

**RAPPORT D'ACTIVITES
DE LA CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

- 2013-



***« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »***

Article 15 - déclaration des droits de l'homme et du citoyen - 26 août 1789

SOMMAIRE

I. LA NOUVELLE CALEDONIE ET SES SPECIFICITES.....	4
II. LE CHAMP DE COMPETENCE ET LES MISSIONS DE LA CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES DE NOUVELLE-CALEDONIE	6
A. LES CONTROLES PROGRAMMES.....	7
1. <i>Le contrôle juridictionnel</i>	7
2. <i>L'examen de la gestion</i>	9
B. LES CONTROLES NON PROGRAMMES.....	11
1 <i>Le contrôle budgétaire</i>	11
2 <i>Les autres missions de la chambre territoriale des comptes</i>	11
III. LES MOYENS DE LA CHAMBRE TERRITORIALE ET SON ORGANISATION.....	13
A. LES MOYENS BUDGETAIRES	13
B. LES RESSOURCES HUMAINES	13
1 <i>Les magistrats</i>	14
2 <i>Les autres personnels</i>	15
C. L'ORGANISATION TRANSVERSALE DE LA CHAMBRE TERRITORIALE.....	16
D. L'ORGANIGRAMME DE LA CHAMBRE TERRITORIALE	17
IV. L'ACTIVITE DE LA CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES DE NOUVELLE-CALEDONIE... 18	
A. LES COLLECTIVITE ET ORGANISMES DE LA COMPETENCE DE LA CHAMBRE TERRITORIALE.....	18
B. LES COMPTES SIGNIFICATIFS EN NOUVELLE-CALEDONIE	19
C. LES STATISTIQUES DE CONTROLE DE LA CHAMBRE TERRITORIALE.....	20
1 <i>Les comptes jugés par la chambre</i>	20
2 <i>L'examen de la gestion</i>	21
3 <i>Le contrôle budgétaire</i>	22
V. QUELQUES ENSEIGNEMENTS TIRES DES CONTROLES EFFECTUES EN 2013	23
A. LES EXAMENS DE LA GESTION	23
B. LES INSERTIONS AUX RAPPORTS PUBLICS DE LA COUR DES COMPTES RELATIVES A LA NOUVELLE-CALEDONIE.....	25
1 <i>L'insertion au rapport annuel 2013 de la Cour des comptes sur l'aqueduc du Grand Nouméa</i>	26
2 <i>Le rapport public thématique de la Cour des comptes de novembre 2013 sur l'autonomie fiscale en outre-mer.</i>	27

LE MOT DU PRESIDENT



Le 30 septembre 2013, avec le Ministre des Outre-mer, le Premier président de la Cour des comptes nous a fait le très grand honneur d'inaugurer les magnifiques locaux de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie dont il a autorisé la rénovation dès les premiers jours de sa prise de fonction à la Cour des comptes en février 2010.

Avec M. Jean Lèques, maire de Nouméa, M. Didier Migaud a également baptisé la salle d'audience du nom de Philippe Séguin, son prédécesseur, à l'origine du projet lors de son passage en Nouvelle-Calédonie en janvier 2009.

Les principaux responsables institutionnels de l'Etat et de la Nouvelle-Calédonie étaient présents à cette manifestation, montrant ainsi l'intérêt qu'ils portent à l'action de la juridiction sur le territoire.

Qu'ils soient tous très sincèrement remerciés de cette marque d'estime et pour la reconnaissance du travail accompli, que les magistrats et le personnel apprécient à sa juste valeur.

En 2013, j'ai eu le privilège de présider l'association des Institutions Supérieures de Contrôle du Pacifique (PASAI) regroupant les 22 pays de la zone. La chambre a ainsi pu faire valoir auprès de ses partenaires anglophones les particularités de notre modèle français et la spécificité institutionnelle calédonienne au sein de la République.

De notre côté, grâce à la mise en commun de nos différentes expériences, nous avons beaucoup appris dans ces échanges, et le plan stratégique à 10 ans, validé à Guam en octobre dernier, devrait nous permettre de densifier à l'avenir nos relations en matière de formation ou d'audits coordonnés.

La chambre n'a toutefois pas perdu de vue ses trois principales missions, à savoir le contrôle budgétaire, le jugement des comptes publics et l'examen de la gestion des collectivités territoriales, de leurs établissements et des organismes recevant de l'argent public. Bien au contraire, le compte-rendu des travaux menés par la juridiction dans le présent rapport d'activités de l'année 2013 témoigne de leur variété et de leur densité.

Depuis peu, la Nouvelle-Calédonie est directement touchée par les graves tensions financières et budgétaires que connaît le monde depuis plusieurs années déjà. Dans ces circonstances, plus que jamais, le juge des comptes calédonien doit apporter sa contribution à la performance des politiques publiques, le plus souvent décidées localement ici, du fait des importants transferts de compétences de l'Etat, spécialement intervenus depuis 2009.

Soyez assurés qu'en 2014, notamment par le biais de ses observations et recommandations, la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie continuera à aider les décideurs à non seulement dépenser juste, mais également dépenser mieux et dans la transparence, au profit de tous nos concitoyens.

François Monti
Président de la chambre territoriale
des comptes de Nouvelle Calédonie

I. LA NOUVELLE CALEDONIE ET SES SPECIFICITES



La Nouvelle Calédonie, située à proximité du tropique du capricorne à environ 1 500 km à l'est de l'Australie et à 2 000 km au nord de la Nouvelle Zélande, a une superficie de 18 575 Km² ce qui fait d'elle la troisième île du Pacifique sud. Elle se compose de la Grande-Terre, des îles Loyauté et dépendances, de l'île des Pins, ainsi que d'une dizaine d'îlots et archipels. Sa zone économique exclusive est d'un peu moins de 1,4 million de km².

Peuplée par plusieurs vagues d'immigrations à partir de 1 300 ans avant JC (austro-nésiens, océanienne et plus particulièrement mélanésiens), c'est en 1774 que l'île fut découverte par l'explorateur James Cook, qui va lui donner son nom (New Caledonia). Des missionnaires vont s'installer sur l'île et elle sera déclarée colonie Française le 24 septembre 1853. Elle sera une terre de déportation à partir de 1864 (bagnards, politiques et Kabyles).

Selon le dernier recensement de 2009, le territoire comptait un peu moins de 245 600 habitants, répartis inégalement sur le territoire, puisque les deux tiers de la population se concentrent dans le Grand Nouméa, avec 96 000 habitants pour la seule commune de Nouméa (42^{ème} ville française).

L'économie de la Nouvelle-Calédonie repose sur trois piliers, l'extraction de minerais, principalement du nickel, les transferts de l'Etat et les services. Economie de type insulaire¹, la Nouvelle-Calédonie est une économie mono-exportatrice, 95 % des exportations étant des produits du nickel. Fortement dépendante des importations, sa balance commerciale structurellement déficitaire est influencée par les résultats du secteur minier. Sur la dernière décennie, le produit intérieur brut (PIB) a progressé de 3,3 % en rythme annuel moyen et le PIB par habitant, de 11 % inférieur à la métropole en 2010, situe le territoire en richesse créée par habitant entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Le moteur de la croissance au cours des années récentes a été l'investissement, notamment au sein du secteur du nickel avec les constructions des usines du Sud et du Nord et son effet d'entraînement sur le secteur du BTP.

La Nouvelle Calédonie présente de profondes disparités dans la répartition des richesses. La notion de rééquilibrage, reconnue par son statut, est essentielle pour appréhender les enjeux de développement spécifique de ce territoire. Sur le plan géographique, la province sud concentre ainsi 92 % des revenus économiques déclarés de l'impôt sur les revenus de personnes physiques. La part des ménages vivant sous le seuil de pauvreté est 4 à 6 fois supérieure dans les provinces Nord et des îles qu'en province Sud.

La Nouvelle-Calédonie possède un statut particulier au sein de la République. Les accords de Matignon signés le 26 juin 1988, mis en œuvre par la loi référendaire du 9 novembre 1988 ont ouvert une nouvelle ère institutionnelle, confirmée par l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 et la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998. En application de cette loi, la Nouvelle-Calédonie a cessé de faire partie des territoires d'outre-mer et ultérieurement, lors de la révision Constitutionnelle du 28 mars 2003, elle n'a pas été incluse dans la liste des collectivités d'outre-mer fixée par l'article 72-3 de la Constitution et relevant de son article 74 pour leur organisation institutionnelle.

C'est une collectivité à statut particulier régi par le titre XIII de la Constitution « *Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie* », comprenant les articles 76 et 77. Les principales particularités de ce statut tiennent notamment à la reconnaissance d'une citoyenneté calédonienne, à l'organisation du transfert progressif et irréversible à cette collectivité d'un ensemble très large de compétences jusqu'alors exercées par l'Etat et à la fixation du principe selon lequel les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

La loi organique statutaire n° 209 du 19 mars 1999 a mis en œuvre ces principes en définissant les compétences de l'Etat, de la Nouvelle-Calédonie (institution centrale du dispositif institutionnel), des 3 provinces et des 33 communes, ainsi que leurs modalités d'organisation et de fonctionnement.

