



5.0

LES DÉFIS ET ORIENTATIONS FONDAMENTALES

- 5.1 Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- 5.2 Vers un modèle de développement pérenne
- 5.3 Vers la création d'un éco-territoire
- 5.4 Vers une nouvelle gouvernance

5.1 VERS UNE SOCIÉTÉ COHÉSIVE BASÉE SUR LA CONFIANCE ET LA SOLIDARITÉ

Les différents enjeux identifiés dans la phase de diagnostic sont les suivants :

- une reconnaissance des différentes composantes de la société calédonienne, de leurs cultures et identités propres, et de leur identité commune ;
- des relations plus harmonieuses entre culture kanak et modernité ;
- des politiques de solidarité et d'égalité des chances poursuivies et confortées ;
- un accès au logement pour tous ;
- un système de santé pérennisé et une meilleure prévention ;
- un projet éducatif au service du destin commun ;
- des compétences mieux développées pour construire le pays ;
- une politique de l'emploi à affirmer, tenant compte d'une situation paradoxale ;
- des services et des infrastructures de transport répondant mieux aux besoins du pays ;
- une couverture améliorée du territoire par les services.

Plus globalement, pour répondre à l'ambition de destin commun, ces différents enjeux peuvent être formulés sous la forme d'un défi : construire une société cohésive, basée sur la confiance et la solidarité.

5.1.1 Vers un idéal de cohésion sociale

La cohésion sociale renvoie à la notion d'équilibre social qui se situe, d'une part, dans la cohésion des rapports sociaux (le lien social) et, d'autre part, dans la cohésion des représentations collectives (le lien moral). L'objectif central en matière de cohésion sociale, est de lutter contre les mécanismes de marginalisation ou d'exclusion.

L'inclusion sociale se mesure selon quatre dimensions de participation à la société : la dimension de la consommation (avoir le pouvoir d'acheter, d'acquérir des biens), de la production (travailler), de l'engagement politique (droit de vote, fait de participer à des associations) et des interactions sociales (intégration dans des réseaux familiaux, amicaux et communautaires).

La cohésion sociale est un objectif en soi. Elle doit être en permanence entretenue, améliorée et adaptée. Chaque génération doit, à son tour, lui trouver un équilibre. Celui-ci change constamment et doit s'adapter à l'évolution de l'environnement social et économique, de la technologie et des systèmes politiques nationaux et internationaux.

La société calédonienne a donc besoin de construire une vision partagée d'un avenir réussi pour tous et de définir un contrat social durable. Installer la confiance entre les groupes et entre les individus suppose la définition d'un projet porteur d'éthique et de valeurs en termes de liberté de choix de vie et d'identité, de justice sociale et de solidarité.

Ne pas relever ce défi ferait courir un risque considérable d'éclatement à la société calédonienne.

5.1.2 Un risque majeur de fracture sociale et d'enfermement identitaire

Face à une société cloisonnée, inégalitaire, en proie à des mutations sociétales profondes, en recherche identitaire et qui peine à vivre ensemble, le risque majeur est de voir grandir le malaise social. Sans modification significative des politiques publiques en la matière, la Nouvelle-Calédonie pourrait être confrontée aux difficultés suivantes :

- les inégalités socio-économiques et les fortes iniquités sont les raisons profondes de la montée de l'insécurité, de la délinquance, de la multiplication de l'habitat précaire, du mal être d'une grande partie de la jeunesse calédonienne, de l'échec scolaire et de la spirale qui en découle en termes d'insertion sociale ;
- les politiques de solidarité, d'accompagnement social, de soutien aux familles restent émergentes et limitées, et ne réussissent pas à assurer une véritable égalité des chances pour tous ;
- le logement reste un facteur d'exclusion avec, à la fois, une cherté de l'immobilier et un déficit global en logement, notamment social, lié à un rythme de livraison insuffisant. C'est ainsi que les squats, le phénomène de « mal logement » et de sur occupation perdurent ;
- la politique de l'emploi local est mise en œuvre, mais elle ne permet pas de répondre à l'objectif final

de donner un travail de qualité à tous les Calédoniens. On assiste ainsi à une coexistence des pénuries de main-d'œuvre subies par les entreprises et d'une marginalisation, voire d'une exclusion du marché du travail, d'une partie de la population. Le sentiment que le système profite à certains et pas à d'autres reste vivace et engendre le maintien de comportements revendicatifs ;

- le vieillissement de la population tend à fragiliser davantage le système de protection sociale. Ainsi, le renversement du rapport entre actifs et inactifs complique considérablement l'équation du système de protection sociale. Par ailleurs, ce phénomène n'ayant pas été anticipé, aucune mesure n'est prise pour permettre une meilleure couverture des besoins de soins et d'accueil des personnes âgées dépendantes ;
- les politiques culturelles restent cloisonnées et n'impulsent pas une vision pays en matière de connaissance et de reconnaissance de la diversité culturelle, de dialogue entre les cultures. L'offre culturelle reste encore concentrée sur le Grand Nouméa. Le manque de professionnels formés ne permet pas de développer suffisamment de projets ;
- concernant l'école, on continue de constater une inégalité des résultats scolaires, résultant de plusieurs facteurs mêlés de façon complexe (inégalités socioéconomiques, accompagnement des élèves et des familles insuffisant, conditions de scolarisation parfois mauvaises malgré une densité d'établissements satisfaisante, etc.).

De manière plus globale, c'est la difficulté à trouver un sens collectif, « un intérêt commun », et à construire une vision partagée d'un avenir réussi pour tous, qui vient assurément nourrir le mal être social. Cette absence de cohésion sociale constitue un obstacle majeur à la création d'une identité commune, d'une citoyenneté calédonienne. Confrontée à la précarité et au cumul des difficultés, une part croissante de la population vit un certain repli, familial ou communautaire.

La tentation est alors grande pour cette société de vouloir faire reconnaître des droits spécifiques à chaque communauté, poussant chacun à s'enfermer dans des communautés distinctes. Une telle société porte en elle les germes d'une bipolarisation socioéconomique et d'une fracture sociale qui va s'élargissant, avec d'un côté un sentiment d'insécurité dont on attribue la responsabilité à « l'autre », et de l'autre côté le sentiment d'être la victime des « possédants ».

Chaque groupe ethnique se retranche dans son périmètre de « sécurité » et suspecte l'autre d'être responsable de son désarroi. La volonté de préserver la particularité de leur système socioculturel et politique amène les communautés à opérer un repli quasi nostalgique sur la tradition, sous tous ses aspects, et comporte des risques de division, de violence et d'affrontement intercommunautaire.

5.1.3 Les orientations fondamentales

a. Favoriser le sentiment d'appartenance à une même société

On ne peut évoquer la cohésion sociale et le projet de société pour la Nouvelle-Calédonie sans revenir sur le point central qui transparaît dans tous les volets du diagnostic avec la coexistence de deux systèmes sociaux : celui de la société kanak, et plus largement océanienne, et celui de la société occidentale dont les valeurs, normes et modèles de comportement sont très différents, voire parfois opposés.

De ce fait, au-delà de la reconnaissance de l'organisation sociale spécifique et du patrimoine culturel kanak, se pose la question des facteurs d'intégration dans la société calédonienne. Celle-ci suppose, d'une part, que chaque individu soit accepté et reconnu comme membre de cette société et, d'autre part, que celui-ci développe un sentiment d'appartenance à ladite société.

Les domaines qui favorisent l'inclusion dans la société doivent être soutenus par les politiques publiques. Par exemple, la pratique sportive, très développée en Nouvelle-Calédonie, concourt à l'apprentissage de valeurs, dont le respect mutuel, et permet la rencontre entre les différents milieux sociaux (bien qu'elle puisse aussi être un facteur d'exclusion lorsqu'elle n'apparaît pas accessible à une partie de la population). Le sport c'est aussi un lien régulier et fonctionnel avec les pays de la région et un segment de l'activité économique (transport, commerce...). Enfin, c'est une école de l'excellence qui ne peut que répondre à la nécessaire valorisation de la place de la jeunesse dans la société.

En d'autres termes, il est nécessaire que la société soit intégratrice et que l'individu ait la volonté de s'intégrer. La société intègre l'individu lorsque celui-ci dispose des ressources matérielles et culturelles qui lui assurent les moyens de participer à la vie sociale.

S'agissant des ressources matérielles, il est alors possible de s'interroger sur l'accès des populations kanak à ces ressources et sur leur adhésion aux principes de l'économie de marché. Le conflit entre des systèmes de valeurs et d'organisation sociale (société coutumière et société marchande) peut engendrer, notamment chez les jeunes ou en cas de passage d'un mode de vie rural à un mode de vie urbain, une recherche de nouveaux

modèles d'insertion sociale⁽¹⁾. La lutte contre les risques de marginalisation ou d'exclusion passerait donc, soit par une intégration totale dans la logique de l'économie marchande et du salariat, soit par la construction d'une synthèse interculturelle basée sur le dialogue et la reconnaissance réciproque.

Quant aux ressources culturelles, celles-ci sont apportées par les interactions sociales au sein desquelles, en plus des réseaux traditionnels familiaux ou amicaux, les réseaux sociaux occupent une place de plus en plus importante. Elles sont aussi transmises par l'institution scolaire dont c'est la mission principale. Il importe, par conséquent, que cette mission soit porteuse d'un projet éducatif au service du destin commun.

S'agissant du lien moral et de la cohésion des représentations collectives, ces ressources culturelles sont également celles qui sont incluses dans le projet de société et dans la déclinaison de celui-ci en politiques publiques, notamment en matière de citoyenneté et de culture, pour autant que la liberté de choix soit respectée. En effet, il convient de rappeler que la liberté culturelle est un élément majeur du développement humain, parce qu'il est essentiel de pouvoir choisir son identité pour mener une vie épanouie⁽²⁾. Ce droit au respect de l'identité culturelle permet de rendre compatibles la reconnaissance des droits collectifs et individuels avec l'égalité et la liberté.

Par conséquent, plus la société saura penser la diversité, plus les individus pourront développer un sentiment d'appartenance à celle-ci, au sein de laquelle ils se sentiraient reconnus et légitimes, quel que soit leur mode de vie ou leur culture.

Développer le sentiment d'appartenance, c'est aussi gagner la confiance de la population en lui permettant de participer à la définition de son projet d'avenir.

b. Réduire les inégalités socio-économiques

Parce qu'elles font obstacle à la construction du destin commun, parce qu'elles conduisent à un mal-développement, tant socio-économique que spatial,

parce qu'elles sont le berceau du manque de confiance qui s'instaure entre les classes sociales et entre les ethnies, les inégalités constituent le talon d'Achille du modèle calédonien, et de son modèle social en premier lieu. Elles risquent de bloquer la croissance économique, et donc la source même de la création des revenus.

La Nouvelle-Calédonie a bénéficié d'une croissance exceptionnelle, extensive (grâce à de nouveaux chantiers) qui a permis l'augmentation de la valeur ajoutée produite et de l'ensemble des revenus distribués. En plus imagé, la taille du gâteau a suffisamment augmenté ces dernières années pour que la question de son partage ne se pose pas d'une manière très aiguë. En revanche, à l'avenir, le passage d'une économie extensive vers une croissance plus intensive (par augmentation de la productivité des facteurs) obligera à une meilleure répartition des fruits de la croissance⁽³⁾. Ce double souci d'efficacité et de justice devra irriguer les politiques en matières de fiscalité, de transport, d'éducation, de logement, de santé (dans le cadre du développement du capital humain).

