gestion et budget)

Ces dotations doivent être ensuite sous-réparties entre chaque province et chaque commune. Ces règles de sous-répartition relèvent également de la loi organique.

Pour les provinces, l'article 181 de la loi organique définit des clés dites de répartition mais qui sont en réalité des clés de sous-répartition (cf. tableau n° 33).

Tableau n°33 : Répartition des dotations provinciales entre chaque province

Dotations	Dotations de fonctionnement	Dotations d'équipement
Province Sud	50%	40%
Province Nord	32%	40%
Province des Iles	18%	20%

SOURCE : CTC (chiffres : comptes de gestion et budget)

³⁰ Cette dernière disposition vise les taxes sur le chiffre d'affaires c'est-à-dire les systèmes analogues à ceux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) métropolitaine.

³¹ Ce solde est qualifié de théorique car dans la réalité, ainsi qu'expliqué dans la suite du rapport, la part effective de la Nouvelle-Calédonie varie en fonction de plusieurs paramètres.

Tableau n°34 : La répartition et la sous-répartition des produits fiscaux entre les collectivités (en F CFP)

Collectivités	Dotation	Part de la collectivité dans la dotation	Montant réparti pour une assiette de 100 MdF CFP	Répartition de l'impôt sur le revenu d'un contribuable
			100 000 000 000	200 000
	Dotation de fonctionnement	Dotation de fonctionnement	Dotation de fonctionnement	Dotation de fonctionnement
Trois provinces	53,50%		53 500 000 000	107 000
Province des Iles		18,00%	9 630 000 000	19 260
Province Nord		32,00%	17 120 000 000	34 240
Province Sud		50,00%	26 750 000 000	53 500
	Dotation d'équipement	Dotation d'équipement	Dotation d'équipement	Dotation d'équipement
Trois provinces	4,00%		4 000 000 000	8 000
Province des Iles		20,00%	800 000 000	1 600
Province Nord		40,00%	1 600 000 000	3 200
Province Sud		40,00%	1 600 000 000	3 200
	Dotation de fonctionnement	Dotation de fonctionnement	Dotation de fonctionnement	Dotation de fonctionnement
	16,00%		16 000 000 000	32 000
Farino		0,32%	51 200 000	102
Sarraméa		0,39%	62 400 000	125
Belep		0,56%	89 600 000	179
Moindou		0,76%	121 600 000	243
Boulouparis		1,10%	176 000 000	352
Ile des Pins		1,11%	177 600 000	355
Kouaoua		1,11%	177 600 000	355
Poum		1,33%	212 800 000	426
Touho		1,33%	212 800 000	426
Pouembout		1,34%	214 400 000	429
Pouébo		1,37%	219 200 000	438
Yaté		1,44%	230 400 000	461
Kaala-Gomen		1,65%	264 000 000	528
Koumac		1,73%	276 800 000	554
Thio		1,83%	292 800 000	586
Ponérihouen		1,93%	308 800 000	618
Ouvéa		1,95%	312 000 000	624
Canala		1,99%	318 400 000	637
La Foa		2,03%	324 800 000	650
Poya		2,10%	336 000 000	672
Voh		2,16%	345 600 000	691
Ouvéa		2,22%	355 200 000	710
Hienghène		2,36%	377 600 000	755
Poindimié		2,58%	412 800 000	826
Koné		2,72%	435 200 000	870
Bourail		2,80%	448 000 000	896
Houaïlou		3,01%	481 600 000	963
Païta		3,93%	628 800 000	1 258
Maré		4,45%	712 000 000	1 424
Dumbéa		5,04%	806 400 000	1 613
Lifou		6,72%	1 075 200 000	2 150
Mont-Dore		7,18%	1 148 800 000	2 298
Nouméa		27,67%	4 427 200 000	8 854
Toutes communes		Dotation d'équipement	Dotation d'équipement	Dotation d'équipement
	0,75%	Projet par projet	750 000 000	1 500
Nouvelle-Calédonie	Solde théorique	Ns	Montant global	Montant global
	25,75%	ns	25 750 000 000	51 500

SOURCE : CTC (chiffres : comptes de gestion et budget)

Pour les communes, l'article 49 de la loi organique fixe que leur sous-répartition doit se faire au prorata de la population pour une part et des autres charges pour le reste. Ces autres critères sont définis par le comité de gestion du « *fonds intercommunal de péréquation* »³². Ce comité a fixé comme critère, outre la population de chaque commune (43% de la pondération), la longueur de la voirie (27%) et le volume des effectifs scolaires³³ (20%). Ce sont, en effet, les principaux inducteurs des dépenses communales. Les pourcentages de chaque commune sont indiqués dans le tableau n° 34 précédent.

Le tableau indique la répartition et puis la sous-répartition de 100 MdF CFP de recettes et à titre d'exemple, les sommes allouées aux collectivités en application du dispositif pour le versement de la cotisation fiscale d'un contribuable d'un montant de 200 000 F CFP.

Il est rappelé que, s'agissant de la dotation d'équipement des communes, elle est versée au cas par cas en fonction des demandes de chaque commune.