La compétence de la chambre s'étend sur l'ensemble de l'archipel de Nouvelle-Calédonie qui comprend la Grande Terre, l'île des Pins, l'archipel des Bélep et les îles Loyauté,

¹ Economiquement caractérisée par un faible marché intérieur, une faible intégration dans le commerce international (ou faible taux de couverture) et une prévalence des aides internationales (ici principalement les transferts de l'état français).

II. LE CHAMP DE COMPETENCE ET LES MISSIONS DE LA CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES DE NOUVELLE-CALEDONIE

Pour son rapport d'activités 2013, la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie a décidé de retenir une présentation très proche de celle réalisée par la chambre de Polynésie française dans la mesure où ce sont des juridictions voisines exerçant leur activité dans deux « pays » du Pacifique ayant une place singulière au sein de la République française, que leurs missions diffèrent en partie de celles des chambres régionales des comptes, que leurs travaux conjoints sont de plus en plus fréquents et qu'ainsi certaines comparaisons peuvent éventuellement être opérées.

La chambre exerce sa compétence sur de nombreux organismes locaux, de nature et de statut très différents. On peut distinguer, d'une part, les collectivités territoriales et établissements dotés d'un comptable public et, d'autre part, les organismes, la plupart de droit privé, utilisant des fonds publics (capitaux, subventions...) ou dépendant étroitement des premiers.

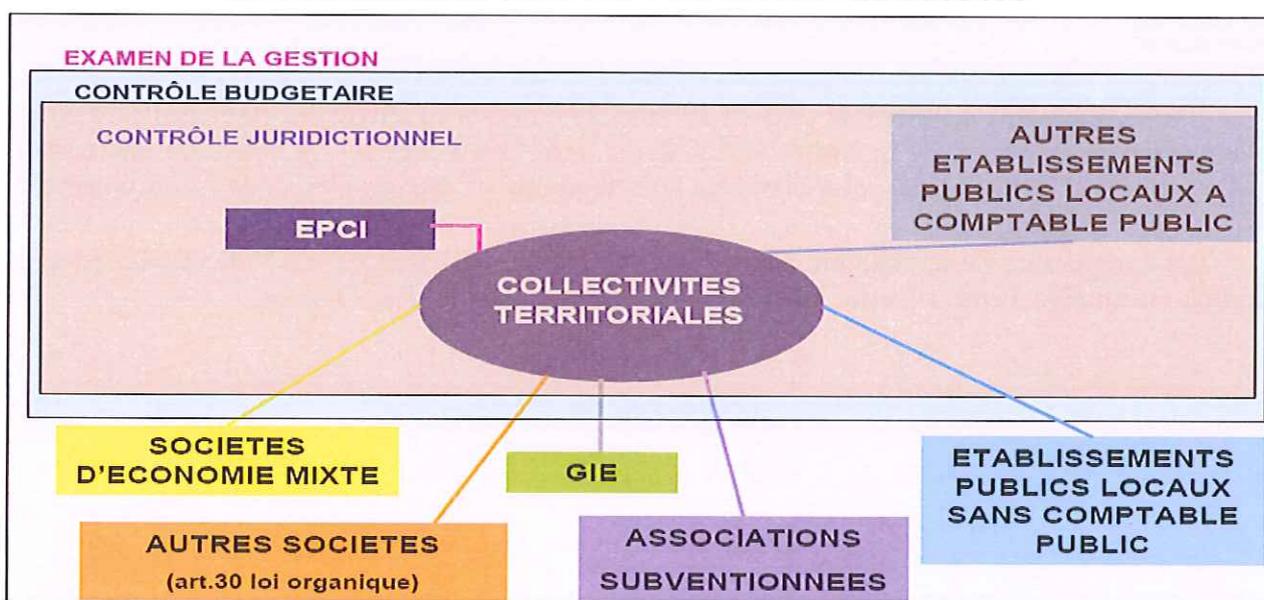
La chambre exerce sur ces entités une triple mission :

Elle examine la gestion des collectivités territoriales (Nouvelle-Calédonie, provinces et communes) et de leurs établissements publics, ainsi que des organismes de droit privé avec lesquels ils ont un lien, et leur adresse des rapports d'observations définitives assortis de recommandations. Elle décide seule chaque année des contrôles qu'elle projette d'effectuer, tout comme quand elle juge.

Elle juge, en premier ressort, l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et des établissements publics locaux de Nouvelle-Calédonie.

Elle rend des avis, notamment dans le cadre du contrôle budgétaire de ces personnes publiques, principalement sur saisine du haut-commissaire.

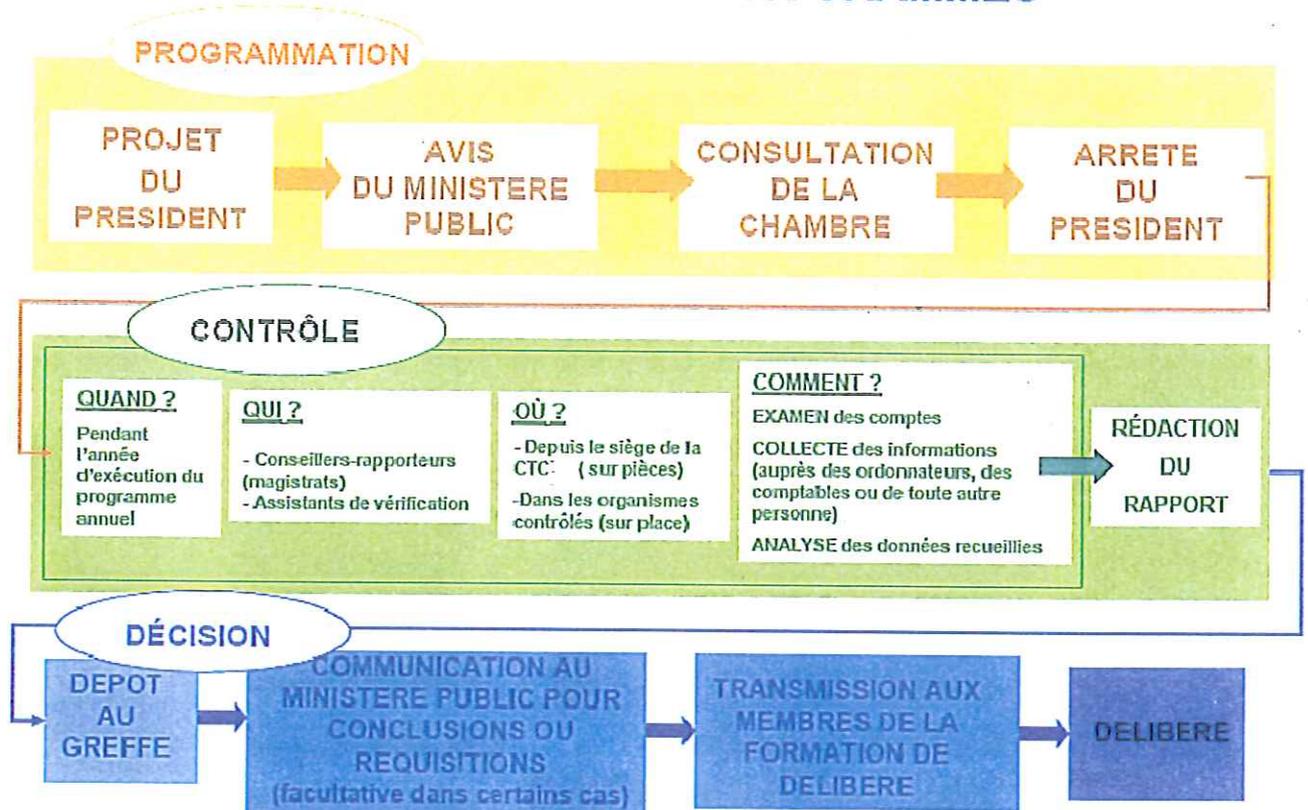
LE PERIMETRE DES DIFFERENTES MISSIONS



A. LES CONTROLES PROGRAMMES.

Les contrôles programmés concernent tant l'examen de la gestion que le contrôle des comptes.

LES ETAPES SUCCESSIVES DES CONTRÔLES PROGRAMMÉS



1. Le contrôle juridictionnel

Le code des juridictions financières dispose que la chambre territoriale des comptes juge en premier ressort l'ensemble des comptes des comptables publics de la Nouvelle-Calédonie, des provinces ainsi que de leurs établissements publics (art. LO. 262-2). Elle juge également l'ensemble des comptes des comptables publics des communes et de leurs établissements publics, ainsi que les comptes des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait (art. L. 262-3), soit 133 comptes au total.