Comme l'ont montré de très nombreuses études⁽⁴⁾, les inégalités de revenu génèrent d'autres inégalités en matières de réussite scolaire, d'accès à l'emploi, au logement, à la santé, de bien être, etc. Mais en Nouvelle-Calédonie, les inégalités de revenu prennent une double dimension : elles ne génèrent pas que de l'exclusion sociale, elles se confondent aussi avec une dimension ethnique⁽⁵⁾.

La notion de pauvreté est néanmoins à aborder avec précaution, et ne peut se dispenser d'une approche culturelle selon laquelle la seule prise en compte du niveau de ressources financières n'est pas opérante. En effet, il importe de favoriser l'équité d'accès aux services publics, tout en respectant la dignité des personnes et leur choix de mode de vie.

C'est en effet cette possibilité, ou non, de choix qui doit être au centre des attentions de l'action publique (voir point h ci-après), plutôt qu'une intégration forcée à une société uniformisante.

(1) Voir, par exemple : Entre tradition et modernité. La place du jeune kanak, *avis du Sénat coutumier*, octobre 2009 ; La place du jeune kanak dans la société contemporaine et les moyens de lutte contre la marginalisation d'une partie de la jeunesse, *étude menée par la Commission éducation formation du Sénat coutumier*, juin 2009 ; La délinquance juvénile (hors cadre scolaire) et la réinsertion, *Conseil économique et social, rapport et vœu n° 06/2010*.

(2) La liberté culturelle dans un monde diversifié, *conclusion du rapport du programme des Nations Unies pour le développement*, 2004.

(3) Ce point fait l'objet d'un développement dans la politique publique relative à l'économie.

(4) À commencer par celle réalisée par Wilkinson et Pickett, *The Spirit Level ; why equality is better for everyone*, Penguin Books, Londres, 2010.

(5) Inégalités ethniques au pays du « destin commun » : état des lieux des inégalités de réussite scolaire, de probabilité d'emploi et de revenus, Samuel Gorohouna, UNIC, dans *La Revue Juridique, Politique et Economique de NC*, N° 21-2013/1.

c. Renforcer la mixité sociale

La tendance actuelle des populations va à la ségrégation, où les populations aisées se regroupent en quartiers favorisés voire fermés, et où les habitants des quartiers les plus pauvres s'inscrivent, à l'inverse, dans des logiques de « ghettoïsation » (affirmation des identités par quartier, voire par secteur). Aussi, dans un souci de justice sociale, la tendance contraire consiste à lutter contre les ségrégations socio-économiques et spatiales en favorisant la mixité dans les quartiers d'habitation.

Pour autant, bien qu'en matière économique les recherches actuelles remarquent que la mixité conduit à la créativité et à la performance (Richard Florida, 2002) dans un système économique qui repose sur l'innovation, la mixité sociale urbaine ne suffit certainement pas, à elle seule, à répondre à la question de la politique de redistribution. En effet, si la mixité sociale contribue au dynamisme économique et culturel de l'espace, elle ne contredit pas l'affirmation, délibérée ou non, des communautarismes.

La mixité sociale apporte-t-elle une réponse suffisante à la tolérance de la différence de « l'autre » ?

Quoi qu'il en soit, elle demeure une orientation majeure pour un pays qui souhaite favoriser le vivre-ensemble et le sentiment d'appartenance à une même société pour se développer économiquement et culturellement.

d. Favoriser les mobilités

Les populations de la Nouvelle-Calédonie se caractérisent aussi par une très forte mobilité. Par exemple, 12 000 personnes habitant dans le Grand Nouméa sont originaires des îles et y reviennent souvent. Les relations économiques sont stratégiques pour l'approvisionnement des entreprises des îles. « Ces mobilités sont le signe d'une société marquée par la multiplicité d'appartenance à des territoires. Aujourd'hui, on habite Koutio, mais on est de Touho, aujourd'hui, on habite Rivière Salée ou Montravel, mais on est des îles Loyauté, aujourd'hui, on travaille six mois à Goro, puis six mois à Vavouto, on travaille à Nouméa, mais on vient de Necce. Cette complexité construit de nouveaux rapports à l'espace. Les Calédoniens appartiennent aujourd'hui à une multitude de territoires ». (Gilbert Tyuienon, 2012).

Cette multiplicité d'appartenance répond à l'acquisition de la liberté des individus à se construire. Cela relève considérablement les exigences des populations en matière de mobilité, et instaure une pression importante sur le domaine des transports. En effet, le mouvement est bien souvent ce qui permet de garder ses liens coutumiers avec la tribu, ses lieux familiaux, avec le village, en particulier pour les populations salariées qui peuvent associer emploi et gestes traditionnels ou rassemblements ruraux.

Cette mobilité est ce qui permet d'éviter toute rupture des populations avec leurs racines, et de maintenir au pays et aux territoires une identité dans laquelle chacun peut rester soi-même.

La mobilité constitue par ailleurs une condition essentielle pour l'accès aux services, aux emplois, à la culture et aux loisirs. Aussi importe-t-il de favoriser les mobilités au sein de tous les territoires et en particulier à destination des populations les plus vulnérables pour lesquelles la mise en oeuvre d'un **droit à la mobilité** doit être recherché.

e. Garantir l'équité territoriale

Si la notion d'égalité est difficilement applicable aux territoires, divers par nature, spécifiques par leur histoire et leur géographie humaine et physique, la notion d'équité, qui fait appel au concept de justice sociale, et de fait, spatiale, nous a semblé plus à même de répondre aux enjeux de la Nouvelle-Calédonie.

Aussi, il apparaît primordial que l'action publique demeure le ressort essentiel de l'équité comme objectif de résultat pour les politiques publiques à visée territoriale. Les territoires doivent ainsi répondre à des objectifs de développement humain porteurs d'égalité et de justice, en particulier en matières :

- **sanitaire** : où les populations des territoires visent à l'égalité, par exemple en termes d'espérance de vie ou de taux de mortalité infantile ;
- **de cohésion sociale**, où les disparités des territoires en matière de taux de sur-occupation des logements, de pauvreté ou de dépendance des personnes âgées ou en situation de handicap, doivent se niveler ;
- **de gestion des ressources naturelles**, avec des objectifs homogènes en matière de préservation de la biodiversité (il n'est pas question de sacrifier une région ou une autre), de bon état des réserves en eau, ou de connaissances des écosystèmes qui doivent être semblables d'un territoire à l'autre ;

I de niveau de vie, avec des dépenses liées aux besoins essentiels qui ne doivent pas connaître de disparité territoriale, par exemple en termes de revenus disponibles pour se nourrir, se loger ou se déplacer, ou pour avoir un accès numérique, en prenant, bien-sûr, en compte les vertus de l'agriculture vivrière et de l'économie traditionnelle ;

I d'accès aux services publics, avec l'accès aux services essentiels en prenant soin de disposer d'une qualité de service semblable.

f. Construire une école juste et adaptée

À l'échelon national, le rapport sur la concertation Refondons l'École de la République⁽⁶⁾ a traité quatre sujets majeurs : la réussite scolaire pour tous, les élèves au cœur de la refondation, des personnels formés et reconnus, un système juste et efficace. Ces préoccupations rejoignent celles du grand débat sur l'avenir de l'école calédonienne⁽⁷⁾. Il faut y ajouter la nécessité d'adaptation de l'école calédonienne.

Une école juste, c'est d'abord une école qui se préoccupe des inégalités sociales, mais aussi des inégalités de réussite scolaire⁽⁸⁾. Les déterminants (ou les sources) de cette réussite scolaire sont multiples, liés à l'origine sociale, aux capacités individuelles, à l'institution scolaire (taille des classes, offre de formation, qualité des enseignants, pédagogie mise en œuvre, types d'établissement, etc.), à l'implication des parents, etc.

En Nouvelle-Calédonie, les inégalités sont aussi le résultat de l'histoire coloniale du pays, de la disparité entre les provinces en matières de rééquilibrage et d'attractivité. On retrouve donc, dans les études consacrées à ce sujet⁽⁹⁾, une forte correspondance entre des inégalités de résultats scolaires et des déterminants sociaux, culturels et ethniques. La correction de toutes ces inégalités passe par l'affirmation de l'égalité des chances. Cependant, pour que le principe puisse fonctionner, et notamment le mérite individuel par le travail, il faut s'assurer que chacun puisse y accéder dans de bonnes conditions. De multiples travaux ont montré que la compétition du mérite n'empêche pas

les inégalités d'hypothéquer les destins des individus au sein de l'école⁽¹⁰⁾. L'école doit donc se préoccuper de ceux qui sont en capacité de réussir, mais aussi, et surtout, de ceux qui sont plus éloignés de ces trajectoires de réussite. Cela passe inévitablement par une distribution plus équitable, maîtrisée et raisonnée des ressources et des moyens, y compris dans le cadre des territoires (repenser l'offre de formation, par exemple), et par un meilleur partenariat avec les parents afin de compenser les inégalités dans cette compétition scolaire.

Une école adaptée, c'est une école qui est à l'image du pays, qui correspond à ses valeurs, à sa diversité, qui intègre son histoire et permet de la comprendre, qui valorise la richesse culturelle et permet de répondre aux grands enjeux du monde, mais aussi de construire le vivre ensemble dans le cadre du destin commun. L'école calédonienne est le fruit de l'école française et de la colonisation. La référence reste fondamentalement celle de l'école républicaine française, peu ouverte sur la diversité et sur l'adaptation en conséquence des programmes et des contenus. Pourtant, cette adaptation se révèle de plus en plus nécessaire, pour des raisons pédagogiques, mais aussi pour l'efficacité dans la recherche de la réussite de tous les élèves. Cela interroge à la fois les programmes, l'adaptation du socle commun de connaissances et de compétences, l'enseignement des LCK, et notamment de la culture kanak et océanienne, le développement de l'inter-culturalité dans les pratiques pédagogiques, mais également les choix d'organisation en matière de parcours scolaires. Il s'agit par exemple de choisir entre le modèle français du « collège unique » (modèle d'intégration uniforme indiqué ci-dessus), ou des modèles, toujours d'intégration, plus axés sur des réponses individualisées ou à la carte, comme les pratiquent d'autres pays. Cette adaptation concerne également le développement des savoirs et des compétences qui permettront de mieux répondre aux besoins économiques et sociaux du pays, notamment dans le contexte de l'emploi local.

(6) Refondons l'École de la République, rapport de la concertation, par François Bonneau, Marie-Françoise Colombani, Christian Forestier, Nathalie Mons, membres du comité de pilotage de la concertation et Alain Dulot, rapporteur général, octobre 2012.

(7) Quelle école pour mon pays ? Rapport de la commission du Grand débat sur l'avenir de l'école calédonienne, avril 2011.

(8) C'est-à-dire, ici, la probabilité d'obtenir des diplômes et même certains types de diplômes (baccalauréats généraux, par exemple).

(9) Les inégalités d'accès aux diplômes, C. Ris, Cahiers du Larje N° 2012-2. UNC ; également les travaux de S. Gorohouna, M. Salaün L. Hadj, G. Lagadec, G. Lavigne, C. Ris, Vingt années de politiques de rééquilibrage en NC. Démocratisation de l'école et persistance des inégalités, Formation Emploi, 2012.

