

MONT-DORE, le 31 mars 2021

**CONTRIBUTION DES MAIRES AUX  
TRAVAUX SUR L'AVENIR INSTITUTIONNEL  
DE LA NOUVELLE-CALEDONIE**

La création de 30 communes, en dehors de Nouméa, par la loi du 3 janvier 1969, fut imposée au territoire de la Nouvelle-Calédonie, malgré l'opposition unanime de l'assemblée territoriale.

Depuis cette date, les communes de Nouvelle-Calédonie et surtout avec la disparition de la tutelle administrative le 1<sup>er</sup> janvier 1991, se trouvent dans une situation administrative voisine de celles de la métropole. A la différence près que les communes de la Nouvelle-Calédonie ne bénéficient pas de l'autonomie financière et qu'elles se caractérisent pour la plupart par une superficie très étendue, 577 km<sup>2</sup> en moyenne. Conjugée avec une forte dispersion de l'habitat et l'absence de centralité urbaine dans les communes de l'intérieur, cette superficie hors norme n'est pas sans conséquence sur les politiques d'aménagement et de cohésion sociale.

*« J'aime les paysans parce qu'ils ne sont pas assez savants pour raisonner de travers »*

Montesquieu

Force est de constater que les communes ont été les « grandes oubliées » des statuts référendaires de 1988 et de 1998.

Oubli volontaire et cohérent dans la mesure où le rééquilibrage politique et économique du territoire (par le partage des responsabilités institutionnelles) était le fondement même de la création des provinces, bénéficiaires notamment de la compétence de droit commun et des contrats de développement.

Les accords de NOUMÉA, et les dispositifs législatifs et réglementaires qui en ont découlé, n'ont pas inversé la tendance, même si la loi simple de 1999 a édicté plusieurs dispositions relatives aux communes.

Le refus d'associer les associations de maires aux réunions plénières du groupe de travail « Avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie » a montré une nouvelle fois, s'il en était besoin, que l'ostracisme envers les communes demeure un invariant de la politique locale et ce malgré l'accord du Premier ministre.

Cependant, fortes de leur enracinement territorial, elles sont devenues et restent le lieu irremplaçable de concertation et de décision permettant, sur le terrain, de répondre à la satisfaction des besoins essentiels et spécifiques d'une population pluriethnique aspirant à construire, au quotidien, ce destin commun voulu par une grande majorité de nos concitoyens.

Par le jeu de leurs compétences propres et des compétences partagées, elles ont démontré leur caractère indispensable.

Le maire, quant à lui, est devenu l'interlocuteur privilégié des citoyens et de l'Etat en vertu des pouvoirs propres qui lui sont confiés et ceux relevant de son statut d'agent de l'Etat.

Enfin, du fait de leur poids économique représentant plus de 40 % des dépenses d'investissement du secteur public (+ 19 milliards en 2018), les communes sont un élément essentiel de l'équilibre social et économique du territoire.

\*\*\*

## 1 - La commune, première école de citoyenneté

Les valeurs républicaines « *Liberté, Égalité, Fraternité* » demeurent le socle sur lesquelles se fondent les communes. Elles sont le guide au quotidien de l'action des maires, auquel il convient d'ajouter le principe intangible « *d'équité* ».

« *Si, négligeant nos devoirs, nous réclamons nos droits, ils s'envoleront comme des feux follets* »

GANDHI

L'équité consiste à corriger les inégalités les plus inacceptables car les moins stimulantes, mais en veillant à préserver la dynamique et la richesse des différences. En ce sens, l'équité est une des formes politiques les plus abouties de la justice.

Être citoyen, c'est avoir des droits en même temps que l'on s'acquitte de ses devoirs. L'équité (*donner à chacun son dû*) est un moyen de remédier à l'égalitarisme qui constitue une pesanteur française bien connue et qui est tout sauf équitable. Ce que Raymond ARON appelait avec justesse notre « *idéal bureaucratique de l'égalité* ».

Une société doit être juste avant d'être égalitaire.

C'est pourquoi, les particularités des terres coutumières (4i : inaliénables, insaisissables, incommutables et incessibles) génèrent un manque d'équité entre les citoyens dans les communes. Cette dichotomie est peu ou prou gérée par les maires avec les moyens du bord, mais ce sont les moyens du cœur !

Qui mieux que le maire peut assurer ce dialogue interculturel quotidien ?

Dans un monde où la politique et les hommes politiques souffrent d'une désaffection grandissante, tous les sondages confirment la confiance sans pareille que les citoyens accordent à leurs édiles municipaux.