Les comptes publics locaux sont transmis chaque année à la chambre avec, à l'appui, l'ensemble de leurs pièces justificatives. Depuis 2009, comme en métropole, un grand mouvement de dématérialisation des pièces justificatives papier a été engagé en Nouvelle-Calédonie. Fin 2013, la quasi-totalité des feuilles de paye étaient dématérialisées. D'autres étapes suivront comme la dématérialisation des titres de recettes ou des marchés par exemple.

En finances publiques, ce contrôle fonde le caractère de juridiction confié aux Institutions Supérieures de Contrôle. La comptabilité publique y est organisée selon les deux principes de la séparation des ordonnateurs et des comptables et de la responsabilité personnelle et pécuniaire de ces derniers.

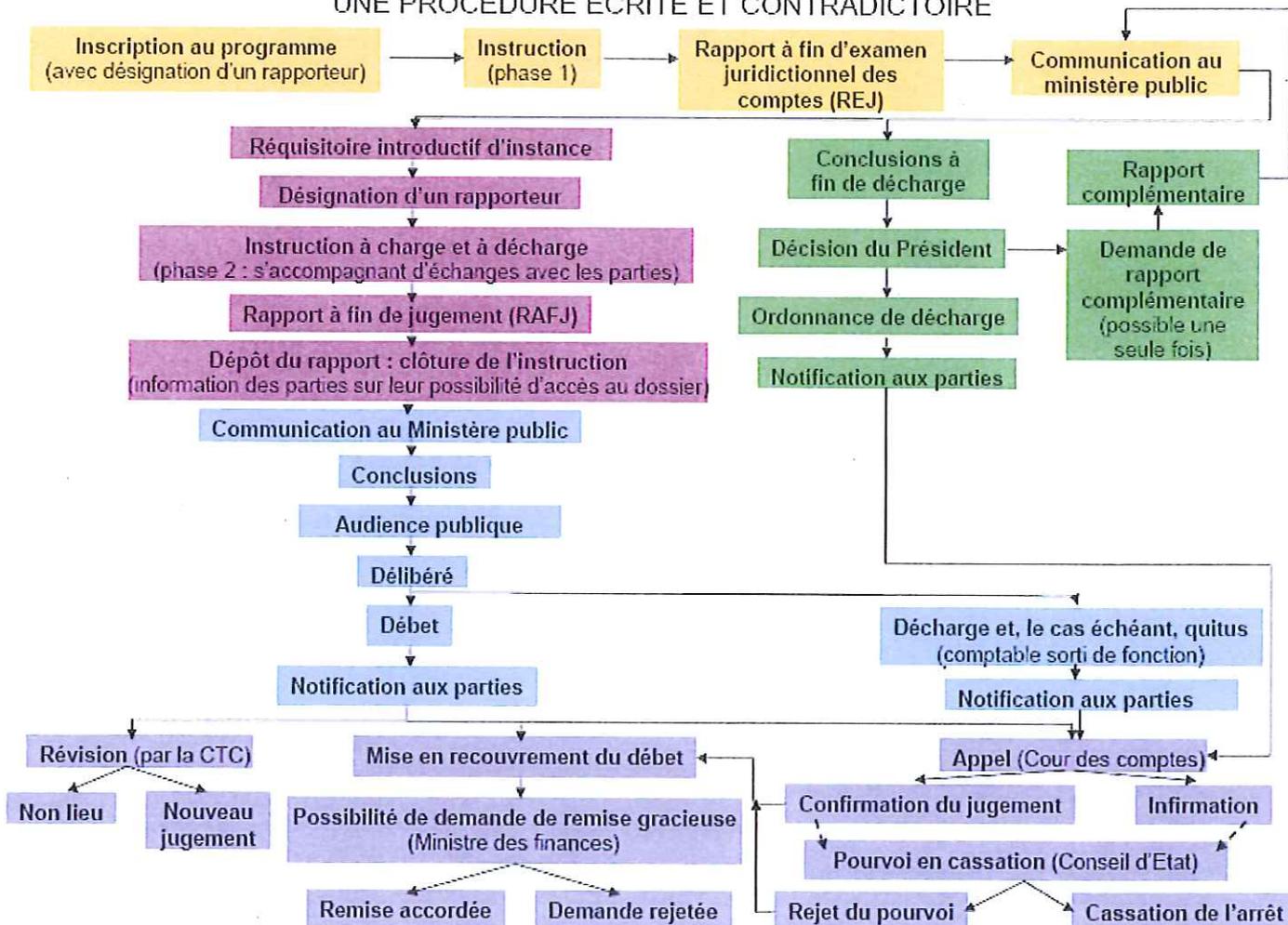
Les ordonnateurs des collectivités locales, président du gouvernement, présidents des assemblées de province, maires des communes, directeurs des établissements publics etc. disposent du pouvoir d'ordonner les recettes et les dépenses, dans le cadre des budgets annuels, des décisions et orientations votées par les assemblées délibérantes. Mais l'exécution des ordres de recettes et de dépenses n'appartient qu'aux comptables publics, qui détiennent de par la loi le monopole du maniement des deniers publics.

S'agissant du comptable, la décision juridictionnelle définitive prononcée sur ses comptes, après contradiction, peut le décharger de sa gestion par ordonnance à juge unique (le président ou son délégué) ou, au contraire, infliger des charges et prononcer un débet par un jugement collégial, c'est-à-dire le condamner à rembourser des recettes qu'il n'aurait pas encaissées (exemple : recette non recouvrée, faute de diligences adéquates), ou des dépenses qu'il aurait indûment payées (exemple : dépense payée à tort à un mauvais créancier).

Il s'agit, dans ce cas, de sanctions d'ordre juridictionnel, qui sont susceptibles de faire l'objet d'un appel devant la Cour des comptes.

CONTROLE JURIDICTIONNEL DES COMPTES DU COMPTABLE PUBLIC

UNE PROCEDURE ECRITE ET CONTRADICTOIRE



2. L'examen de la gestion

L'examen de la gestion des collectivités, organismes et établissements publics calédoniens peut avoir lieu à l'occasion du contrôle juridictionnel ou indépendamment de lui.

La chambre est aussi compétente à l'égard des sociétés d'économie mixte, des associations subventionnées, des groupements d'intérêt économique (GIE), et de tous groupements ou organismes, quel que soit leur statut, dès lors qu'ils reçoivent un concours financier local ou que les collectivités territoriales y détiennent un pouvoir prépondérant. Il en est de même pour leurs filiales à participation publique majoritaire.

Un tel examen de la gestion peut également être entrepris lorsque la chambre décide de donner satisfaction à une demande motivée, émanant de l'exécutif d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public (article L. 262-3 du code des Juridictions financières).

Prévu à l'article L. 262-3 du code des juridictions financières, l'examen de la gestion a été défini en ces termes : « *L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations* ».

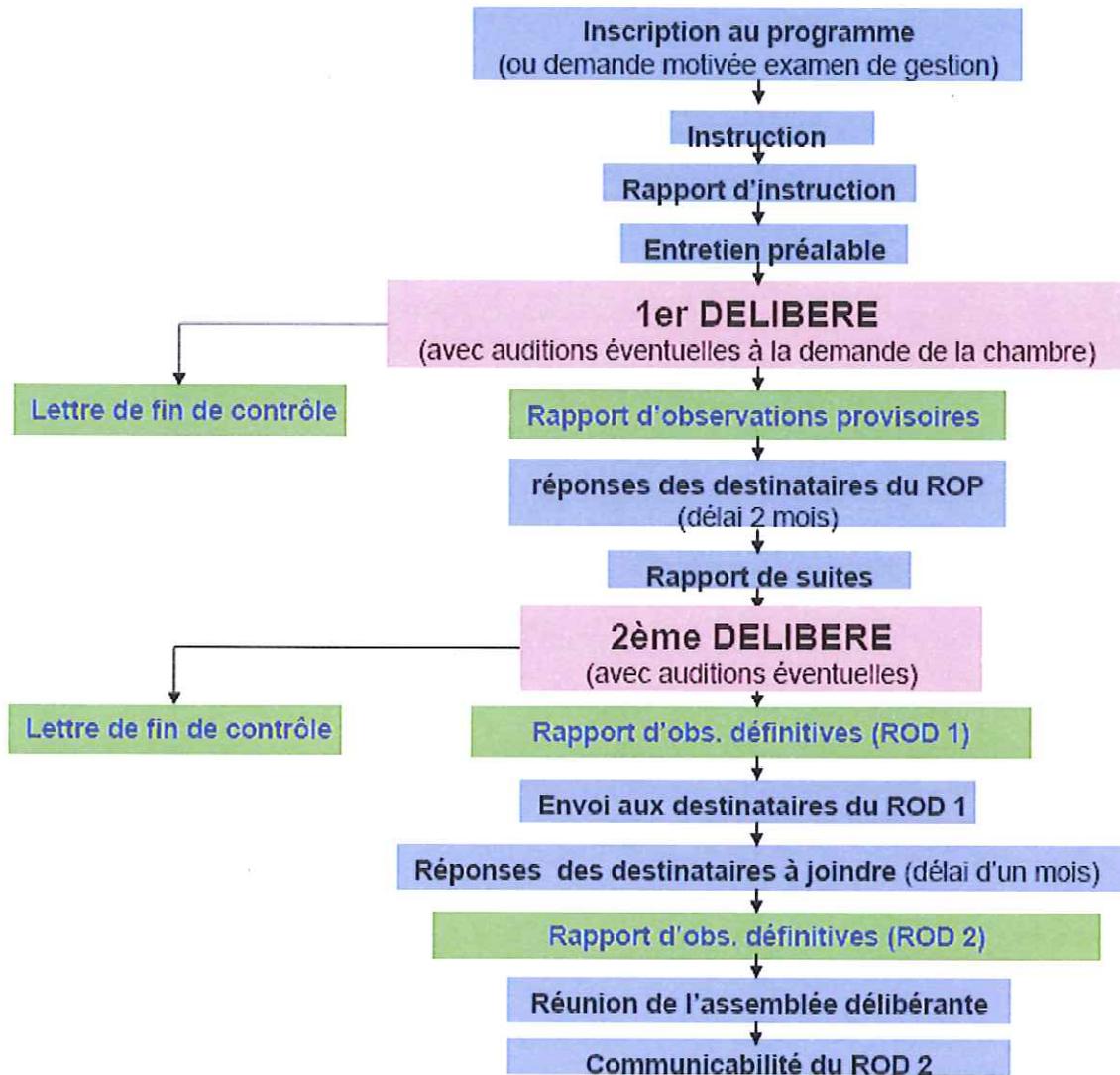
Pour l'essentiel, la chambre engage ces contrôles dans le cadre de son programme annuel. Ils visent à examiner :