(10) L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste ? La République des idées, F. Dubet, Seuil, 2004.

g. Encourager les modes de gestion participatifs

Pour de nombreuses raisons, les citoyens ont aujourd'hui un degré d'exigence accru envers les décideurs et une volonté d'implication toujours plus importante. Les pays confrontés à cette problématique ont mis en œuvre des méthodes de concertation permettant d'associer la population concernée le plus en amont possible d'un projet, afin de définir conjointement les orientations générales de ce dernier.

Il convient tout d'abord de bien distinguer les notions d'information, de consultation et de concertation. L'information consiste à présenter un projet au citoyen : il n'y a pas de décision à prendre, mais une sensibilisation est requise pour que les citoyens comprennent la problématique du projet. La consultation est la démarche qui invite les citoyens à donner leur avis, de manière ponctuelle, sur un projet fini. Ainsi, les avis, s'ils modifient trop en profondeur le projet, ne pourront être retenus. La concertation invite à travailler directement avec le public tout au long du projet pour que ses préoccupations soient comprises et considérées, et pour le développement d'alternatives et l'identification de la solution préférée. Elle repose ainsi sur deux piliers qui bâtissent la crédibilité des démarches : la confiance et la transparence. Elle s'appuie sur une organisation déléguée à des tiers, et non menée par l'institution, pour éviter les conflits d'intérêt, ainsi que sur une communication de proximité. Les phases de concertation peuvent paraître longues et impacter les délais de prise de décision, mais elles permettent surtout d'éviter les blocages et de légitimer les projets. Enfin, il s'agit de souligner l'avantage de telles solutions de concertation pour responsabiliser la population et l'inviter à s'appropriier les projets, les espaces. Cette appropriation permet la création d'un véritable esprit civique et citoyen.

h. Permettre à chacun d'être acteur de son parcours de vie

La prévisibilité des trajectoires et des carrières, la linéarité des étapes et des transitions, la stabilité

des liens familiaux et sociaux, tous ces paramètres sont aujourd'hui plus incertains ou moins communément partagés. Les trajectoires individuelles sont déstandardisées avec, pour conséquences, l'opportunité pour chacun de réaliser sa singularité, l'affranchissement de certaines contraintes collectives parallèlement à la montée des insécurités (professionnelle, relationnelle, sociale) et à de nouvelles inégalités. Les processus d'individualisation qui touchent l'ensemble de la société, y compris kanak, oblige à réfléchir en termes de trajectoires individuelles afin de mieux répondre aux inégalités de chance et de renforcer ainsi la cohésion sociale en augmentant la capacité et la liberté des individus à réaliser la vie à laquelle ils aspirent ; c'est-à-dire en augmentant ce que l'économiste Amartya Sen appelle les « *capabilités* »⁽¹¹⁾. La vision centrée sur la personne humaine contraint à penser les articulations entre les différents aspects de la formation et de la valorisation sociale (notamment par la mise en place d'outils d'accompagnement de projets), qui doivent être organisés afin de répondre aux besoins qui interviennent à tout moment de la vie et pour tous. Cela permet une vision du développement humain fondée sur la logique de « *capacitation* ». Celle-ci, appelée « *empowerment* » en anglais, repose, dans son acceptation individuelle, sur quatre éléments : la participation, le sentiment de compétence, l'estime de soi, la conscience critique. La capacitation collective consiste, pour un groupe, à être capable d'analyser une situation, de définir ses problématiques et des objectifs à atteindre. La finalité ultime de la formation, qui est de développer l'autonomie de la personne et sa capacité professionnelle, en fait l'élément privilégié pour développer ces compétences. Plus généralement, l'action publique doit avoir pour objectif d'aider les individus à développer leurs aspirations et leurs capacités pour progresser. Ainsi, en favorisant des démarches qui valorisent l'*empowerment*, l'action publique permet l'extension de la liberté de choix et d'action des individus et conduit à accroître les capacités, en particulier des populations les plus pauvres, « *en leur permettant de participer, de négocier, d'influencer, de contrôler et de tenir pour responsables les institutions qui conditionnent leurs vies*⁽¹²⁾. »

(11) Les *capabilités* de Sen peuvent se décrire de la manière suivante : « L'approche de Sen se propose de juger la qualité de la vie à partir de ce que les individus sont en mesure de réaliser vraiment, ce que Sen appelle les états et actions, et qui constituent l'ensemble des fonctionnements. Les fonctionnements pertinents peuvent aller du plus élémentaire - être en bonne santé, pouvoir manger - au plus complexe - prendre part à la vie de la communauté, être digne à ses propres yeux. L'ensemble des fonctionnements potentiels que l'individu peut réaliser est appelé « *capabilité* » et représente la liberté de fonctionner de l'individu. » L'approche par les *capabilités* d'Amartya Sen, Une voie nouvelle pour le socialisme libéral, Alexandre Bertin, Cahier du GRETha, n° 2008-9.

(12) *Empowerment and Poverty Reduction : A Sourcebook*, Washington, World Bank, 2002, traduit par Emanuelle Béricourt dans Amartya Sen: une nouvelle ère pour le développement, revue Tiers-Monde, n° 186, pp433-447, avril-juin 2006.

Pour se placer dans une véritable démarche de développement, dont le but est ici perçu comme un « processus d'expansion des « capacités » individuelles⁽¹³⁾ », il est donc indispensable d'adopter une approche donnant aux personnes un rôle actif leur permettant de disposer de moyens d'action sur leur propre destinée, en intégrant les ressources culturelles qui sont les leurs. Dans ce cadre, il convient de rappeler qu'il est aujourd'hui préconisé, au sein des pays développés, que le système statistique mette d'avantage l'accent sur la mesure du bien-être de la population que sur celle de la production économique. À cet effet, dans les informations qui permettent d'évaluer la qualité de la vie, il est nécessaire d'inclure la mesure du « fonctionnement » des personnes, c'est-à-dire l'ensemble des possibilités qui s'offrent à elles, et leur liberté de choisir, dans cet ensemble, le type de vie auquel elles attachent de la valeur.⁽¹⁴⁾

i. Valoriser la place de la jeunesse dans le projet de société

Le traitement de la jeunesse dans les politiques publiques renvoie bien souvent à des logiques insertionnistes. Il s'agit « d'occuper les jeunes », voire de traiter leurs « problèmes », afin qu'ils s'insèrent dans la société, sous tendant ainsi qu'ils en sont à l'extérieur. L'institution a tendance à limiter l'expression des jeunes à l'exposé de leurs problèmes, et à ainsi instrumentaliser cet exposé pour pointer du doigt les faiblesses de la société ou le manque d'un projet réel commun.

La difficulté tient au fait que la jeunesse est diverse (reflétant la société dans son ensemble), variable (les jeunes de demain ne seront plus les jeunes d'aujourd'hui), qu'elle utilise des canaux d'expression différents de ceux des adultes. L'institution, voire l'ensemble de la société, a donc du mal à décoder les messages portés par la jeunesse. Les jeunes calédoniens, soumis à un jeu de tensions dans une société en mutation rapide et sans garantie sur la stabilité de son avenir politique, peuvent percevoir le monde dans lequel ils vivent comme particulièrement anxiogène. D'autant que la jeunesse est une étape de la vie questionnant les codes établis et transmis.

Or, la jeunesse, qui pousse une société à s'interroger sur elle-même, est porteuse de valeurs qui deviendront la norme de demain. Dans une société en mouvement, le jeune paraît seul acteur et auteur de son projet de vie, ce qui exige de lui motivation et imagination pour répondre à ses différentes aspirations. Le défi pour l'institution consiste donc à mieux l'entendre et la comprendre. Favoriser l'excellence, développer ou révéler les compétences individuelles et collectives de la jeunesse permettront aux jeunes de prendre une place active dans la société actuelle et future, et de devenir des individus reconnus, impliqués et responsables. Pour cela, il convient d'accompagner les jeunes calédoniens afin qu'ils aient la capacité de traverser les différents univers, en conscience de leurs identités et des valeurs qu'ils défendent.

(13) *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, Amartya Sen, 1999.

(14) *Rapport de la Commission pour la mesure des performances économiques et du progrès social, mise en place en 2008 par N. Sarkozy pour déterminer les limites du PIB en tant qu'indicateur des performances économiques.*

5.2 VERS UN MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT PÉRENNE

5.2.1 Les raisons du défi et la situation actuelle

Comptoir colonial au bout du Pacifique à la veille de la Seconde Guerre mondiale, la Nouvelle-Calédonie s'est fortement développée depuis. Le niveau de vie de sa population a triplé en deux générations et les indicateurs sociaux (mortalité, espérance de vie, scolarisation, accès à l'eau et à l'électricité, aujourd'hui au téléphone et à internet) attestent de cette réussite. Le diagnostic a cependant montré toute la fragilité de cette économie sur le long terme⁽¹⁾.

a. La nécessité d'asseoir la croissance et le développement sur des bases plus durables

Les ressources à venir du nickel ne suffiront pas pour assurer la croissance. Les perspectives qui s'offrent à cette activité, avec deux nouveaux sites de production et des projets d'usines calédoniennes dans le reste du monde, sont encourageantes. Mais cette ressource non renouvelable, dont la transformation locale sera soumise aux règles de la concurrence internationale, ne sera pas suffisante. Demain, comme aujourd'hui, la croissance calédonienne reposera beaucoup sur les activités hors nickel. Celles-ci ne s'assureront de leurs débouchés qu'à condition d'être compétitives et de trouver, en face, une demande forte.

Le rééquilibrage des revenus entre le capital et le travail s'avère, dès lors, indispensable pour assurer cet équilibre. Les recettes macro-économiques de ce rééquilibrage supposent de réaliser des gains de productivité et d'en redistribuer les fruits aux travailleurs.

b. La nécessité de faire face aux besoins croissants en matière de finances publiques

Retrouver rapidement une croissance qui permette de dégager des recettes nécessaires pour financer les nouvelles dépenses publiques et le système de protection sociale n'est pas hors de portée. Toutefois, la réduction progressive des transferts publics reçus de la métropole obligera, à terme, à trouver encore de nouvelles ressources. Compte tenu de son caractère récessif, une hausse des prélèvements obligatoires n'est pas la seule réponse à apporter pour accroître les ressources propres du pays. La solution passe par la croissance, mais aussi par les recettes que pourrait apporter un fonds souverain. Dans tous les cas, il sera indispensable que la Nouvelle-Calédonie puisse continuer à s'appuyer sur son système monétaire actuel.

La Nouvelle-Calédonie dispose des atouts utiles pour relever avec succès les grands défis du futur. À condition toutefois qu'elle engage, sans plus tarder, les réformes structurelles indispensables pour assurer son développement économique et social à long terme.

(1) Pour une analyse plus complète de cette fragilité : Rapport sur la situation économique de la Nouvelle-Calédonie. Et si la prospérité n'était pas éternelle ?, E. Wasmer et Q. David, août 2012.

5.2.2 Les risques si le défi n'est pas relevé

La dépendance de l'économie calédonienne vis-à-vis de ressources extérieures soulève deux questions : quels effets négatifs sur le long terme et que se passerait-il dans l'hypothèse où ces sources venaient à se tarir ?