Cette confiance est précieuse dans un pays qui se construit. Elle demeure l'unique point d'appui à partir duquel pourra être restaurée cette sociabilité aujourd'hui défailante qui fait tant défaut au renouveau de notre contrat social.

Qui mieux que le maire peut ré-enchanter la politique ?

Les maux de notre société (crise identitaire, perte de valeurs, chômage, exclusion, isolement ...) ont mis à mal le triptyque *liberté – égalité – fraternité*. Pour autant, les maires, conscients de ce que les processus traditionnels de socialisation sont grippés, revendiquent leur rôle d'interlocuteurs de base à la source de la nécessaire recomposition du tissu social calédonien.

Forte d'une jeunesse nombreuse et en devenir, les communes calédoniennes doivent, au quotidien, offrir des repères à nos jeunes, par le dialogue avant tout, mais également par l'instruction civique, par la prévention, par l'insertion, par le sport ou la culture, etc. Pour cela, elles doivent être activement soutenues.

Qui mieux que le maire peut contribuer au renforcement de la cohésion sociale ?

La fonction de Maire est passée du statut de notable à celui d'entrepreneur, puis de médiateur de proximité.

Qui mieux que le Maire peut faire prévaloir l'intérêt collectif sur l'égoïsme des intérêts particuliers ?

Ces valeurs, associées aux valeurs océaniques, sont intégrées dans l'action municipale. Elles se conjuguent avec les valeurs religieuses et chrétiennes, dans le respect non dogmatique du principe de laïcité.

Qui mieux que le Maire peut promouvoir et faire appliquer ces valeurs ?

Une gouvernance rationnelle et efficace repose sur 3 principes :

- La transparence et l'évolution des décisions politiques ;
- La responsabilité des décideurs locaux ;
- L'adhésion et la participation de la population.

Qui mieux que la commune peut assurer ces fonctions ?

## 2 - Les apories du système communal

Communes d'Etat, dont l'existence populaire n'est pas contestée, elles subissent les décisions de l'Etat, de la Nouvelle-Calédonie et des provinces. Ces dernières, fortes de leur hégémonie administrative et financière, sont devenues des bureaucraties de tutelle qui légifèrent « hors sol » sans s'appuyer sur le « bon sens » et la connaissance du terrain des élus municipaux, enracinés dans le tissu social.

Les communes de Nouvelle-Calédonie ne disposent pas de l'autonomie financière, pourtant corollaire indispensable aux poids grandissant de leurs responsabilités, particulièrement celles de l'agglomération de Nouméa : recettes de répartition prépondérantes, fiscalité directe volatile et non pérenne (centimes additionnels et taxe communale d'aménagement), produits des services anecdotiques avec des SPIC en fort déficit. Les communes sont donc amenées à revoir leurs pratiques de gestion en raison de l'accroissement des besoins du public et des contraintes liées au développement durable, croisés avec une diminution de leurs recettes. Elles sont ainsi confrontées à une pression croissante sur leurs dépenses si bien qu'elles sont obligées de prioriser leurs interventions. La réduction de l'investissement étant irréaliste dans la mesure où le périmètre de l'action publique n'est pas restreint, l'enjeu porte donc sur la section de fonctionnement, c'est-à-dire sur les dépenses de gestion, alors qu'elles n'ont aucune maîtrise sur leurs recettes de fonctionnement.

Malgré leur caractère indispensable pour maintenir un minimum d'équité entre les communes dont le développement administratif et économique est profondément inégal, les recettes de péréquation peuvent développer un comportement déraisonnable des communes. Ces dernières sous quasi-tutelle financière n'ont de cesse que de revendiquer des recettes, sans la responsabilité de celui qui lève l'impôt.

Les contrats d'agglomération et les contrats Etat/province/commune s'avèrent être en fait un facteur de recentralisation, dans la mesure où l'Etat et la province n'acceptent de financer que les opérations qui correspondent aux objectifs qu'ils ont fixés et dans le cadre de protocoles qu'ils ont défini unilatéralement. De plus, leur renouvellement étant jamais certain, il est difficile pour les communes d'établir des perspectives budgétaires. Ainsi, qu'en sera-t-il après 2022, terme de la génération des contrats actuelle ?

## 3 – L'urgence de certaines réformes indispensables

Parmi les réformes incontournables pour donner aux communes les moyens de leurs missions légales, certaines pistes de réflexions s'imposent immédiatement par l'exemplarité de leur problématique :

- mettre en place une réelle autonomie financière ;
- permettre la maîtrise de l'aménagement urbain ;
- moderniser l'intercommunalité ;
- réserver la clause générale de compétence aux communes ;
- définir clairement l'articulation générale avec le monde coutumier ;
- permettre la coproduction des politiques de jeunesse et de sécurité.