- **la régularité**, c'est-à-dire la conformité au droit, des dépenses et des prélèvements publics ;
- **l'économie** dans l'utilisation des fonds publics ;
- **les résultats atteints**.

L'examen de la gestion aboutit à la rédaction de rapports d'observations définitives, qui doivent donc être distingués des jugements rendus lors des contrôles juridictionnels.

EXAMEN DE LA GESTION

UNE PROCEDURE ECRITE ET CONTRADICTOIRE



Les observations définitives sont communicables aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception par la collectivité.

La chambre territoriale des comptes, par ses observations et recommandations, contribue à la préservation des intérêts financiers des organismes qu'elle contrôle. En informant les exécutifs et les assemblées délibérantes, elle leur permet de prévenir ou corriger d'éventuels dysfonctionnements.

De plus, comme tout citoyen peut prendre connaissance des observations de la chambre territoriale des comptes dès lors que ces dernières ont été communiquées à l'assemblée délibérante, la juridiction participe à la transparence des comptes publics et contribue à améliorer la démocratie locale.

B. LES CONTROLES NON PROGRAMMES

Si les contrôles programmés n'interviennent qu'a posteriori, conformément à l'esprit des lois organiques assurant la liberté de gestion aux collectivités territoriales, la chambre territoriale des comptes a été également investie d'une mission d'expertise, sur saisine extérieure. Elle doit alors se prononcer, sous forme d'avis, dans un délai réglementaire d'un mois.

1 Le contrôle budgétaire

La chambre participe au contrôle budgétaire. Ce contrôle de légalité et de régularité des actes budgétaires appartient en propre au haut-commissaire de la République, qui est chargé de vérifier que les budgets et comptes administratifs sont votés aux dates prévues, qu'ils sont votés en équilibre, exécutés sans déficit majeur, et n'omettent pas de dépense obligatoire.

Le haut-commissaire peut saisir la chambre des comptes et budgets du territoire, des provinces, de leurs établissements publics, ainsi que de ceux des communes et des établissements publics communaux et intercommunaux.

En cas d'absence de vote du budget, la chambre propose un budget au représentant de l'Etat, en vue d'un règlement d'office. Dans les trois autres cas, les avis prennent la forme de propositions de mesures rectificatives, adressées à la collectivité concernée. Si des mesures suffisantes ne sont pas prises, un second avis propose au haut-commissaire de se substituer à l'autorité défaillante. Le haut-commissaire doit suivre les propositions de la chambre, sauf à motiver sa décision s'il s'en écarte.

En Nouvelle-Calédonie, la loi a prévu que le haut-commissaire peut également saisir la chambre au cas où une délibération d'une société d'économie mixte augmente gravement la charge financière des communes et de leurs groupements. Cette possibilité a été étendue en 1999 en cas de risque sur les finances de la Nouvelle-Calédonie, d'une province ou d'un de leurs établissements publics.

La chambre émet alors des recommandations dans le délai d'un mois, qui entraînent une seconde délibération du conseil d'administration de la société.

2 Les autres missions de la chambre territoriale des comptes

a) Les activités internationales

L'association des institutions supérieures de contrôle du Pacifique Sud, ou PASAI (Pacific Association of Supreme Audit Institutions) a été constituée à Suva en 1973. Cette association est reconnue par l'organisation internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des finances publiques (INTOSAI), dont elle forme un groupe de travail régional depuis 1987.

La chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie est membre de PASAI depuis 1998. A ce titre, elle participe avec les 21 autres pays membres à des réunions tous les ans, notamment aux assemblées générales, dont celle d'octobre 2012 a eu lieu à Nouméa.

L'objectif principal de l'association est de mettre en œuvre son plan régional pour le renforcement institutionnel des ISC qui vise 3 objectifs :

- *aider* les institutions supérieures de contrôle à répondre à leurs besoins en matière de formation et de services connexes ;
- *mettre au point* un moyen pour le partage de l'information, des méthodologies et des technologies contrôle des comptes publics dans la région ;
- *promouvoir* les meilleures pratiques et méthodes, et renforcer les structures organisationnelles des ISC.

Pour la première fois depuis sa création, la présidence du PASAI a été confiée en 2013 à un pays non anglophone, la Nouvelle-Calédonie à travers le président de la chambre territoriale des comptes, sur proposition et avec l'accord du Premier président de la Cour des comptes.

Au cours de l'année, les 26 institutions supérieures de contrôle du Pacifique, les différents financeurs, dont l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et les nombreux consultants ont élargi leurs travaux bien au-delà de la seule zone géographique du Pacifique et des thématiques traditionnellement débattues au sein de l'association.

Cette ouverture a été facilitée grâce à M. Terence Nomembe, auditeur général d'Afrique du Sud, et M. Joseph Moser, président de la Cour des comptes d'Autriche, respectivement président et secrétaire général de l'INTOSAI qui avaient spécialement fait le déplacement à Nouméa en octobre 2012 et grâce à l'aide précieuse du directeur et de l'adjointe de la direction des affaires internationales et de la francophonie de la Cour des comptes (tous ont pu approfondir leurs connaissances, voire découvrir, le système français de contrôle des comptes publics).

Désormais, des représentants de l'«International Development Initiative» apportent leurs compétences pour développer dans le Pacifique les outils de diagnostics existants permettant de vérifier le respect des normes communes ISSAI² et ainsi améliorer les capacités professionnelles des membres du PASAI.

Au cours de ce mandat, le président de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie s'est attaché à mettre en œuvre les principales décisions prises lors de l'assemblée générale de Nouméa, principalement la mise en place de la stratégie du PASAI pour les dix prochaines années (c'est-à-dire jusqu'en 2023) en matière de formation, d'évaluation des programmes engagés et de choix des audits conjoints qui devraient porter notamment sur les conséquences du changement climatique dans la région Pacifique.

² International Standards of Supreme Audit Institutions

b) La participation à différentes commissions

Le président de la chambre territoriale des comptes juridiction préside *la Commission territoriale des jeux*. Elle est consultée par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sur toutes les demandes émanant d'établissements de jeux de hasard.

La chambre territoriale est membre de *la Commission consultative d'évaluation des charges*. Créée par la loi organique du 19 mars 1999, cette commission est obligatoirement consultée sur les modalités de compensation des charges correspondant aux compétences de l'Etat transférées à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces.

Depuis fin 2012, un magistrat de la chambre est l'un des trois membres du *Comité de l'Audit interne de la Communauté du Pacifique*.

Un magistrat de la CTC est également membre de la *commission territoriale d'inscription et de la chambre territoriale de discipline des commissaires aux comptes*.

En 2013, une magistrate de la chambre territoriale a été nommée présidente de *l'observatoire des prix de Wallis et Futuna*.

Par ailleurs, la chambre entretient des relations suivies avec ses partenaires institutionnels, tels que le haut-commissariat, les subdivisions administratives, la direction des finances publiques et les comptables publics de Nouvelle-Calédonie, le tribunal administratif, ainsi que l'Autorité judiciaire.

En outre, elle a participé et a apporté son concours à de nombreuses réunions d'élus locaux et de personnels territoriaux.