La prospective n'a pas pour ambition de « prédire » l'avenir (ce que nul ne sait faire). Elle permet, plus modestement, de balayer quelques futurs possibles (ou « futuribles ») et de réduire ainsi les incertitudes. L'objectif de ce chapitre est d'apprécier les performances et la soutenabilité, à long terme (horizon 2025), d'un scénario tendanciel basé sur la poursuite du modèle économique et social décrit brièvement dans le chapitre précédent.

a. Les hypothèses du scénario tendanciel

En prolongeant certaines tendances lourdes du passé, le scénario présenté ici est volontairement conservateur. Il repose notamment sur l'hypothèse de prise en charge, par la Nouvelle-Calédonie, des fonctions régaliennes actuellement financées par l'État français. De même, ce scénario suppose, volontairement, une absence de réforme du modèle économique et social qui a prévalu jusqu'alors.

Les principales hypothèses sur lesquelles repose la projection tendancielle sont : le vieillissement de la population et une baisse du taux d'activité, un environnement international plutôt favorable,

une augmentation de l'offre de nickel et une stabilité des prix, une difficile maîtrise des dépenses publiques, une stabilité de la pression fiscale.

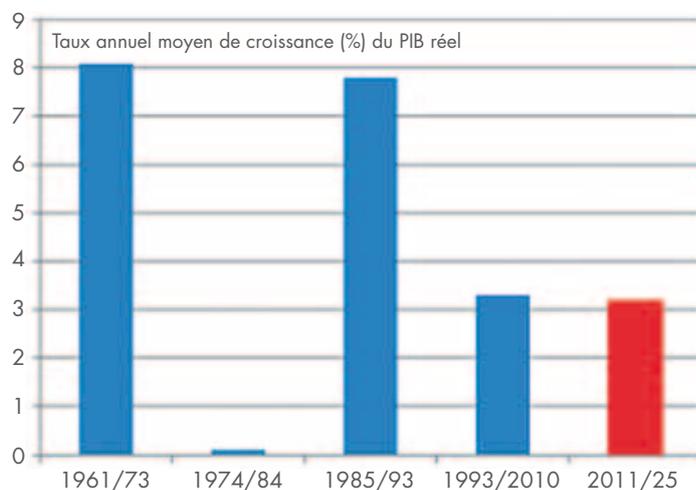
b. Les conséquences du scénario tendanciel

■ Un profil de croissance problématique à long terme

Les hypothèses retenues dans le cadre du scénario tendanciel conduisent à un profil de croissance à long terme assez peu satisfaisant et caractérisé par une croissance assez molle hors nickel, qui s'affiche en retrait par rapport aux performances du passé, et par la persistance d'un double gap financier, cumul des déséquilibres extérieurs, et surtout par un dérapage prononcé des comptes sociaux.

Les hypothèses assez conservatrices retenues dans ce scénario conduisent à une croissance globale relativement soutenue : le PIB réel, c'est-à-dire hors inflation, augmenterait au rythme moyen de 3,2 % l'an sur la période 2011-2025. Cette progression permettrait d'augmenter de 60 % environ la richesse de la Nouvelle-Calédonie au cours des quinze prochaines années. Cette performance globale est appréciable, même si elle n'a rien d'exceptionnel : la croissance moyenne attendue entre 2011 et 2025 est à peu près du même ordre que celle enregistrée au cours des quinze dernières années.

1 UNE CROISSANCE GLOBALE EN LIGNE AVEC CELLE DU PASSÉ

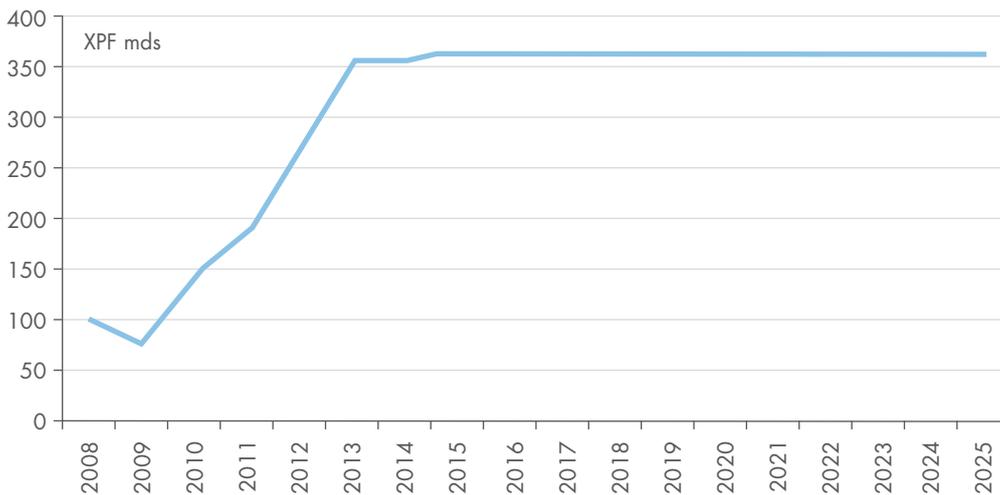


Source : ISEE, projections Amédée et Beautemps

Mais cette performance globale est en trompe-l'œil. Elle masque deux dynamiques contrastées : une montée en puissance du nickel dans les 5 années à venir par un triplement des volumes exportés d'une part, et une croissance molle dans le reste de l'économie d'autre part. L'hypothèse d'une montée en puissance rapide des deux nouvelles usines devrait se traduire par un véritable boom du nickel d'ici à 2015⁽²⁾.

Ce boom serait imputable non pas, comme dans le passé, à une remontée favorable des cours mondiaux, mais plutôt au triplement des volumes exportés. Les exportations en valeur courante devraient être multipliées par 2,5 d'ici à 2015, et se stabiliser à ce niveau après cette date, conformément aux hypothèses retenues en matières de prix, de change et de volume exportés.

2 DES EXPORTATIONS DE NICKEL MULTIPLIÉES PAR 2,5 D'ICI 2015



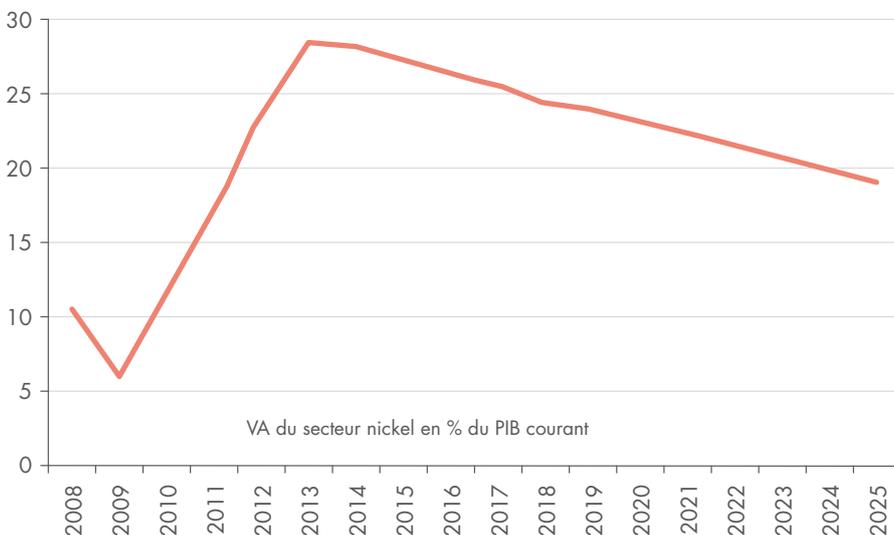
Source : Beautemps

Cela devrait se traduire par un triplement du poids relatif du nickel dans le PIB qui retrouverait, vers 2015, à peu près l'importance qu'il avait au début des années 1970, soit environ 30 % (cf. graphique). Mais, cette forte croissance devrait s'estomper dès

lors que les trois usines tourneront à plein régime (vers 2014-2015 dans ce scénario). Après cette date, la contribution du secteur nickel à la croissance sera très faible (la valeur ajoutée du secteur mines et métallurgie n'augmentant plus que 1,1 % en moyenne et par

an entre 2015 et 2025). Au cours de cette dernière période, le poids relatif du nickel dans l'économie devrait se réduire progressivement pour se stabiliser aux alentours des 20 %, soit le double du niveau actuel.

3 UN TRIPLEMENT À MOYEN TERME DU POIDS DU NICKEL DANS LE PIB, UN DOUBLEMENT À LONG TERME



Source : Beautemps

(2) L'industrie du nickel connaît, en 2013, une période difficile (baisse des cours) due au ralentissement de la croissance des pays émergents et aux anticipations liées au surplus d'offres sur le marché (entrée en production commerciale de grands projets comme en Nouvelle-Calédonie et impact du Nickel Pig Iron chinois). La poursuite de la demande mondiale apparaît néanmoins certaine pour les analystes, à un rythme plus modéré que dans la dernière décennie, toujours tirée par la Chine.

■ Une croissance molle dans le reste de l'économie

Le reste de l'économie, et c'est l'essentiel, devrait enregistrer une croissance moins heurtée, mais aussi beaucoup plus modeste : la valeur ajoutée hors nickel ne devrait croître, en termes réels, qu'au rythme moyen de 2 % l'an, et le PIB hors nickel par habitant de moins de 1 %.

Cette faible croissance tendancielle, au regard des performances historiques, s'explique en premier lieu par la très forte réduction des investissements dans le secteur du nickel, la phase de construction des deux nouvelles usines étant terminée : les investissements réalisés par le secteur de la métallurgie passant d'une moyenne de 100 milliards XPF par an entre 2008 et 2013 à une dizaine de milliards après⁽³⁾.

Cette croissance ralentie s'explique aussi par la moindre progression des dépenses courantes des administrations. L'impératif d'équilibre budgétaire impose une maîtrise de l'emploi et des salaires dans la fonction publique. La valeur ajoutée non marchande ne progresserait plus que de 0,8 % l'an, toujours en termes réels, contre 1,4 % en moyenne au cours des cinq dernières années.

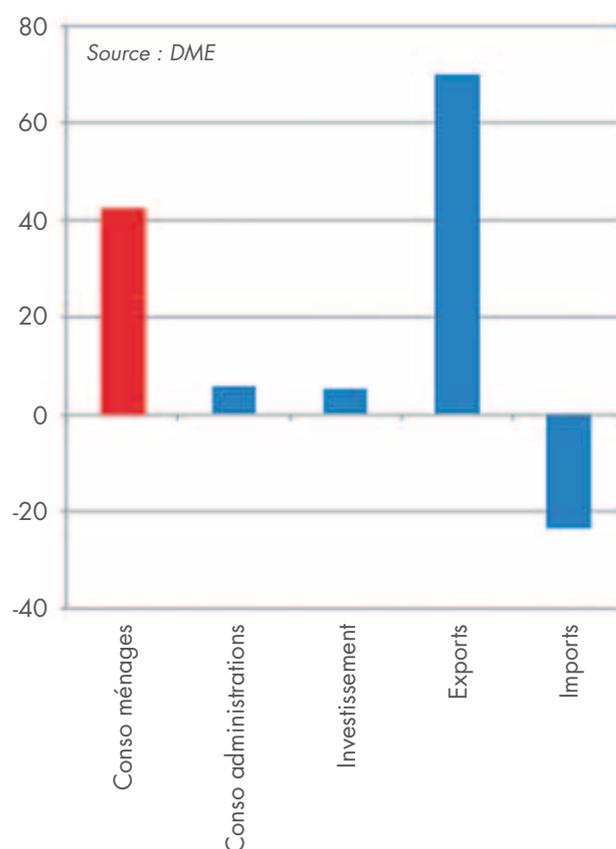
Dans ces conditions, la croissance des activités hors nickel reposerait presque exclusivement sur la seule consommation des ménages. Celle-ci devrait progresser à un rythme moyen de 2,4 % l'an entre 2012 et 2025 (hors inflation). La consommation serait tirée elle-même par l'augmentation des revenus des entrepreneurs individuels (+2,2 % en moyenne annuelle), par l'augmentation des revenus de transferts aux ménages (+3,5 % l'an en moyenne en termes réels) et par la croissance de l'emploi salarié (+1,9 % l'an en moyenne).