### 3.1 - L'autonomie financière

#### 3.1.1 - Il n'y a pas de démocratie locale sans autonomie financière.

L'autonomie financière peut être définie comme la faculté pour les communes de financer librement les politiques publiques qu'elles souhaitent mettre en œuvre, dans le respect toutefois du principe de cohérence avec les objectifs globaux de la Nouvelle-Calédonie.

L'article 72-2 de la Constitution dispose que « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.* ».

L'Association des Maires de France considère qu'« *une ressource propre est exclusivement constituée par une ressource dont l'assemblée délibérante peut faire varier librement le montant, par l'assiette et/ou le taux.* ».

Bien entendu, il ne s'agit pas d'augmenter la pression fiscale ni de créer de nouveaux impôts dont le recouvrement serait problématique hors zones urbaines (taxe d'habitation), mais par exemple de dé plafonner les centimes additionnels pour autoriser une certaine liberté fiscale pour les communes responsables et volontaristes en leur permettant de faire varier les pourcentages de manière plus importante.

En revanche, la création, mainte fois annoncée et régulièrement reportée, de la taxe sur les plus-values immobilières et plus particulièrement la taxe sur les terrains urbains (viabilisés donc juridiquement constructibles) non bâtis, doit être sérieusement étudiée car ce gisement répond en outre à une certaine équité sociale. La Nouvelle-Calédonie et les communes par l'intermédiaire de centimes additionnels seraient gagnant-gagnant.

#### 3.1.2. – Le FIP fonctionnement

Il appert sans conteste que le dispositif actuel du FIP est arrivé au bout de sa logique. Ses critères qui datent de 1969, corrigés à la marge en 1987, ne répondent plus à la réalité de la carte communale. Autant ils furent pertinents jusqu'aux années 2000, au temps où les recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie augmentaient chaque année, autant ils produisent des effets pervers dans un contexte de crise budgétaire et économique couplé d'une explosion démographique dans certaines communes (Dumbéa, Païta, Boulouparis et Voh-Kone-Pouembout). Le FIP dans sa version 2010-2020 attribue de fait une prime au dépeuplement en raison principalement de la règle du double cliquet et accessoirement de l'application du double compte pour le critère population.

Il y a une urgence impérieuse à remettre à plat ce système qui ne l'oublions pas constitue et de loin pour les communes l'essentiel des recettes de fonctionnement.

### 3.2 - La maîtrise de l'aménagement du territoire

L'équilibre du territoire passe par des communes maîtresses de leur aménagement. Or, dans les faits, sinon en droit, les provinces exercent une tutelle contreproductive à travers notamment l'approbation des plans d'urbanisme directeur. Dans le respect des principes directeurs du droit de l'urbanisme de

compétence de la Nouvelle-Calédonie, les communes doivent pouvoir étudier, mettre au point et approuver leurs documents d'urbanisme sans passer par le prisme provincial.

Il n'y a pas de droit de l'urbanisme sans fiscalité dédiée. Il convient donc de permettre la participation des porteurs de projet, dans le respect des principes de proportionnalité et d'égalité, au développement des réseaux induits pour faciliter l'ouverture à l'urbanisation.

En métropole, les opérations d'aménagement sont l'occasion pour les communes d'exiger le versement, de la part des constructeurs, de participations aux fins de financer les équipements publics rendus nécessaires par ces opérations. Ce versement est encadré par le code de l'urbanisme dans un chapitre dénommé « *Fiscalité de l'aménagement* ».

En Nouvelle-Calédonie, aucun dispositif légal, en dehors de la procédure ZAC, n'existe pour faire participer les aménageurs à la réalisation des équipements public induits.

Or, l'ouverture à l'urbanisation générée par la pression démographique et la recherche de foncier plus abordable notamment à la périphérie de Nouméa, exigent la réalisation d'équipements publics importants dont le financement excède les capacités budgétaires des communes concernées.

Même si depuis le début des années 2000, la question est de savoir si le financement des équipements publics devrait être assuré dans une pratique peu sécurisée au niveau juridique par le secteur privé, c'est encore le budget communal qui supporte la plus grande part des coûts de l'urbanisation et qui parfois les supporte même deux fois par le renchérissement du prix de terrains que la collectivité va devoir acheter au prix fort, dès la réalisation d'une série d'équipements d'infrastructure et l'annonce d'une urbanisation nouvelle.

Les communes peuvent alors avoir la tentation de s'orienter vers des pratiques en marge de tout cadre légal, les « *participations* », en subordonnant l'attribution d'un permis de lotir à une contribution volontaire du lotisseur.