III. LES MOYENS DE LA CHAMBRE TERRITORIALE ET SON ORGANISATION

A. LES MOYENS BUDGETAIRES

Le budget de fonctionnement de la chambre, hors frais de personnel, s'élève à 33.3 MF Cfp (soit 279 511 euros en 2013, en baisse de 12, 9% par rapport à 2012). Cette baisse importante provient essentiellement du fait que la chambre est désormais propriétaire de ses nouveaux locaux qu'elle occupe depuis le 15 avril 2013 et ne paie donc plus de loyer depuis cette date.

B. LES RESSOURCES HUMAINES

Le siège de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie est fixé à Nouméa. Elle est composée de magistrats et de fonctionnaires.

L'effectif de la CTC est de 12,5 ETP (équivalent temps plein), soit 4,5 magistrats (dont le président, le procureur financier, compté pour un mi-temps et en résidence en Polynésie française depuis 2009 et 3 magistrats rapporteurs), 3 assistants de vérification et 5 agents administratifs.

Il est cependant à noter qu'un magistrat du siège de la juridiction a été muté, à sa demande, en métropole à la fin de l'année 2012 et qu'il n'a été effectivement remplacé que six mois après son départ, ce qui a eu des conséquences sur la production des travaux de 2013. Un agent administratif a également réintégré son administration au 1^{er} décembre 2013. Son poste devrait être pourvu en mai 2014.

1 Les magistrats

Le président est chargé de « la direction générale de la chambre ». Cette mission concerne aussi bien l'organisation interne de l'institution que la gestion des ressources humaines et matérielles mises à sa disposition. C'est un magistrat de la Cour des comptes, détaché pour une durée maximale de 7 années. Pendant cette période, il est inamovible.

Les conseillers appartiennent au corps des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes, dont le statut particulier inclut des garanties d'indépendance et des règles d'incompatibilité. Seul le procureur financier peut se voir retirer sa délégation dans les fonctions de ministère public. La gestion des membres du corps des chambres régionales et territoriales des comptes est assurée par les services administratifs de la Cour des comptes à Paris. Il existe en outre un Conseil supérieur des chambres régionales et territoriales des comptes, analogue au Conseil supérieur de la magistrature, et qui est notamment compétent en matière d'avancement, de mutation sur demande ou de sanctions disciplinaires. Les magistrats composant la chambre territoriale sont inamovibles.

Au nombre de trois, ils vérifient les comptes inscrits à leur programme de travail, instruisent les dossiers de contrôle budgétaire et d'examen de la gestion qui leur sont confiés pour en faire rapport devant la chambre. Ils participent aux délibérés.

Le ministère public près la chambre territoriale des comptes est exercé par *le procureur financier*. Il est le correspondant du Procureur général près la Cour des comptes et assure les relations avec le procureur de la République territorialement compétent.

Il veille à la production des comptes dans les délais réglementaires et, en cas de retard, requiert l'application de l'amende prévue par la loi. Le ministère public défère à la chambre les opérations qu'il présume constitutives de gestion de fait. Il est obligatoirement saisi des questions relatives à la compétence de la chambre, les rapports proposant la transmission à la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) ou au juge pénal et dans certains cas en matière de contrôle budgétaire.

C'est également le procureur financier qui prend des réquisitoires à fin d'instruction de charges, en vue de la désignation d'un rapporteur chargé de mettre la chambre en état de statuer sur la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables.

La plupart des rapports d'examen de gestion déposés par les magistrats en vue de leur examen par la chambre sont transmis au procureur financier. Il dépose ses conclusions qui sont jointes au rapport lorsque celui-ci sera inscrit à l'ordre du jour d'une séance de délibéré, lesquelles veillent au respect des procédures, ainsi qu'à la correcte application des textes et de la jurisprudence, tant en matière de jugement des comptes, qu'en ce qui concerne l'examen de la gestion et le contrôle budgétaire.

Le procureur financier contribue à éclairer les débats avant le délibéré, à la lumière, notamment, de la réglementation et de l'interprétation de la chambre dans d'autres affaires comparables, de celle des autres chambres régionales ou territoriales des comptes, de la Cour des comptes et des jurisprudences administratives et judiciaires.

2 Les autres personnels

Aux magistrats composant la chambre territoriale s'ajoutent des fonctionnaires, chargés de tâches spécifiques :

- *les assistants de vérification*, appartiennent à des corps de catégorie A ou B de la fonction publique de l'Etat, ils participent aux contrôles sous l'autorité d'un magistrat rapporteur ;
- *Le secrétaire général-greffier* assure, sous l'autorité du président, le fonctionnement du service du greffe et des archives, ainsi que des services administratifs. Le secrétaire général notifie également les rapports, jugements et avis émis par la chambre et assure le suivi budgétaire de la juridiction. Il prépare, avec le président, l'ordre du jour des séances, enregistre les décisions, assure le suivi de l'ensemble des contrôles juridictionnels, budgétaires et de gestion.
- *Le service du greffe et des archives* est plus particulièrement chargé de procéder à l'enregistrement des comptes produits à la chambre et des actes, documents et requêtes. Mémoire des travaux de la chambre, le service du greffe et des archives enregistre les comptes produits, ainsi que les actes, documents et requêtes dont la chambre est saisie. Le greffier délivre et certifie extraits et copies des actes intéressant le fonctionnement de la chambre.

L'archiviste réceptionne et classe les liasses de comptes et pièces justificatives en provenance des organismes contrôlés. Il est chargé de fournir aux magistrats et aux assistants de vérification les pièces nécessaires aux contrôles.

- *le service de documentation* rassemble et diffuse en interne l'information documentaire utile pour les contrôles. Il informe, par les moyens technologiques les plus modernes, les équipes de contrôle de l'évolution de la législation, de la doctrine et de la jurisprudence.
- *le service administratif* assure les activités traditionnelles de service intérieur et de secrétariat.

Les services administratifs, ceux du greffe, et de la documentation sont placés sous la responsabilité du secrétaire général de la chambre.

C. L'ORGANISATION TRANSVERSALE DE LA CHAMBRE TERRITORIALE

Le fonctionnement de la chambre est par ailleurs structuré autour de plusieurs **comités**. Ainsi, au-delà des structures consultatives traditionnelles (comités du personnel, de la formation, de documentation ou encore informatique), la chambre a mis en place des structures à vocation opérationnelle.

- le comité du programme et du rapport d'activité a pour mission d'assister le président dans l'élaboration de la programmation annuelle et pluriannuelle de la chambre, ainsi que dans le suivi de l'exécution du programme annuel. Il est, par ailleurs, consulté sur le contenu du rapport annuel d'activité. Il procède, également, à la validation du projet annuel de performance (PAP) de la chambre et du rapport annuel de performance (RAP).

- le comité des méthodes et des procédures réfléchit à toutes les voies possibles susceptibles d'améliorer l'efficacité des méthodes de travail, A ce titre, il est chargé de suivre les travaux du centre d'appui métiers des juridictions financières. Il est consulté sur les questions d'organisation et de méthodes relatives à l'exécution des contrôles.