En revanche, la consommation ne serait que très faiblement alimentée par la croissance du pouvoir d'achat des salaires individuels.

Dans ce scénario, la consommation sera donc le moteur principal de la croissance future, mais ce moteur est bridé en raison des inégalités de répartition des revenus. Faute de réelle « consommation de masse », la masse de consommation (dont 40 % sont le fait de 20 % des Calédoniens s'étiolera doucement⁽⁴⁾.

Le scénario de croissance tendancielle apparaît clairement comme un scénario de croissance molle, propice à une montée des tensions sociales (cf. infra).

4 CONTRIBUTION (%) À LA CROISSANCE DU PIB RÉEL (2012 - 2025)



(3) Les investissements directs (IDE) se sont soldés par des entrées de capitaux en Nouvelle-Calédonie de 161 milliards XPF en 2010 et de 146 milliards XPF en 2011 (IEOM, 2013). Les deux projets métallurgiques ont représenté au total plus de 10 milliards USD.

(4) C'est à un problème similaire que sont confrontés aujourd'hui les grands pays émergents (Chine, Inde, Brésil, etc.), qui cherchent à développer leur marché intérieur pour trouver des relais de croissance. Cette politique passe actuellement par une meilleure redistribution des revenus en faveur des classes moyennes.

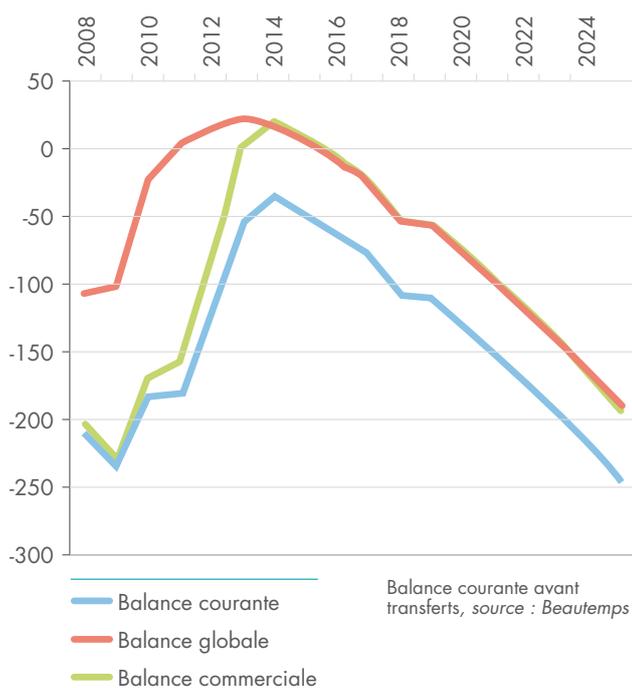
c. Des déséquilibres financiers préoccupants

Le scénario tendanciel de faible croissance s'accompagne d'un double déficit : extérieur et intérieur.

■ Un déficit extérieur persistant

Au déséquilibre commercial⁽⁵⁾ devrait s'ajouter un déficit persistant de la balance des revenus⁽⁶⁾. Ce déficit s'explique essentiellement par les exportations de dividendes vers le reste du monde des opérateurs du nickel. Ces deux tendances (biens et revenus) devraient se solder par un déséquilibre persistant de la balance des opérations courantes avant transferts (cf. graphique).

5 BALANCES COURANTE ET GLOBALE (XPF MDS COURANTS)



Les flux de transferts métropolitains et les investissements directs étrangers ne permettraient pas de couvrir le déficit des opérations courantes. Le besoin de financement de la Nouvelle-Calédonie devrait donc aller croissant à partir de 2016, le solde des paiements atteignant les 10 à 12 % du PIB en fin de période (soit le double de la norme prudentielle). Mais, compte tenu du régime de change, ce déséquilibre n'aura pas de conséquence directe sur la Nouvelle-Calédonie, le besoin de financement se soldant, *in fine*, par le compte d'opérations du Trésor public français.

Les hypothèses sous-tendant cette projection tendancielle sont évidemment critiquables. Ce scénario montre néanmoins que la forte croissance attendue des exportations de nickel ne permettra pas, à elle-seule, d'assurer l'équilibre commercial. Les niveaux de déficits sur le long terme demeureront encore bien supérieurs aux normes prudentielles retenues par les institutions monétaires et financières internationales. Comme dans le passé, ces déficits ne sont soutenables qu'en raison de l'appartenance de la Nouvelle-Calédonie à la zone franc (la valeur du franc pacifique étant garantie, le taux de change contre euro est fixe, quelle que soit l'importance des déficits de la balance des paiements).

■ Les déséquilibres des comptes publics

Le second déficit auquel la Nouvelle-Calédonie risque d'être confrontée dans les années à venir est celui de ses finances publiques, et singulièrement de ses comptes sociaux. Bien que le taux de croissance annuel du déficit public soit de 2 %, ce qui reste faible, il ne manquera pas de générer de sérieux problèmes financiers.

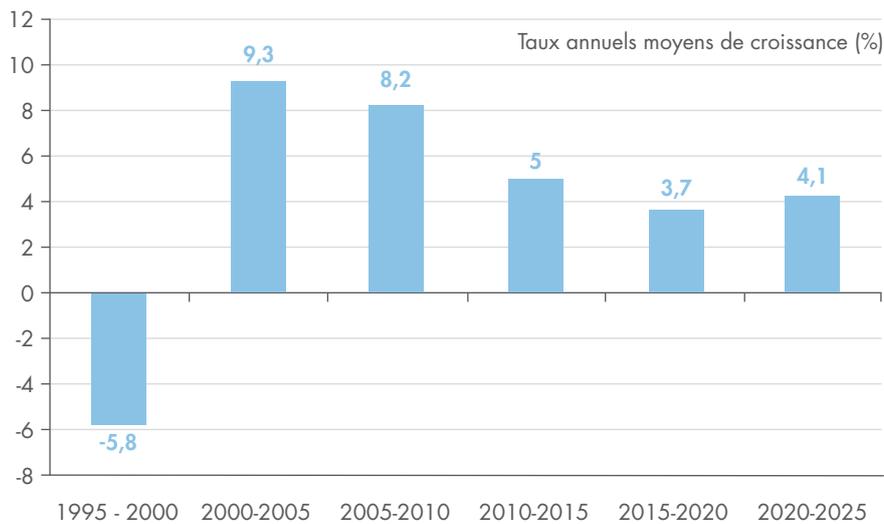
(5) La balance commerciale calédonienne est structurellement déficitaire. Le mécanisme est toujours identique : croissance des importations et faiblesse des exportations hors nickel. En 2012, le déficit de la balance commerciale a continué à se creuser avec -179 milliards XPF (-174 milliards en 2011), la moyenne du déficit commercial étant de -115 milliards sur la décennie. Le taux de couverture est de 40,7 % en 2012. Source ISEE, Bilan économique et social, 2012.

(6) L'excédent des revenus s'est réduit fortement en 2011, à 26 milliards XPF (34 milliards XPF en 2010), en liaison avec l'accroissement du déficit des revenus des investissements. Les revenus des investissements (dividendes, revenus de titres et intérêts sur prêts et emprunts) présentent en 2011 un solde nettement déficitaire, de 11 milliards XPF après 3 milliards XPF en 2010. L'accentuation du déficit est notamment due aux revenus d'investissements directs, avec la hausse des revenus des investissements directs distribués hors du territoire et, dans une moindre mesure, la baisse des revenus perçus. Source IEOM, La balance des paiements de la Nouvelle-Calédonie, rapport 2011.

D'une part, des recettes limitées pour les collectivités, et en premier lieu pour la province Sud. Dans l'hypothèse d'une stabilité des clefs de répartition et d'une poursuite du mouvement démographique, le ralentissement de la croissance se solderait par un renforcement sévère de la contrainte budgétaire qui ne pourrait être respectée qu'en réduisant les services fournis à la population (ceux-ci devraient diminuer de presque 1 % par an en volume). Le budget propre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie serait soumis à une pression identique. La maîtrise très volontariste

des dépenses de fonctionnement, et notamment de personnel, devrait permettre de dégager un solde budgétaire positif, mais néanmoins insuffisant pour financer la totalité des investissements. Le bouclage budgétaire se ferait alors par un endettement croissant (multiplié par cinq d'ici 2025), à l'extrême limite du supportable en fin de période, l'encours de la dette dépassant les 150 % des recettes propres au début des années 2020.

6 UNE CROISSANCE MODÉRÉE DES RECETTES BUDGÉTAIRES

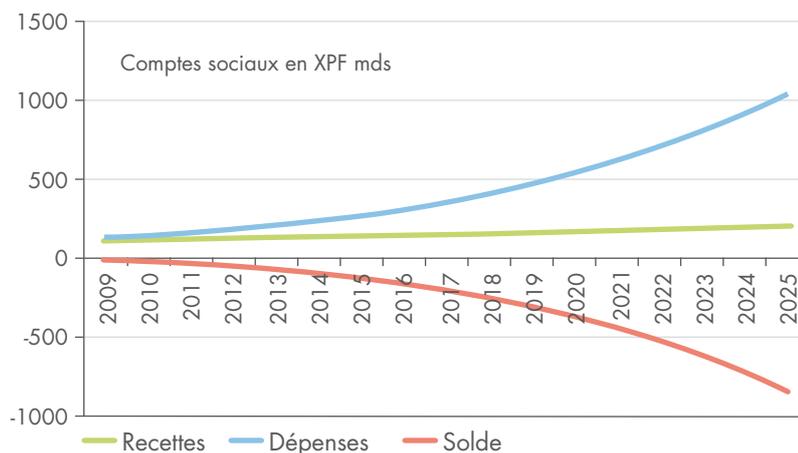


Source : ISEE (1995 - 2010) et projections Beautemps

D'autre part, une moindre progression des cotisations sociales (et des taxes affectées). L'équation est la suivante : les recettes devraient croître en valeur de 4,1 % par an et les dépenses d'au moins 6 %, voire plus sous le double effet de la progression attendue

des prestations de santé et de la croissance du nombre de retraités. Le déficit cumulé devient rapidement exponentiel et probablement insoutenable.

7 DES DÉFICITS SOCIAUX INSOUTENABLES



Source : Projections Beautemps

Cette situation n'est évidemment pas réaliste. Le scénario tendanciel révèle simplement que la soutenabilité des comptes de la protection sociale impose des réformes urgentes visant à augmenter les recettes et/ou à freiner la dérive des dépenses. Il faut donc plus de croissance : pour assurer un emploi à tous, pour financer les budgets sociaux et pour améliorer la satisfaction des besoins de la population dans son ensemble.

d. Réduire les vulnérabilités de l'économie calédonienne

Une étude, réalisée pour le compte de l'AFD⁽⁷⁾, a permis de calculer le taux d'épargne véritable de la Nouvelle-Calédonie. Cet indicateur, qui permet d'analyser les composantes du capital naturel (physique, intangible et naturel), appréhende la durabilité du développement. Les auteurs y démontrent le surinvestissement en capital physique, l'insuffisance de valorisation du capital intangible (social et humain) et du capital naturel, ainsi que la vulnérabilité de l'économie calédonienne aux chocs externes⁽⁸⁾.