L'institution de la taxe communale d'aménagement aurait pu constituer un début de solution, mais elle ne s'applique qu'aux opérations de constructions nouvelles ne nécessitant pas d'aménagements particuliers puisque situées en zones constructibles. Son impact financier en termes de recettes n'est donc pas adapté aux enjeux budgétaires liés à l'ouverture à l'urbanisation de secteurs non équipés. De plus, en raison de la faiblesse systémique de leurs recettes de fonctionnement, les communes ont souvent fait le choix d'inscrire la recette de la taxe communale d'aménagement en section de fonctionnement, alors qu'elle n'est pas une recette pérenne.

Le Droit de préemption doit être institué au seul bénéfice des communes ; le projet actuel de loi du pays consacrant une fois de plus la suprématie provinciale au détriment de la maîtrise communale de l'aménagement de son territoire doit être revu en ce sens.

### 3.3 - La coopération intercommunale

La création des EPCI à fiscalité propre s'avère désormais indispensable pour approfondir la mutualisation des services publics et la transversalité des projets.

La coopération intercommunale à fiscalité propre : sans moyen financier dédié, par exemple une DGF intercommunale (sans diminution de la DGF actuelle), l'intercommunalité ne pourra se développer au-delà du partage de quelques services publics de base. Durant la période 2007-2009, les communes et l'Etat local avaient travaillé sur l'adaptation des textes métropolitains relatifs aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes. Faute de visibilité en matière fiscale, ce projet d'extension n'avait pas abouti. On se rappelle que la création du syndicat intercommunal du grand

Nouméa (SIGN) était la préfiguration d'une future communauté d'agglomération. Les communes souhaitent la réouverture de ce chantier.

Toujours dans ce thème du renforcement de la mutualisation des politiques publiques locales, l'élection au suffrage universel direct des conseillers intercommunaux permettrait de relancer l'intérêt des élus et des administrés pour une intercommunalité de projet. Le déficit démocratique constitue l'une des causes principales de la relative indifférence des acteurs locaux vis-à-vis des avantages que susciterait une coopération intercommunale plus ambitieuse.

### 3.4 - La clause générale de compétence

Il existe objectivement un risque de conflit de pouvoir entre les provinces et les communes, titulaires conjointement d'une clause de compétence générale. Cette situation de compétences partagées inhibe les communes en raison de l'absence de coopération du fait des provinces et est générateur d'insécurité juridique. En effet, dans un pays comptant 325.000 habitants, le système actuel de répartition des compétences entre les différentes collectivités en Nouvelle-Calédonie pose de grandes difficultés d'interprétation et constitue un important handicap pour l'émergence d'une gouvernance efficiente, cohérente et rationnelle. En effet, la clause générale de compétence accorde aux collectivités une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions. Elle repose sur les « *affaires de la collectivité* » ou l'intérêt public local. Elle découle de la loi municipale de 1884 et a été étendue en juillet 1977 aux communes calédoniennes, et en 1989 aux provinces. Elle est inscrite à l'article L.121-25 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie et à l'article 20 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi organique de 1999. Bien que la compétence des provinces ne soit que subsidiaire par rapport aux autres collectivités (elles ne peuvent intervenir que lorsque les autres collectivités ne sont pas compétentes), le partage de compétences est conçu de manière extrêmement rigide au bénéfice des provinces. Cette situation s'explique en grande partie par le fait que les provinces exploitent pleinement leur compétence de droit commun face à la plupart des communes sans ressources humaines et financières. De fait, les interventions provinciales peuvent apparaître hégémoniques. Quand il est saisi, le Conseil d'Etat prend en compte la finalité de la réglementation permettant un partage plus souple et pragmatique. Or, le recours à l'arbitrage du Conseil d'Etat est actuellement impossible pour les communes.

Il conviendrait donc de réserver la clause générale de compétence aux communes (*tout ce qui n'est pas interdit est autorisé*), les provinces quant à elles bénéficieraient d'une compétence d'attribution (*seul ce qui est expressément permis est autorisé*), comme la Nouvelle-Calédonie.

### 3.5 - La structure coutumière

L'équilibre territorial ne saurait se réaliser sans définir clairement l'articulation des communes avec les structures coutumières.

L'espace d'un « non-droit », notamment en matière d'environnement et d'urbanisme que constituent les terres coutumières, devient un frein au développement communal dans son ensemble.

En effet, l'institution tribale et les terres coutumières en général, reconnues par la loi, s'organisent de manière parallèle et étanche à la commune, alors que les membres des tribus participent aux élections municipales et provinciales et sont usagers des services publics communaux (eau, transport, cantines scolaires, ordures ménagères, ...).