4.3 Taxes affectées

4.3.1.1.1 Les taxes affectées

Diverses taxes sont affectées à des fonds sans personnalité morale de la Nouvelle-Calédonie, à des établissements publics, ou à des collectivités. Le tableau suivant en donne la liste.

Tableau n°35 : Les taxes affectées (MF CFP)

Libellé de la taxe	Montant au BP 2011	Affectation
Cotisation de 0,25% sur le montant des salaires plafonnés	420	ETFPA (40%) CCI (30%) CMA (30%)
Taxe sur les alcools et le tabac	3 210	Agence sanitaire et sociale
Taxe de solidarité sur les services	15 500	Agence sanitaire et sociale
Contribution sociale additionnelle à l'impôt sur les sociétés	4 200	Cafat
Taxe de soutien aux activités du secteur de l'agriculture	807	CANC (30%) ERPA (70%)
Redevance superficielle	246	Fonds Nickel (établissement public)
Taxe sur le fret aérien	1 830	Agence pour la desserte aérienne
Taxe sur les conventions d'assurance	850	APICAN
Contributions pour déprédation des voies	45	Provinces (70%) Communes (30%)
Amendes forfaitaires	250	Communes (60%) Nouvelle-Calédonie (40%)
Taxe provinciale sur les contributions téléphoniques	1 700	Provinces
Taxe sur les nuitées	200	Provinces
Redevance d'immatriculation	180	Communes
TOTAL	29 438	

SOURCE : CTC (chiffres : comptes de gestion et budget)

4.3.1.1.2 Les centimes additionnels

³² Cette structure, dépourvue de personnalité morale, centralise la part communale des recettes fiscales avant de la répartir sous forme de versement du FIP à chaque commune.

³³ Ce sont ensuite, la superficie (4%), le volume des dépenses de fonctionnement (4%) et l'éloignement de Nouméa (2%).

Les centimes additionnels sont des majorations de certains impôts territoriaux, exprimées en pourcentage de l'impôt, que peuvent voter les provinces, les communes, la chambre de commerce et la chambre des métiers. La loi organique ne permet pas d'appliquer de centime additionnel aux grands impôts territoriaux³⁴.

Tableau n°36 : Les centimes additionnels (MF CFP)

Centimes portant sur :	Centimes provinciaux	Centimes communaux	Centimes de la Chambre de commerce	Centimes de la Chambre des métiers	Total
Patentes	940	2 200	640	580	4 360
Contribution foncière	280	580	0	0	860
Droits d'enregistrement	1 250	1 600	0	0	2 850
Droits de licences	60	70	0	0	130
Contribution téléphonique	20	0	0	0	20
Impôt sur le revenu des valeurs mobilières		1 150	0	0	1 150
TOTAL	2 550	5 600	640	580	9 370

SOURCE : CTC (chiffres : comptes de gestion et budget)

4.3.1.1.3 Les fonds de concours

Les fonds de concours permettent d'affecter des recettes d'origines diverses (taxes indirectes sous diverses dénominations, participation de tiers privé, participations publiques) à des dépenses d'intérêt général. Par exemple, le fonds d'électrification rurale est financé par une taxe sur l'électricité, des participations communales, un versement de l'Etat et une participation de la province Nord.

Ces fonds n'ont pas de personnalité juridique. Leur gestion relève soit du comité de gestion du fonds lorsqu'il existe, soit de la direction fonctionnelle de la Nouvelle-Calédonie en charge du secteur dans lequel le fonds intervient. La Nouvelle-Calédonie héberge sept fonds.

Tableau n°37 : Les fonds de concours (MF CFP)

Libellé du fonds de concours	Alimentation du fonds	Recettes BP 2011	Service utilisateur et actions réalisées
Participation des employeurs à la formation professionnelle	Participation des employeurs	100	Direction de la formation professionnelle (actions de formation)
Fonds de développement de l'élevage bovin	Prélèvement sur la viande bovine locale et importée	74	Direction du développement rural (subventions)
Fonds de développement de l'élevage ovin et caprin	Prélèvement sur les viandes locales et importées	14	Direction du développement rural (subventions)
Fonds de péréquation du carburant	Variable de péréquation intégrée au prix de l'essence et du gasoil	236	Péréquation du prix de vente du gasoil (sociétés distributrices)
Fonds pour la maîtrise de l'énergie	Taxe parafiscale et participation de l'ADEME	159	Comité territorial pour la maîtrise de l'énergie (actions de maîtrise de l'énergie)
Fonds d'électrification rurale	Taxe sur l'électricité, participations des communes, de l'Etat et de la province Nord	870	Communes rurales (électrification filaire ou photovoltaïque)
Fonds de soutien aux actions de lutte contre la pollution	Taxe de soutien à la lutte contre les pollutions sur les huiles, les pneumatiques et les batteries	175	Comité de gestion du fonds (actions de lutte contre la pollution)

³⁴ Ils ne peuvent être assis ni sur le chiffre d'affaires, ni sur le revenu des personnes physiques, ni sur le bénéfice des personnes morales, ni sur les droits et taxes à l'importation.

Total		1 628	
-------	--	-------	--

SOURCE : CTC (chiffres : comptes de gestion et budget)