Pour maintenir une trajectoire de développement durable il faut donc réduire les vulnérabilités⁽⁹⁾ par des politiques publiques adaptées. Les déclinaisons principales de ces vulnérabilités concernent :

- la dépendance vis-à-vis des transferts publics et donc la capacité à dégager une épargne autonome ;
- la dépendance vis-à-vis de l'activité nickel (création d'un fonds pour les générations futures) ;
- la vulnérabilité environnementale et la mise en place de systèmes de prévention et de gestion des risques environnementaux ;
- la vulnérabilité liée aux migrations et à la gestion des flux migratoires qu'implique la croissance.

5.2.3 Les orientations fondamentales

Il s'agit de poser les bases d'une économie performante et équilibrée afin d'assurer une croissance forte, un développement plus endogène, durable et juste.

Le scénario tendanciel présenté ci-dessus montre que la prolongation des tendances lourdes du passé conduit à une trajectoire de croissance plutôt molle, assortie d'un renforcement des déséquilibres dont souffre l'économie calédonienne : déséquilibres accrus dans la répartition sociale et spatiale des revenus, déséquilibres dans les échanges extérieurs, déséquilibres non soutenables, enfin, des comptes publics, et singulièrement de ceux de la protection sociale.

Finalement, le scénario tendanciel révèle un épuisement progressif du modèle historique calédonien. Il invite à rechercher de nouveaux leviers de croissance à moyen et long termes. Cette recherche s'avère d'autant plus impérative que la Nouvelle-Calédonie pourrait être confrontée, à moyen terme, à une éventuelle réduction des transferts publics métropolitains. Cette hypothèse mérite d'être prise en considération pour mieux anticiper l'avenir, quand bien même elle ne se vérifierait pas.

a. Corriger les déséquilibres en matière de finances publiques

■ Le scénario de l'ajustement fiscal

L'accord de Nouméa prévoit le transfert, à la Nouvelle-Calédonie, de la quasi-totalité des compétences exercées historiquement par l'État, à l'exception, jusqu'au terme de l'accord, des missions purement régaliennes. Les charges transférées doivent faire l'objet d'une compensation financière, mais pas nécessairement à hauteur des besoins futurs. Formellement, ces compensations sont dues par l'État jusqu'au terme de l'accord⁽¹⁰⁾.

Les simulations montrent que la Nouvelle-Calédonie ne pourrait faire face à un désengagement financier, partiel ou total, de l'État... qu'à condition de doubler le taux de prélèvement obligatoire (qui atteindrait les 40 à 45 % du PIB à l'horizon 2025). Paradoxalement, l'augmentation régulière de la pression fiscale pourrait ne pas s'accompagner d'un effondrement de la croissance. En revanche, elle ne manquera pas de favoriser l'apparition,

(7) *Capital naturel et développement durable en Nouvelle-Calédonie*, Brelaud C. et al., AFD, 2009.

(8) *Atouts et difficultés d'un développement durable de la Nouvelle-Calédonie*, Séverine Blaise, UNC, *La Revue Juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, N° 21- 2013/1.

(9) *La vulnérabilité économique se définit comme le risque que la croissance économique soit fortement et durablement réduite par des chocs. C'est aussi le risque de non soutenabilité d'une trajectoire de croissance.*

(10) Le préambule de l'accord de Nouméa [§5] précise que « La Nouvelle-Calédonie bénéficiera pendant toute la durée de mise en œuvre de la nouvelle organisation, de l'aide de l'État, en termes d'assistance technique et de formation, et des financements nécessaires pour l'exercice des compétences transférées et pour le développement économique et social. »

puis la consolidation, via les mécanismes d'indexation des salaires sur les prix, d'une « bulle inflationniste » associée à une croissance réelle molle.

■ Sur quel type d'impôt faire porter la charge

Une fois évalué le montant des besoins de financement public, la question se pose de savoir sur quel type d'impôt faire supporter la charge. Plusieurs options sont *a priori* possibles. La première consiste à privilégier la fiscalité directe (sur les revenus). Elle conduit à des arbitrages entre les prélèvements sur les ménages et sur les entreprises. La seconde option est d'augmenter la fiscalité indirecte. L'arbitrage porte ici sur la nature et surtout sur l'origine des produits (importés et/ou locaux). Les choix fiscaux sont intrinsèquement de nature politique. Mais ils sont aussi fortement conditionnés par des contraintes économiques.

■ L'impératif de justice sociale

La structure de la fiscalité calédonienne, à l'instar de la fiscalité métropolitaine, est essentiellement proportionnelle et non pas progressive, ce qui réduit sa capacité redistributive et contribue, ainsi, à accroître les inégalités de l'impôt entre les différents foyers qui acquittent l'impôt. Or, une fiscalité efficace doit à la fois conjuguer les besoins d'efficacité économique et de justice sociale qui ne sont pas antinomiques⁽¹¹⁾.

■ Les autres sources de financement

Les scénarios développés dans le cadre des études prospectives montrent que les ressources fiscales ne permettront pas de compenser les transferts, tout en répondant de manière satisfaisante à la demande croissante de services publics exprimée par la population. En effet, l'hypothèse d'une inscription au budget du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, à partir de 2018, des missions non régaliennes financées par les

transferts contraindrait fortement la croissance des autres dépenses. Celles-ci ne pourraient augmenter que de 1 % en valeur courante entre 2019 et 2025 pour garantir l'équilibre budgétaire. Cette progression est nettement insuffisante, puisqu'elle correspondrait à une baisse de 2,5 % par an du volume des dépenses par habitant. L'équilibre du budget à long terme passe donc par :

- la maîtrise des dépenses publiques,
- la mobilisation d'autres sources de financement, et notamment la capitalisation dans un fonds souverain.

b. Favoriser la compétitivité de l'économie calédonienne⁽¹²⁾

Les analyses indiquées ci-dessus portent sur les moteurs traditionnels de la croissance économique calédonienne et évoquent des réformes structurelles nécessaires pour assurer une croissance pérenne, indispensable au développement économique et social à long terme. Il s'agit néanmoins d'optimisations possibles d'un système en place. Il faut s'interroger aussi sur la capacité de ce dispositif à générer, à terme, des sources de richesses nouvelles, hors nickel et hors transferts de la métropole, susceptibles de générer de nouveaux flux financiers et de produire des recettes suffisantes pour couvrir les besoins supplémentaires de fonctionnement et de développement du pays dans les années à venir.

La Nouvelle-Calédonie bénéficie d'atouts intrinsèques importants, notamment grâce à un capital riche de potentialités en ressources naturelles. Elle puise, depuis plus d'un siècle, sa principale source de richesse économique propre dans un capital naturel non renouvelable : le nickel. La prudence et la raison voudraient qu'elle réduise sa dépendance au nickel, même si l'exploitation de cette ressource peut encore être optimisée et qu'elle diversifie ses sources de richesse par une dynamique de croissance interne en développant notamment d'autres filières stratégiques. Toutefois, pour ce faire, il lui faudra répondre à des critères de compétitivité internationaux pour

(11) Joseph E. Stiglitz, prix Nobel d'économie, professeur à l'université de Columbia, réfute la thèse du ruissellement selon laquelle les inégalités seraient à l'origine d'une stimulation de la croissance profitable à l'ensemble du corps social. Il montre, au contraire, que la montée de l'inégalité n'a pas accéléré la croissance, ni stimulé les revenus de la grande majorité de la population américaine. *Le prix de l'inégalité*, Joseph Stiglitz, édition Les liens qui libèrent, septembre 2012.

(12) Rapport sur la situation économique de la Nouvelle-Calédonie, E. Wasmer et Q. David, août 2012. *La contribution de Promosud à l'économie calédonienne*, Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie, 2013/1.

transformer son capital naturel en richesse marchande, et pour optimiser d'autres sources de valeur ajoutée potentielle. Or, la taille et la structure du marché calédonien, qui expliquent en partie le manque de concurrence de son économie, ne lui permettent pas de réaliser des économies d'échelles susceptibles d'assurer une compétitivité suffisante face aux grands pays du bassin Asie-Pacifique. Il faudra donc générer des avantages comparés en s'appuyant sur d'autres leviers, comme la recherche et l'innovation, mais il faudra aussi s'efforcer de faire chuter les coûts de production et d'améliorer la productivité du travail en investissant davantage dans le capital humain.

c. Créer de nouvelles dynamiques pour un développement durable et endogène

■ Définir une trajectoire de développement durable

Le concept de développement durable s'est étendu avec la prise de conscience des limites de la capacité d'assimilation de l'environnement. Il correspond aujourd'hui au souci d'un développement économique, environnemental et social centré sur l'intérêt, les potentiels et les besoins des populations, à commencer par les plus démunies ; et garantissant la préservation des ressources et le développement des générations futures (*Rapport Brundtland*, 1987). Cependant, entre l'économique, l'environnemental et le social, les politiques publiques peuvent varier.

En Nouvelle-Calédonie, la référence au développement durable, dans le discours politique, émerge tardivement à la fin des années 90 avec deux ambitions majeures⁽¹³⁾ : le rééquilibrage (socio-économique, culturel et territorial) et le destin commun. Chaque province a décliné différemment ces préoccupations : dans le sud, la durabilité est axée sur l'environnement (actions de conservation ou de gestion intégrée), les Îles Loyauté sont plus orientées sur la culture et l'environnement, tandis que le nord a quant à lui favorisé le rééquilibrage et l'articulation entre le développement économique et social. Cela a notamment conduit la province Nord à lancer la construction d'indicateurs de type Agenda 21 pour une vision partagée du développement durable.

À ce stade, il est donc légitime de se demander si le développement durable est aujourd'hui au cœur des politiques publiques calédoniennes, et s'il doit l'être demain. Ses principes ne sont-ils pas une contrainte trop importante pour un pays dont la richesse s'appuie sur l'exploitation de ressources minières et qui importe la majorité de ses biens de consommation ? Un référentiel partagé en matière de développement durable ne permettrait-il pas une mise en cohérence de l'action publique en intégrant davantage les interdépendances entre le système économique, la sphère humaine et la biosphère ?

■ Initier une dynamique de développement endogène

La Nouvelle-Calédonie dispose d'atouts pour engager une dynamique de développement endogène, que ce soit par ses ressources minières ou naturelles, par les transferts possibles de technologies et de recherche et développement (R&D) avec la métropole, par l'existence d'une économie sociale et solidaire (dans le domaine rural notamment), par la richesse culturelle du pays qui peut être valorisée, etc. Mais ces atouts restent aujourd'hui limités par le maintien des déséquilibres et dépendances structurels de l'économie calédonienne, et par son modèle actuel de développement.

(13) La mesure de la durabilité territoriale : des enjeux épistémologiques, politiques et techniques, le cas de la Nouvelle-Calédonie, Séverine Blaise et Yvette Lazzeri, colloque GEMDEV - Mesure du développement, Paris, février 2012.

5.3 VERS LA CRÉATION D'UN ÉCO-TERRITOIRE

5.3.1 Les raisons du défi

a. La nécessité de préserver et de valoriser au mieux ce patrimoine exceptionnel, source de subsistance et de richesses nouvelles

Le patrimoine naturel, hors du commun, qu'il soit terrestre ou marin, recoupant le patrimoine culturel pour une grande partie de la population, constitue le **bien commun des Calédoniens** et des générations futures. Enrichi par des savoirs traditionnels ancestraux, il recèle l'un des potentiels de développement les plus intéressants pour la Nouvelle-Calédonie.