Cette articulation nécessaire entre le droit coutumier et les impératifs de la modernité est problématique du fait de la cohabitation souvent antinomique entre les élus communaux, issus du suffrage universel, et les autorités coutumières investies selon un mode de désignation particulier et spécifique.

### 3.6 - La coproduction des politiques jeunesse et de sécurité

Longtemps, notre société a su trouver les mécanismes d'adaptation à l'évolution de ses structures socio-économiques.

L'érosion des relations coutumières ainsi que des solidarités familiales et locales, notamment imputable à l'urbanisation et au développement et à l'extension géographique des échanges, était compensée par la socialisation par l'école et l'emploi.

Le triptyque républicain formé par les notions de liberté, d'égalité et de fraternité est de plus en plus fragilisé par la multiplication des fractures sociales qui mettent en péril le pacte républicain lui-même : les insuffisances du système scolaire, la concentration de problèmes dans certains quartiers, les carences éducatives de certains parents eux-mêmes en situation précaire.

Ces phénomènes d'acculturation concernent tout particulièrement les jeunes majeurs et les mineurs tiraillés entre revendications, histoire du peuplement et mondialisation des échanges économiques et culturels, avec comme corollaire la montée de la violence et la délinquance.

Avec l'atomisation des structures sociétales traditionnelles inhérente à l'évolution de notre société vers la modernité, le désir de vivre ensemble devient fragile. Aussi, les conditions de reconstruction et de préservation du contrat social nécessitent avant tout d'inscrire l'action dans la proximité du quotidien, pour remettre l'Autre au centre du réseau d'acteurs.

Les Maires sont reconnus par tous comme cet interlocuteur de proximité de l'ensemble des communautés, le plaçant comme le mieux à même de répondre aux préoccupations et aux enjeux sociétaux de leur commune.

La création des Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance, les maires sont placés au cœur du dispositif de sécurité. Ils deviennent ainsi les coordinateurs des actions de prévention dans leur commune.

Cette reconnaissance du rôle des élus locaux dans le champ de la sécurité locale entérine clairement le constat du quotidien : le « *guichet* » communal est de fait considéré par la population comme le mieux à même de répondre aux préoccupations d'ordre sociétal. Cette responsabilité constitue un défi majeur.

Quant aux politiques de prévention, les communes souhaitent que le volet fonctionnement soit sanctuarisé dans les futurs contrats de développement.

\*\*\*

Malgré une naissance difficile en 1969, les communes de Nouvelle-Calédonie ont pris toute leur place dans le système institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Personne ne peut désormais songer à les remettre en question. Toutefois, sous « tutelle financière » leur développement est bridé. C'est pourquoi, il serait peut-être pertinent de changer de logiciel financier en décidant par exemple que l'allocation des ressources fiscales de la Nouvelle-Calédonie soit affectée aux fonctions réellement exercées par les collectivités, en abandonnant la logique organique actuelle.

Le « guichet » communal est toujours considéré comme le mieux à même de répondre aux préoccupations sociétales. Les réflexions actuelles sur l'avenir du territoire doivent conduire à mieux définir la place des communes dans la gouvernance globale.

Il ne s'agit pas pour les communes de se voir confier des compétences nouvelles pour exercer une vaine volonté de pouvoir. En effet, comme le constate Pierre CALAME « le cœur du politique est le processus par lequel s'élabore une solution satisfaisante et non la question de savoir qui appose sa signature finalement. ». Il s'agit de donner la compétence et les moyens à la collectivité la mieux à même de l'exercer avec efficacité.

*« La répugnance de l'homme à fournir un effort excessif le pousse à se réfugier dans la possibilité d'une décision ultérieure »*

Carl Von CLAUSEWITZ

Dans l'hypothèse, prônée par l'AFMNC, où l'Etat conserverait ses compétences régaliennes, lesquelles conditionnent l'existence d'un état de droit, les communes doivent demeurer communes d'Etat et le contrôle de légalité continue à être exercé par ses services.

Ce positionnement, conforme à l'histoire de leur institution, est cohérent vis-à-vis de leurs missions d'accompagnement et de gestion de proximité de la diversité ethnique et sociologique de la Nouvelle-Calédonie.

Si l'enjeu est désormais de stabiliser et de pérenniser une gouvernance moderne et lisible pour le citoyen, il importe de simplifier et clarifier les compétences des quatre niveaux institutionnels d'un territoire qui compte seulement 325 000 habitants.

**Le Président,**

**Georges NATUREL**

**P.J. : 3 annexes**