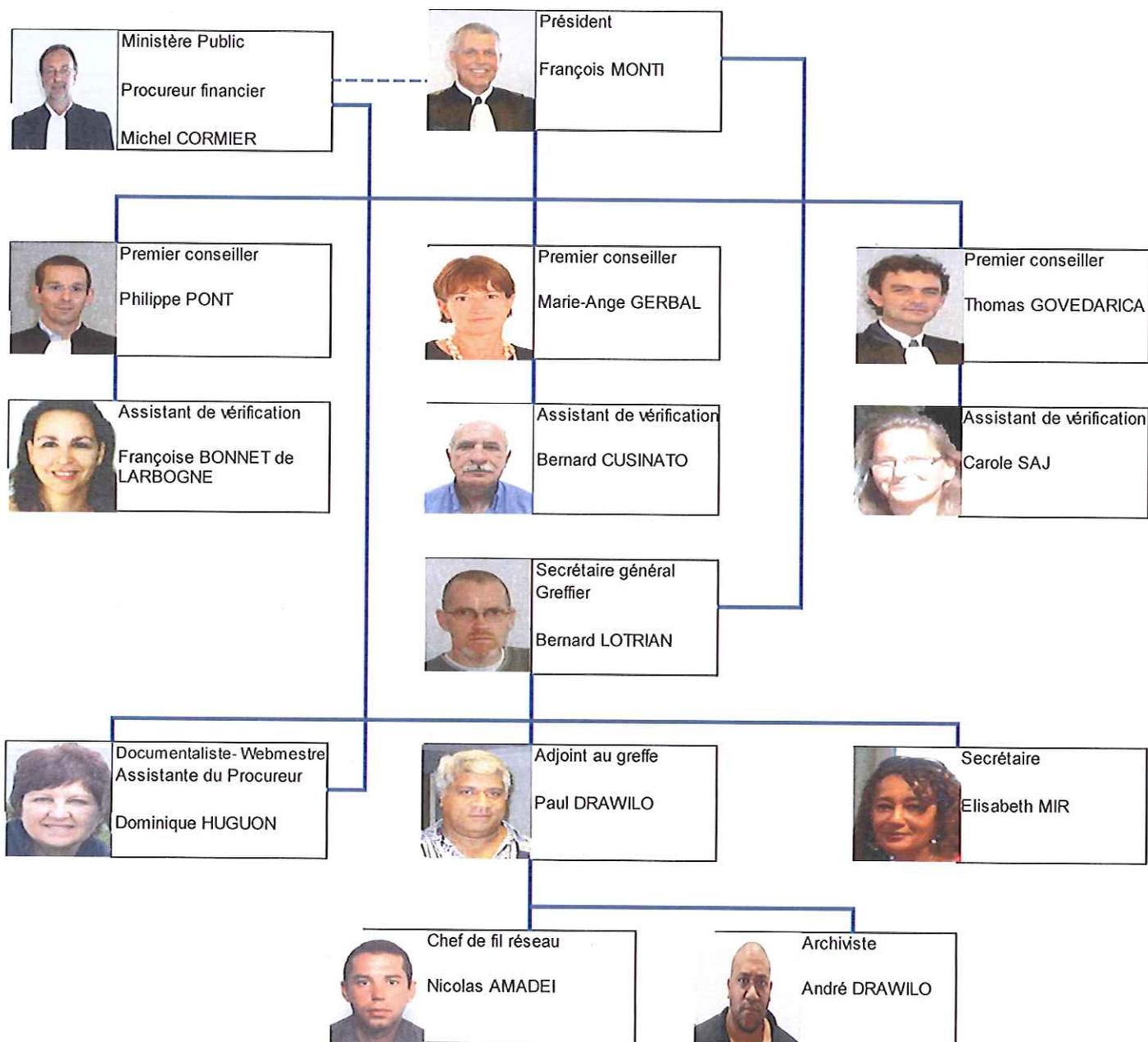
Il contribue à la normalisation des procédures et propose les différents documents-formulaires relatifs à l'exercice, par la chambre de ses compétences. Il a, notamment, en charge d'élaborer des projets-types de jugements et d'ordonnances.

- le comité de jurisprudence est chargé de diffuser la culture de jurisprudence au sein de la chambre en examinant les décisions prises par les formations de délibéré (rapports d'observations, avis budgétaires, jugements), de sélectionner puis d'établir les fiches d'analyse relatives aux décisions lui apparaissant présenter un intérêt particulier en vue de leur communication au comité national de jurisprudence des CRC.

Depuis 2009, est annexée au programme annuel de la chambre une liste d'agents (magistrats et assistants) **référents** sur un thème donné (marchés publics, GRH, SEM, hôpitaux,...). Les missions de ces personnes ressources, qui reposent sur le volontariat, peuvent aller de la veille juridique et documentaire jusqu'à un rôle d'appui aux activités de contrôle, à travers des conseils ou l'élaboration d'outils d'aide au contrôle.

Enfin, les **séminaires annuels** de la chambre permettent de réunir l'ensemble des personnels pour partager des objectifs professionnels et contribuer au décloisonnement de la juridiction.

D. L'ORGANIGRAMME DE LA CHAMBRE TERRITORIALE



IV. L'ACTIVITE DE LA CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES DE NOUVELLE-CALEDONIE

A. LES COLLECTIVITE ET ORGANISMES DE LA COMPETENCE DE LA CHAMBRE TERRITORIALE

Comme précisé plus haut, la chambre territoriale des comptes examine la gestion et contrôle les comptes des collectivités territoriales (Nouvelle-Calédonie, provinces, communes) et de leurs établissements publics.

Elle est donc compétente pour contrôler l'ensemble des collectivités et organismes de la Nouvelle-Calédonie (territoire, communes, provinces, CCAS, caisse des écoles, établissements publics de coopération, établissements hospitaliers, lycées et collèges a/c de 2012), dont le montant des recettes annuelles de fonctionnement dépasse les 3,5 milliards d'euros.

Libellé	nombre	recettes de fonctionnement en millions d'euros
territoire	1	1 495
provinces	3	700
communes	33	378
CCAS	6	6
caisses des écoles	8	18
centres hospitaliers	3	243
syndicats	13	28
établissements publics administratifs	24	480
établissement public industriel et commercial	1	175
GIP	1	4
lycées	9	15
collèges	31	14
total	133	3 556

Elle est également compétente pour les organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique (SEM, associations, associations subventionnées, GIE etc.) bénéficiant d'un concours financier public.

La chambre de Nouvelle-Calédonie se distingue cependant de ses consœurs de métropole par l'étendue de ses compétences et certaines de ses procédures. En effet, le mécanisme de transfert progressif des compétences exercées par l'État vers le territoire et les provinces, issu de l'accord de Nouméa et de la loi organique modifiée du 19 mars 1999, a pour conséquence d'augmenter progressivement le périmètre de contrôle de la CTC dans un contexte juridique « sui generis ».

De nombreux transferts sont d'ores et déjà intervenus. Elle est ainsi compétente pour contrôler des organismes tels que l'office des postes et télécommunications, le port autonome, l'agence de la desserte aérienne, l'agence pour l'emploi ou encore l'enseignement public et privé, c'est-à-dire l'ensemble des écoles, des collèges et lycées de la Nouvelle-Calédonie. Le dernier transfert en date concerne la sécurité civile depuis le 1^{er} janvier 2014.

Mais, le développement des compétences locales a aussi pour conséquence importante que l'évaluation de la plupart des politiques publiques relève également de la chambre, là où, en métropole, elle est de la compétence de la Cour.

En 2013, par exemple, c'est la politique fiscale calédonienne qui a été examinée et les observations de la juridiction ont été incluses dans le rapport public thématique de la Cour sur l'autonomie fiscale en outre-mer de novembre 2013.

B. LES COMPTES SIGNIFICATIFS EN NOUVELLE-CALEDONIE

Les comptes les plus importants, représentant près de 90% des recettes de fonctionnement des collectivités et organismes du territoire décrits ci-dessus, et sur lesquels la chambre territoriale des comptes porte une attention prioritaire sont les suivants :

Liste des comptes significatifs (au 1^{er} janvier 2013)

I	OSRCP (données 2011)	Montant des recettes de fonctionnement
1	Territoire de la Nouvelle-Calédonie	1 495
2	Province Sud	374
3	Province Nord	207
4	Agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie (ASSNC)	203
5	Centre hospitalier territorial	189
6	Office des postes et télécommunications	175
7	Commune de Nouméa	154
8	Province des Iles loyauté	119
9	Caisse locale de retraite (CLR)	112
10	Office de commercialisation et entreposage frigorifique (OCEF)	41
11	Centre hospitalier spécialisé Albert Bousquet	35
12	Commune de Mont Dore	30
13	Commune de Dumbéa	25
14	Commune de Païta	22
Sous-total		3 181
II	ONSRCP (données 2010)	Montants des produits d'exploitation
1	SOFINOR	138
2	ENERCAL	112
3	AIRCALIN	94
4	PROMOSUD	89
5	SECAL	51
6	AIRCAL	33
7	SEM AGGLO	25
8	SAV EXPRESS	14
Sous-total		556
Total	Grands comptes	3 737

Pour ces comptes significatifs, la chambre territoriale des comptes essaie, dans la mesure de ses moyens humains réels, d'effectuer un contrôle minimum quinquennal.

C. LES STATISTIQUES DE CONTROLE DE LA CHAMBRE TERRITORIALE

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la chambre, à l'instar de toutes les institutions de l'Etat, doit rendre compte de l'exercice de ses missions, de son organisation et de ses activités dans un rapport annuel de performances.

La chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie forme avec l'ensemble de ses consœurs et la Cour des comptes le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières », au sein de la mission budgétaire « conseil et contrôle des pouvoirs publics ».

En 2013, la chambre a tenu 28 séances :

- 15 séances ont été consacrées à l'examen de rapports, jugements et avis ;
- 3 audiences publiques ont été organisées pour statuer sur d'éventuelles mises en débet de comptables publics (3 dossiers) ;
- 4 séances de lecture publique ;
- 3 séances de programmation ;
- 2 séances de prestation de serment d'un comptable public ;
- 1 séance d'installation de magistrat.

1 Les comptes jugés par la chambre

Les chambres régionales et territoriales des comptes jugent en premier ressort, dans leur ressort, les comptes de tous les comptables publics des collectivités territoriales, de tous les établissements publics locaux, ainsi que des établissements publics spécialisés.

Elles vérifient la régularité des comptes et examinent la manière dont ont été effectuées les diligences minimales auxquelles les comptables publics sont tenus.

