

**ASSEMBLÉE
GÉNÉRALE
SECTION DES
FINANCES**

CONSEIL D'ETAT

N° 384.776

**EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS**

**M. BOHNERT,
Rapporteur**

Séance du jeudi 13 janvier 2011

PROPOSITION DE LOI DU PAYS

**portant modification de la répartition de la dotation de fonctionnement entre les
provinces de la Nouvelle-Calédonie**

AVIS

Le Conseil d'Etat, saisi par le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie, en application des dispositions de l'article 100 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, d'une proposition de loi du pays portant modification de la répartition de la dotation de fonctionnement entre les provinces de la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la Constitution, notamment son titre XIII ;

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie modifiée, notamment ses articles 99 et 181 ;

Vu l'avis du comité des finances locales en date du 3 décembre 2010 ;

formule son avis dans le sens des observations suivantes :

I.- Le Conseil d'Etat constate que la proposition de loi du pays qui lui est soumise a pour objet de modifier la clé de répartition de la dotation de fonctionnement entre les provinces de la Nouvelle-Calédonie. Il s'agit bien d'une matière dans laquelle, aux termes des dispositions combinées du 11° de l'article 99 et de l'article 181 de la loi organique susvisée du 19 mars 1999, une loi du pays peut intervenir.

II.- Par ses décisions n° 99-409 DC et n° 99-410 DC du 15 mars 1999, le Conseil constitutionnel a jugé que les assemblées de provinces étaient au nombre des institutions de la Nouvelle-Calédonie et que leurs règles d'organisation et de fonctionnement relevaient de la loi organique prévue à l'article 77 de la Constitution. Par suite, si les provinces de la Nouvelle-Calédonie sont des collectivités territoriales de la République, elles n'en sont pas moins régies

par les dispositions particulières du titre XIII de la Constitution, issu de la réforme constitutionnelle de 1998. Il s'ensuit que les principes constitutionnels consacrés à l'article 72-2 et, en particulier, par le dernier alinéa de cet article aux termes duquel " *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* " ne leur sont pas applicables de plein droit.

Il résulte toutefois des dispositions du point 2 de l'accord sur la Nouvelle-Calédonie, signé à Nouméa le 5 mai 1998, dont les orientations ont valeur constitutionnelle aux termes du titre XIII de la Constitution, et de celles du titre IV de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie que les provinces de cette collectivité administrent librement, par des assemblées élues, les ressources qui leur sont attribuées par l'Etat et la Nouvelle-Calédonie. En matière financière, ce principe a pour effet de faire obstacle à des mesures qui, par leur ampleur et leur impact concentré sur un nombre réduit d'exercices budgétaires, auraient pour conséquence de mettre en difficulté une collectivité territoriale.

Il résulte par ailleurs des dispositions du préambule de l'accord sur la Nouvelle-Calédonie que les modalités de répartition des ressources fiscales entre les provinces Sud, Nord et des Iles Loyauté doivent tenir compte du principe de rééquilibrage au profit des provinces Nord et des Iles Loyauté, lesquelles ont perçu depuis lors respectivement 32 % et 18 % de la dotation de fonctionnement versée par la Nouvelle-Calédonie, alors que leur population ne représentait que 21,1 % et 10,9 % du nombre total d'habitants. De son côté, la province Sud s'est vu octroyer 50 % de cette dotation, alors qu'elle comptait 68 % de la population en 1989. Toute modification de la clé de répartition des dotations de fonctionnement fixée au I de l'article 181 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie doit tenir compte de ce principe énoncé dans l'accord de Nouméa, tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel.

III.- Le Conseil d'Etat constate que la proposition de loi du pays qui lui est soumise tend à modifier, pour tenir compte des évolutions constatées dans la répartition de la population à l'occasion du recensement général réalisé en 2009, la répartition de la dotation de fonctionnement versée par la Nouvelle-Calédonie à ses provinces en portant la part attribuée à la Province Sud de 50 % à 56,5 % et en diminuant corrélativement celles revenant à la province Nord de 32 à 29,3 % et à la province des Iles Loyauté de 18 % à 14,2 %. Cette modification serait échelonnée sur les exercices budgétaires 2011 à 2014 afin d'en atténuer l'impact pour les provinces dont la dotation serait amputée.

Une évolution de la clé de répartition peut apparaître justifiée dans son principe pour tenir compte des charges supplémentaires auxquelles doit faire face la province Sud, laquelle regroupe désormais, d'après les résultats du recensement de 2009, 75 % de la population totale de la Nouvelle-Calédonie.

Le Conseil d'Etat estime par ailleurs que la nouvelle clé de répartition telle qu'elle sera fixée à compter de l'exercice 2014 n'est pas de nature à méconnaître le principe de rééquilibrage énoncé par l'accord de Nouméa.

Enfin, compte tenu, d'une part, des perspectives d'évolution des recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie, d'autre part, de l'étalement de la période d'ajustement sur quatre exercices et, enfin, de la possibilité dont bénéficient les provinces dont la dotation de fonctionnement diminuera de compenser cette perte de recettes par un relèvement de leur fiscalité, la mesure envisagée n'est pas susceptible d'être regardée, en l'état des informations transmises au Conseil d'Etat, notamment quant à la part que représente la dotation de

fonctionnement versée par la Nouvelle-Calédonie aux provinces dans le montant total de leurs ressources, comme conduisant, par elle-même, à entraver le principe de libre administration des provinces. Il pourrait en aller autrement dans le cas où les collectivités concernées ne seraient pas en mesure d'adopter de telles mesures compensatoires, voire dans l'hypothèse où la progression des ressources fiscales de la Nouvelle-Calédonie n'atteindrait pas le niveau escompté.

IV.- La rédaction de l'article 1^{er} appelle en outre deux observations :

- au premier alinéa, il y aurait lieu de faire expressément référence à la loi organique du 19 mars 1999 ;

- en l'état actuel de la formulation du quatrième tiret, il existe une incertitude juridique sur la clé de répartition applicable au-delà de l'année 2014. Si l'on veut consolider les taux « cible » de 56,5 %, 29,30 % et 14,2 %, il y aurait lieu de retenir la rédaction : « A compter de l'exercice 2014 ».

V.- L'article 2 de la proposition de loi du pays, qui prévoit qu'à compter de l'exercice budgétaire 2015, la répartition de la dotation de fonctionnement versée par la Nouvelle-Calédonie aux provinces sera révisée en fonction de l'évolution de la population de chacune d'entre-elles, telle que constatée par le dernier recensement publié au *Journal officiel* de cette collectivité, en ce qu'elle crée une règle qui s'impose au gouvernement et au congrès de Nouvelle-Calédonie, revêt un caractère organique et excède la délégation donnée à la loi du pays par les dispositions combinées du 11^o de l'article 99 et des I et II de l'article 181 de la loi organique du 19 mars 1999. Il s'ensuit que cette disposition ne peut être maintenue dans la proposition de loi du pays. L'exposé des motifs pourrait en revanche annoncer l'intention des auteurs de la proposition de loi du pays de procéder à l'actualisation régulière de la clé de répartition de la dotation de fonctionnement, laquelle n'est interdite par aucune règle de valeur constitutionnelle ou organique.

Le présent avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat (Assemblée générale) dans sa séance du jeudi 13 janvier 2011.

Le Vice-président du Conseil d'État,
Signé : Jean-Marc SAUVÉ

Le Maître des requêtes,
Rapporteur
Signé : Benoît BOHNERT