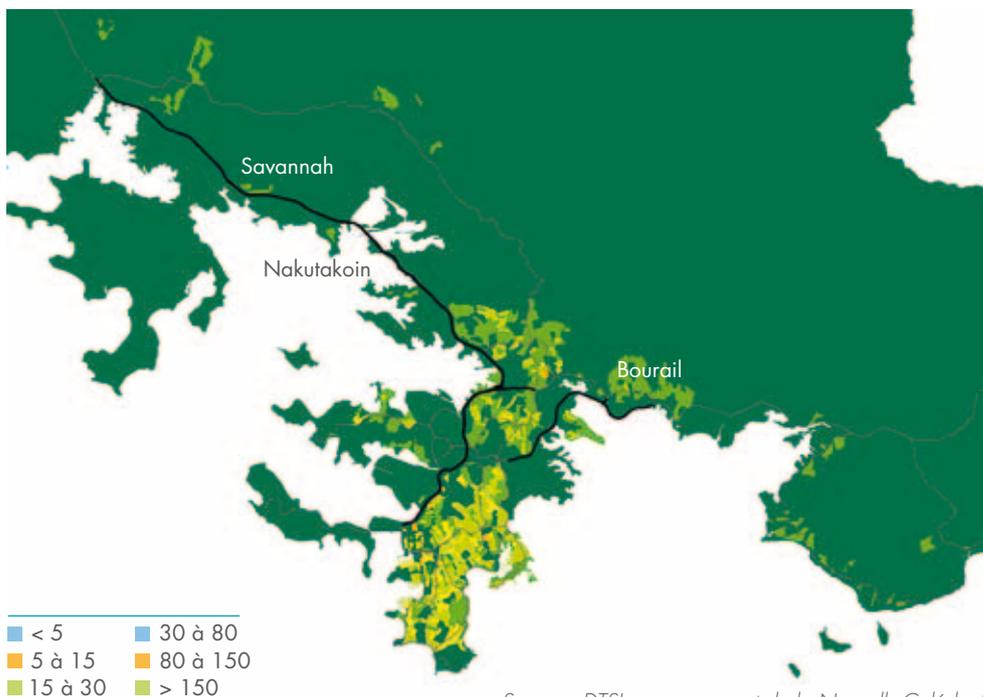
L'espace maritime représente des enjeux nourriciers, économiques, culturels, sociaux et géostratégiques, à travers l'ensemble des activités actuelles et futures qu'il soutient. Sa gestion est un défi majeur, y compris au plan mondial, sachant intégrer nature, développement économique et développement humain, pour permettre à la Nouvelle-Calédonie de se développer harmonieusement et de prendre sa place dans son environnement régional et international. L'exceptionnelle qualité de ce patrimoine commun incite par conséquent à ce qu'il soit géré de manière exemplaire, en faisant appel à un mode de gouvernance performant, à l'échelle du pays.

1 UNE BIODIVERSITÉ EXCEPTIONNELLE



b. Des pressions en augmentation

2 LA DENSITÉ DE L'HABITAT DANS LE GRAND NOUMÉA, UN FORT POTENTIEL DE DENSIFICATION ?



Source : DTSI, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Même si d'un point de vue global l'environnement calédonien est en bonne santé, les multiples agressions doivent être jugulées pour prétendre à l'ambition d'un développement durable.

Les niveaux atteints par les surfaces défrichées pour le besoin des aménagements publics, miniers et industriels, par les effluents rejetés dans certaines zones aquatiques et maritimes, par les surpopulations de cerfs présentes dans de nombreuses zones du territoire, s'avèrent d'ores et déjà incompatibles avec la capacité de résilience des milieux récepteurs à absorber ces intrants et ces perturbations.

Ainsi, la fragmentation et la réduction de la superficie des forêts sèches et de certaines forêts denses humides atteignent de telles proportions qu'elles mettent en péril leur fonctionnement écologique, et annihilent leur capacité d'extension naturelle. Depuis quelques années, la pullulation des cerfs et des cochons y détruit les sous-bois. Conjuguée avec l'arrivée d'espèces végétales envahissantes, ces perturbateurs empêchent toute régénération dans ces forêts et les condamnent à dépérir à moyen terme.

Certaines vallées et rivières, « sacrifiées » pour servir de réceptacles aux déchets des anciennes activités minières

- avant l'évolution des techniques d'exploitation et de stockage -, sont déstabilisées, engravées et génératrices de pollution minière et d'inondations sur un très long terme.

Dans certains bassins versants, les feux répétés ont détruit la végétation qui stabilisait les sols. Les phénomènes d'érosion s'accroissent, amplifient les risques d'inondation et mettent en péril la ressource en eau.



La dégradation du couvert végétal en montagne a des impacts socio-économiques multiples

Seules des actions prononcées de préservation et de restauration, initiées par l'homme, seront susceptibles d'inverser cette tendance à terme et de préserver ce capital naturel, en vue de sa transmission aux prochaines générations.

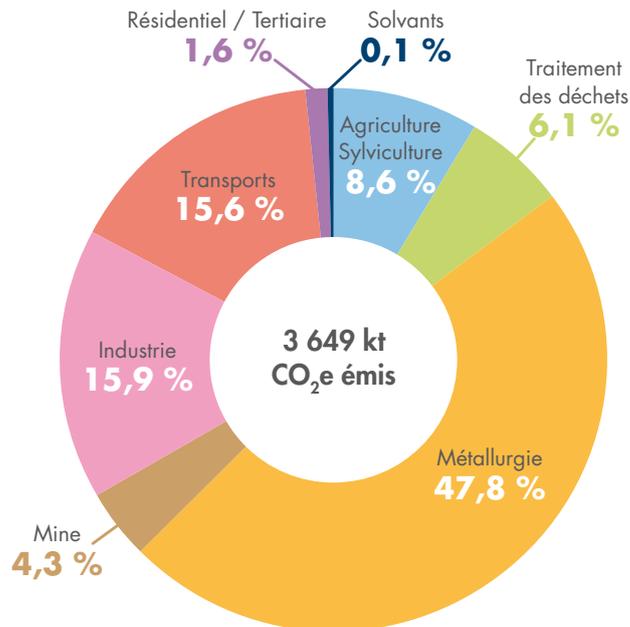
Une telle tendance serait complètement à l'opposé de la tendance globale de réduction des émissions (objectif de division par quatre pour la France métropolitaine d'ici 2050).

c. Un statut d'émetteur important en GES, délicat dans le contexte diplomatique de la région

Si l'on tient compte des émissions liées à la production, en Nouvelle-Calédonie, des produits exportés contenant du nickel, la perspective de doublement des émissions de CO₂ d'ici cinq ans ferait de la Nouvelle-Calédonie, avec près de 33 tonnes par an et par habitant, l'un des plus gros émetteurs du monde *per capita*.

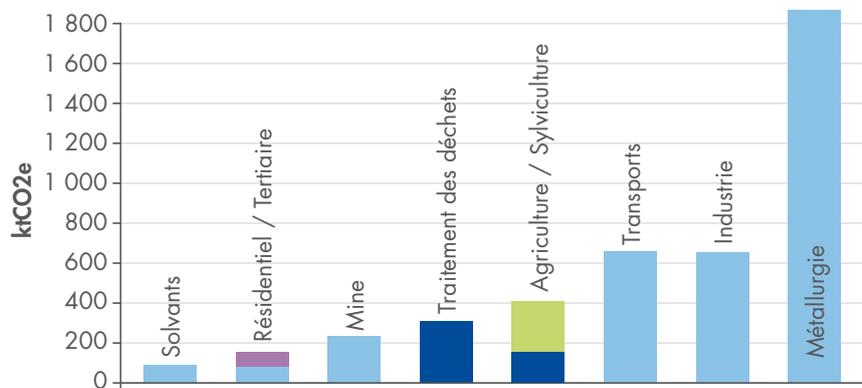
3 ÉMISSIONS DIRECTES DE GAZ À EFFET DE SERRE (2008)

Emissions par secteurs* :



Part des différents gaz dans les émissions par secteurs* :

- CO₂
- CH₄
- N₂O
- Gaz fluorés

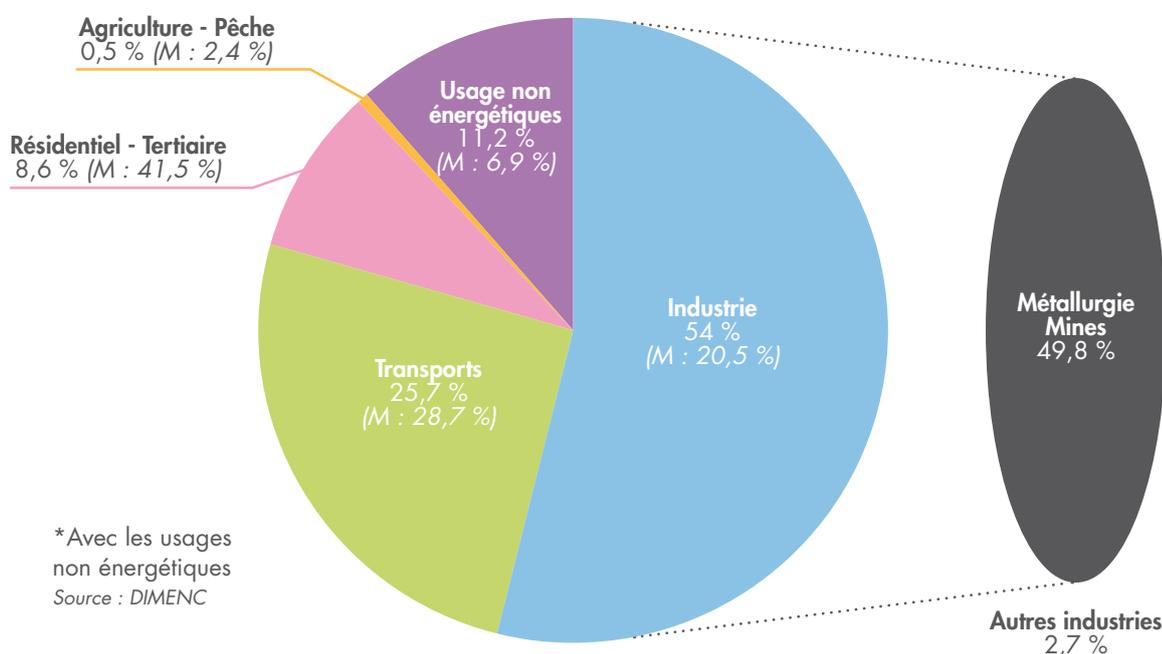


* Données hors UTCF (Utilisation des Terres, leur Changement et la Forêt) et aérien international
Source : Observatoire de l'énergie - DIMENC

Cette situation est difficilement compatible avec une stratégie de développement qui se veut orientée vers une gestion raisonnée du capital naturel. Elle place en outre la Nouvelle-Calédonie dans une position délicate vis-à-vis de ses voisins de la région, qui réclament la mise en œuvre rigoureuse des engagements pris lors du Sommet de la Terre de Rio +20. Premiers producteurs d'oxygène de la planète grâce à leurs domaines maritimes, et à l'origine de moins de 0,37 % des émissions de gaz à effet de serre pour une superficie d'un quart de la planète, les pays insulaires de l'Océanie s'insurgent de voir certains d'entre eux menacés de disparaître, et leurs populations condamnées à l'exil définitif.⁽¹⁾

La Nouvelle-Calédonie se situe actuellement en-dehors du protocole de Kyoto⁽²⁾. Cependant, dans une hypothèse de taxation des émissions de carbone, **de quelle marge de manœuvre et de quels leviers dispose réellement la Nouvelle-Calédonie dans la maîtrise de son énergie et pour améliorer son bilan carbone ?** Certaines décisions, sans être irréversibles, mais prises il y a quelques années, engagent particulièrement l'avenir sur le long terme : comme le choix du charbon pour les trois nouvelles centrales thermiques.