Sur la période 2010 à 2013, cette activité a été exercée de la manière suivante :

Jugement des comptes des comptables publics	2010	2011	2012	2013
Nombre de jugements prononcés dont premiers jugements	2	3	5	3
Nombre d'ordonnances	27	17	7	17
Nombre de débits prononcés	2	6	6	2
Montant des débits (en euros)	50 550	185 507	1 284 324	20 141

Avec 133 comptabilités recensées en 2013, la chambre se fixe pour objectif de statuer sur environ 25 comptes par an. Elle a choisi de ne pas programmer la mise ne œuvre de la prescription extinctive de responsabilité pour certains comptes dans la mesure où elle souhaite marquer sa présence sur l'ensemble du territoire et contrôler tous les types d'organismes en exerçant pleinement toute sa compétence juridictionnelle. C'est une façon d'être bien visible localement, dans des régions parfois très éloignées du Grand Nouméa.

2 L'examen de la gestion

Cette mission, qui regroupe le contrôle de la qualité de la gestion et du bon emploi des fonds publics, est au cœur des missions des juridictions financières tout comme en Nouvelle-Calédonie.

Le contrôle du bon emploi des fonds publics, qui intervient, soit à l'occasion du jugement des comptes des comptables, soit directement en examinant la gestion des ordonnateurs, constitue, en termes quantitatifs, la première activité des juridictions financières (environ 70 % du temps des contrôleurs).

Au cours de 2013, la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie a continué à avoir une activité très soutenue, notamment si l'on considère qu'elle n'avait que 2,5 magistrats-rapporteurs à sa disposition.

En effet, elle a produit 15 rapports d'observations, dont 7 rapports d'observations provisoires et 8 rapports d'observations définitives (dont 6 ROD 2).

	2010	2011	2012	2013
Rapports d'observations provisoires	8	13	6	7
Rapports d'observations définitives	10	12	9	8
Total	18	25	15	15

En 2013, les rapports d'observations définitives ont concerné :

- La commune de Nouméa ;
- La commune de Koumac ;
- La commune de Maré ;
- La commune d'Ouvéa ;
- La commune de Moindou ;
- La commune de Hienghène.
- Deux rapports présentés devant la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes concernant Wallis et Futuna.

Ces rapports peuvent être consultés dès leur communicabilité sur le site internet de la Cour des comptes/CTC de Nouvelle-Calédonie (<http://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-territoriales-des-comptes/Nouvelle-Caledonie>).

3 Le contrôle budgétaire

Les chambres régionales et territoriales des comptes interviennent sur saisine ou sur demande motivée d'une autorité extérieure, pour contrôler les actes budgétaires des collectivités territoriales ou de leurs établissements, examiner des marchés publics ou des délégations de service public.

En 2013, l'activité de contrôle budgétaire reste marginale en Nouvelle-Calédonie, à la différence notable du reste de l'outre-mer français dont le nombre de collectivités en situation financière délicate est plus important, mais elle joue toutefois un rôle de régulation et évite ainsi les situations de blocage.

Nombre de saisines et d'avis	2009	2010	2011	2012	2013
Budget non voté dans le délai légal	-	2		1	
Budget voté en déséquilibre	-				
Rejet du compte administratif	1	2	1		1
Déficit important du compte administratif	1	1	2	1	1
Insuffisance des crédits pour dépenses obligatoires	2	2	2		
Total des saisines	4	7	5	2	2
Total des avis (1^{er} et 2^{ème} stade contrôle budgétaire)	5	7	5	2	2

Les contrôles budgétaires ont concerné la commune de Moindou (rejet du compte administratif) et la commune de Poum (déficit du compte administratif).

V. QUELQUES ENSEIGNEMENTS TIRES DES CONTROLES EFFECTUES EN 2013

La mission d'examen de la gestion occupe donc l'essentiel des moyens de la chambre territoriale des comptes. Si le contrôle de gestion d'une collectivité ou d'un organisme ne peut pas faire l'économie de l'examen de la régularité de ses actes, du contrôle de ses comptes et de l'évaluation de sa situation financière, il convient également d'apprécier ses résultats autour de deux axes supplémentaires, l'efficacité – c'est-à-dire la question de savoir si les objectifs ont été atteints ? – et l'efficience : à quels coûts sont-ils atteints ?

L'examen de la gestion ne peut donc pas se limiter à formuler des observations de gestion, à faire le simple constat d'une anomalie, irrégularité ou dysfonctionnement, il évolue vers un contrôle plus exigeant de la qualité de la gestion, de la mesure de la performance, et de l'évaluation des politiques publiques.

La chambre continue bien sûr de critiquer les irrégularités et les erreurs de gestion qui sont détectées à l'occasion des contrôles, élément indispensable au bon fonctionnement de nos institutions et facteur de responsabilisation. Le cas échéant, cela conduit même la CTC à saisir le juge pénal, si des infractions paraissent constituées.

Mais, la juridiction s'efforce également d'accompagner, de conseiller, de formuler des recommandations concrètes et réalistes, d'aider à la recherche de solutions budgétaires et financières car c'est indispensable à la crédibilité et à la légitimité de ses travaux et c'est un facteur d'amélioration dans la gestion. C'est aussi son rôle d'accompagner l'évolution institutionnelle « sui generis » que connaît la Nouvelle-Calédonie.

A. LES EXAMENS DE LA GESTION

Dans ses rapports d'observations définitives de 2013 (mais également de 2012 car il y a eu continuité dans la logique de contrôle sur ces deux années), la chambre a abordé de nombreux sujets.

Elle a notamment examiné de la fiabilité des comptes publics. Dans ce cadre, la juridiction vérifie que l'information financière produite respecte les obligations de régularité, de sincérité et de prudence que l'on est en droit d'attendre d'une collectivité ou d'un organisme qui gère des fonds publics.

Il ressort de ses investigations que des efforts sont encore souhaitables en Nouvelle-Calédonie. La chambre constate toujours certaines anomalies comme par exemple l'existence de créances douteuses importantes non provisionnées, notamment dans le secteur de l'eau, un suivi patrimonial encore insuffisant ou encore des travaux en régie non comptabilisés.

En matière de gestion budgétaire, les inscriptions dans les budgets primitifs et les décisions modificatives sont parfois faites sans une articulation suffisante avec les capacités réelles des services à conduire les projets. Dès lors, les taux d'exécution des opérations inscrites au budget sont souvent de ce fait globalement peu élevés.



C'est notamment vérifié en matière d'investissement où la chambre recommande alors la mise en œuvre de plans pluriannuels d'investissement qui permettent aux collectivités calédoniennes d'avoir une meilleure visibilité de leur action à moyen et long terme. Ceci est d'autant plus important que depuis le 1^{er} janvier 2012 est entré en vigueur en Nouvelle-Calédonie le nouveau cadre budgétaire et comptable applicable aux services publics industriels et commerciaux qui implique une identification du coût du service et la recherche d'un équilibre de financement avec la création d'un budget annexe dédié, c'est le cas par exemple en matière d'eau ou d'assainissement.

Ces contrôles de la chambre, peuvent apparaître quelque fois un peu techniques, voire peu utiles pour ses interlocuteurs. Or, c'est exactement l'inverse car ils sont particulièrement éclairants pour apprécier la situation financière réelle de la collectivité ou de l'organisme contrôlé. Ceci apparaît d'autant plus nécessaire dans le contexte global de crise des finances publiques, conjugué ici avec les aléas des cours du Nickel, qui peuvent mettre à l'avenir sous tension les gestions locales de Nouvelle-Calédonie jusque-là relativement préservées, grâce à une conjoncture favorable.

C'est pourquoi, les rapports de la chambre territoriale donnent maintenant dans tous ses rapports, une opinion sur les estimations prospectives à 3 ou 4 ans réalisées par les collectivités elles-mêmes. Ce fut le cas pour les contrôles réalisés sur le territoire, la province Sud et la province des Iles pour ne citer que les collectivités les plus importantes et à travers lesquels la juridiction a lancé quelques alertes sur leurs évolutions budgétaires et financières, à court et moyens termes.

De même, les budgets de nombre de collectivités contrôlées, sans connaître des situations véritablement dégradées, sont désormais de plus en plus contraints. La chambre l'a constaté lors de l'examen de la gestion de Nouméa ou de Païta par exemple. Elle a observé que pour conserver des marges de manœuvre suffisantes pour financer leurs investissements, tout en maintenant le niveau d'endettement faible qui caractérise généralement les collectivités calédoniennes, la plupart d'entre elles ont d'ores et déjà pris des mesures visant à optimiser au maximum leurs ressources. C'est donc dans le cadre d'une action sur l'évolution de leurs dépenses que la juridiction les appelle désormais à exercer une vigilance accrue.

Fort heureusement, force est de constater que l'idée qu'il faut dépenser mieux est largement partagée par les élus calédoniens et la chambre observe généralement qu'à la suite de ses recommandations sur ce sujet, les ordonnateurs répondent très souvent qu'ils recherchent effectivement des gisements d'économie, principalement dans le fonctionnement courant des collectivités qu'ils dirigent.

La nécessaire maîtrise des dépenses publiques est un enjeu essentiel d'avenir que la chambre systématiquement rappelle dans ses rapports. Des économies sont souvent possibles, sans remettre en cause la qualité des services publics. L'efficacité de l'action publique n'est pas toujours une question de crédits supplémentaires, c'est aussi une question de répartition des moyens et une question d'organisation. Ce sont des recommandations souvent possibles à mettre en œuvre dans les domaines de la commande publique ou de la gestion du personnel.

En résumé, sur les deux années 2012 et 2013, la chambre a formulé des recommandations de nature très variée qui ont principalement porté sur l'intérêt:

- d'être plus vigilant sur la fiabilité des comptes ;
- de mettre en place des plans pluriannuels de maîtrise des charges de fonctionnement ou de programmation des investissements, ou encore d'élaborer un plan prévisionnel de gestion des ressources humaines ;
- de renforcer les outils d'analyse et de pilotage et le contrôle de gestion ;
- de rénover le système fiscal, notamment en matière de fiscalité locale ;
- de revoir le statut juridique de certains organismes ou de réviser les relations contractuelles entre une collectivité et un tiers.

Comme les années précédentes, la chambre a constaté avec intérêt, au vu des réponses apportées par les collectivités et organismes contrôlés, que de nombreuses mesures correctrices étaient souvent prises.

Enfin, il convient de signaler qu'en 2012 et 2013, par délégation de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes, un magistrat de la chambre territoriale a exercé pour la première fois le contrôle de la collectivité de Wallis et Futuna à travers 4 rapports juridictionnels et 2 rapports d'examen de la gestion.

Les personnes intéressées par les rapports d'observations définitives communicables de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie de 2013 à les consulter sur le site de la Cour des comptes, accessible tout simplement sur Internet. <http://www.ccomptes.fr>.

B. LES INSERTIONS AUX RAPPORTS PUBLICS DE LA COUR DES COMPTES RELATIVES A LA NOUVELLE-CALEDONIE

Pour continuer à progresser dans la recherche de la meilleure pertinence et lisibilité à ses observations dans un constant souci d'objectivité, la chambre est consciente que la qualité de ses travaux passe par l'amélioration de son expertise professionnelles et de ses méthodes.

La démarche professionnelle des juridictions financières s'enrichit grâce aux échanges d'expérience, à la mutualisation des connaissances et aux travaux collectifs. Cette coopération nécessaire entre la Cour et les chambres, mais aussi entre chambres, notamment du Pacifique, est bénéfique car elle permet de mieux appréhender la mise en œuvre des politiques publiques, de mieux cerner les moyens budgétaires et humains utilisés dans chaque collectivité partie prenante et de produire des analyses globales et comparées dans l'intérêt de tous leurs interlocuteurs.

C'est aussi pour les juridictions financières une incitation à réfléchir à l'évolution de leurs standards, à la mise en œuvre de méthodes encore plus rigoureuses et de techniques de contrôles plus modernes.

Comme les deux années précédentes, l'année 2013 a été à nouveau marquée par des contributions de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie aux productions de la Cour des comptes au niveau national.

1 L'insertion au rapport annuel 2013 de la Cour des comptes sur l'aqueduc du Grand Nouméa

Dans le rapport public annuel 2013, la Cour des comptes a retenu une insertion de suivi d'un contrôle de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie sur la gestion de l'aqueduc du Grand Nouméa : une concession inadaptée.

En 1998, les quatre communes de l'agglomération du Grand Nouméa ont créé un syndicat intercommunal en vue de renforcer leurs ressources en eau potable, notamment en période de sécheresse. Un contrat de concession de 1998 à 2048 a été conclu avec une société locale, filiale d'un grand groupe, pour construire et exploiter un aqueduc d'une longueur 60 km.

Lors d'un premier contrôle en 2008, la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie avait estimé que l'équipement avait été surdimensionné et risquait d'être sous-utilisé. En 2005, un avenant au contrat avait garanti l'intégralité de la rémunération du concessionnaire financée par les usagers. Elle avait évalué le total de leurs versements au concessionnaire en 2048 à 800 M€, soit plus de douze fois le coût de l'équipement.

La chambre territoriale des comptes avait donc recommandé au syndicat de revoir ses relations avec le concessionnaire pour permettre que celui-ci assume au moins pour partie le risque d'exploitation.

En 2012, la chambre s'est assurée du suivi de cette recommandation. Elle a constaté les évolutions suivantes :

Le syndicat n'est pas resté inactif. Le coût total pour les usagers a été ramené à de 800 M€ à 530 M€. La concession est désormais bien suivie sur le plan technique ce qui a entraîné des travaux de remise à niveau de l'ouvrage par le concessionnaire.

Mais, les améliorations de la concession sont restées limitées dans la mesure où les recettes commerciales demeurent très faibles. De plus, un avenant conclu en 2010, a recréé un mécanisme de garantie, contraire au principe de la délégation.

En raison du surdimensionnement initial, le potentiel commercial de l'équipement demeure donc insuffisant, ce qui ne permet pas de trouver un équilibre dans le cadre de l'actuelle concession, qui apparaît inadaptée.

La Cour et la chambre territoriale ont donc recommandé de trouver une solution de remplacement sur des bases plus équilibrées, en s'appuyant notamment sur le développement de l'intercommunalité pour le choix du nouveau mode d'exploitation.

2 Le rapport public thématique de la Cour des comptes de novembre 2013 sur l'autonomie fiscale en outre-mer.

Ce rapport thématique qui traite de la manière dont est exercée l'autonomie fiscale en outre-mer ne concerne pas uniquement la Nouvelle-Calédonie. Il examine sous le même angle l'action des collectivités de la Polynésie française, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna.

Au sein de la République française, ces territoires ont la particularité de pouvoir créer l'impôt et de conduire la politique fiscale de leur choix. Cette compétence leur est reconnue par la Constitution.

Malgré leur singularité, ces collectivités présentent les caractéristiques suivantes :

- Leurs économies sont relativement fragiles, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie, qui exploite le nickel, ou de Saint-Barthélemy grâce au tourisme de luxe ;
- Leurs taux de prélèvements obligatoires atteignent un niveau significatif, sauf pour des raisons particulières à Wallis-et-Futuna et à Saint-Martin ; ils ne sont inférieurs que de 10 à 15 points aux taux constatés en métropole (45 % en 2012) ; pour autant, ces territoires n'assurent ni les dépenses régaliennes, ni la prise en charge de la totalité des dépenses publiques transférées (exemple : rémunération des personnels de l'éducation) ;
- Leurs systèmes fiscaux se caractérisent par une fiscalité indirecte plus importante, héritée de leur histoire propre et une imposition des patrimoines relativement plus faible qu'en métropole.

La Cour et les chambres territoriales des comptes, dont celle de Nouvelle-Calédonie, ont fait les constats suivants :

- 1) L'exercice de l'autonomie fiscale se heurte à de nombreuses difficultés de gestion liées à la complexité de la matière fiscale et au format parfois trop restreint des administrations qui s'y consacrent ;
- 2) Toutes ces collectivités, à l'exception de Saint-Barthélemy, sont confrontées à la difficulté de déterminer le bon niveau des prélèvements obligatoires, pour répondre au mieux à la double nécessité de contribuer à leur développement économique et d'équilibrer les budgets ;
- 3) La conciliation des objectifs de politique fiscale s'avère délicate, au point parfois d'affecter le principe de l'égalité des contribuables devant l'impôt, en raison notamment des multiples exonérations et niches fiscales. Dans certains territoires, le rendement fiscal en est amoindri, allant parfois jusqu'à compromettre les équilibres budgétaires des collectivités ;

Face à ces constats, la Cour et les chambre territoriales ont recommandé que chaque collectivité ultramarine s'attache, pour ce qui la concerne, le cas échéant avec le concours de l'Etat, à :

- améliorer la connaissance des assiettes taxables de toute nature (revenu, consommation, patrimoine) ;

-
- ajuster aux besoins les moyens consacrés à l'administration de l'impôt, notamment ceux dédiés à la production de la norme, du contrôle fiscal ainsi que du recouvrement ;
 - procéder à une revue des exonérations fiscales, afin de mieux en apprécier l'efficacité et de simplifier le droit applicable.

En outre, dans le respect des prérogatives fiscales de ces collectivités ultramarines, la Cour et les chambres territoriales ont suggéré d'accompagner les nécessaires adaptations des systèmes fiscaux d'un effort de maîtrise des dépenses publiques.

La diversité et la spécificité des contextes, des territoires et des économies ont interdit toute approche uniforme et globalisante.

Les mesures fiscales recommandées peuvent ainsi aller de simples aménagements, comme à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint Barthelemy ou Saint Martin, à une réforme plus profonde, à l'instar de celle engagée en Nouvelle-Calédonie ou qui vient d'être amorcée en Polynésie française ; la réforme du système fiscal de Wallis-et-Futuna doit, par ailleurs, s'inscrire dans le cadre plus large de la modernisation de son statut, devenu nécessaire depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.