4 LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE FINALE PAR SECTEUR, EN 2010 : AU-DELÀ DE LA DÉPENSE ÉNERGÉTIQUE DU SECTEUR NICKEL, LE SECTEUR DES TRANSPORTS APPARAÎT ÊTRE UN GROS CONSOMMATEUR D'ÉNERGIE.



Le revenu par habitant place sans ambiguïté la Nouvelle-Calédonie dans le groupe des pays industrialisés ayant à montrer la voie dans la lutte contre les dérèglements climatiques. Les émissions de CO₂ par habitant y sont actuellement supérieures à celles des habitants de la France métropolitaine, mais aussi de la Corée du Sud. Le non-engagement de la Nouvelle-Calédonie pourrait donc attirer l'attention internationale, notamment celle des petits états insulaires (PEI ou Aosis) qui ont fortement œuvré pour que les instruments des Nations-Unies sur le climat puissent fonctionner.

Même si le débat n'a pas encore été ouvert en Nouvelle-Calédonie du fait du statut particulier du territoire, il apparaît indispensable que, dès aujourd'hui, soit discutée la position de la Nouvelle-Calédonie par rapport aux émissions de gaz à effet de serre. La Nouvelle-Calédonie doit se doter d'une stratégie en la matière. D'une part, cette stratégie lui permettrait, en adoptant une position spécifique⁽³⁾, d'éviter la menace que pourrait faire peser sur son économie la mise en œuvre probable d'un marché sur les quotas de carbone. D'autre part, elle pourrait orienter les travaux permettant le captage/stockage des émissions de carbone.

(1) Déclaration commune d'Oceania 21 meetings, Nouméa, 27 avril 2013, Aidez-nous à sauver Tokelau !

(2) Le protocole de Kyoto est un traité international visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, dans le cadre de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, dont les pays participants se rencontrent une fois par an depuis 1995. Signé le 11 décembre 1997 lors de la 3e conférence annuelle de la Convention (COP 3) à Kyoto, au Japon, il est entré en vigueur le 16 février 2005, et a été ratifié par 168 pays en 2010. Ce protocole vise à réduire, entre 2008 et 2012, de 5,2 % par rapport au niveau de 1990 les émissions de six gaz à effet de serre : dioxyde de carbone, méthane, protoxyde d'azote et trois substituts des chlorofluorocarbones.

(3) Voir par exemple la position du Groenland et la décision 14/CP.7 de la conférence des parties du 21 janvier 2002.

5.3.2 La situation actuelle

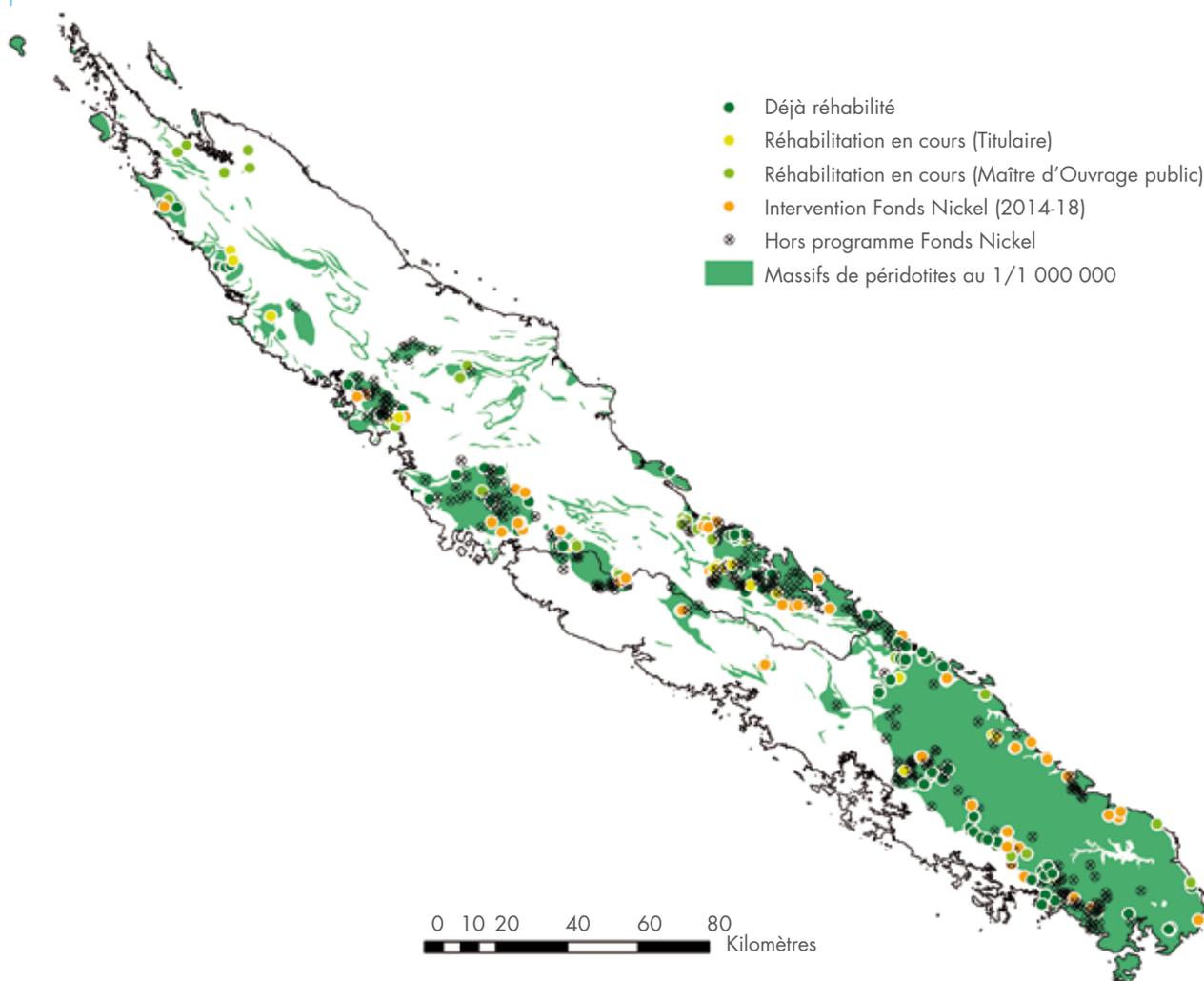
Les éléments fondamentaux du diagnostic (urbanisation, mine, industrie, espèces envahissantes, feux, etc.) montrent que la situation actuelle mérite une réaction coordonnée à l'échelle du pays, permettant de se fixer un cadre et des objectifs communs en termes d'amélioration de la connaissance, de préservation et de valorisation des écosystèmes, des services qu'ils rendent, et de leur biodiversité, tout en mutualisant le maximum de moyens.

Or, face à ces enjeux réels et ces menaces croissantes, la gouvernance en matière de gestion environnementale s'avère fragmentée, du fait de la répartition de la compétence entre les différentes collectivités.

En certaines régions, la taille et la qualité critiques atteintes par certains écosystèmes tels que les mangroves ou les rivières engravées, incitent à ce que les générations actives engagent ces actions, sans tarder.

5

PLAN PLURIANNUEL DE RÉHABILITATION - SITES MINIERS DÉGRADÉS



5.3.3 Les risques

Ne pas engager ces actions à cette occasion exposerait la Nouvelle-Calédonie à :

■ des pertes irréversibles en biodiversité et sur les plans culturel et patrimonial, en ce qui concerne les savoirs traditionnels ;

■ une augmentation de la vulnérabilité des populations, par manque d'anticipation face aux menaces et aux changements climatiques annoncés ;

■ une perte d'efficacité dans les actions, par manque de mise en cohérence et de mutualisation des moyens ;

■ une fragilisation de la portée et de la pérennité des actions déjà entreprises par les différentes collectivités et par la

société civile, par manque d'ancrage institutionnel au niveau du pays ;

- une perte de crédibilité vis-à-vis des pays de la région, car mise en difficulté pour élaborer et tenir une position unifiée pour l'ensemble des sujets environnementaux traités dans les instances internationales (marché carbone, biodiversité, accès aux ressources génétiques et partage des avantages, changements climatiques, financements, etc.) ;
- un creusement des incohérences entre les différentes politiques publiques (économie, fiscalité, énergie, ressources naturelles, santé, sécurité, relations extérieures, etc.) ;
- une poursuite des réactions, sur le plan environnemental, rythmées par les opportunités et les menaces, plutôt que dans le cadre de la construction raisonnée du pays, conformément à une ambition environnementale et à des objectifs partagés ;
- la possibilité de manquer, au profit d'opérateurs extérieurs, des opportunités de développement économique issues de l'exploitation raisonnée des ressources naturelles ;
- un suivi insuffisant de l'état général de l'environnement et de ses évolutions à l'échelle du pays ;
- une auto-privation d'un levier de définition du destin commun ;
- une rupture en termes d'acceptabilité environnementale et à une réaction de la société civile.

5.3.4 Les orientations fondamentales proposées

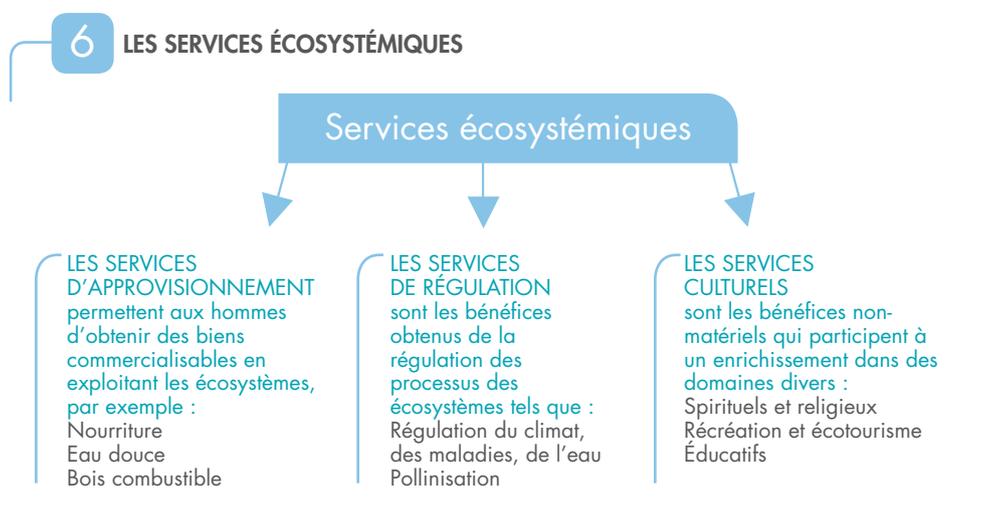
L'ambition des Calédoniens et du schéma d'aménagement et de développement pourrait être de faire de la Nouvelle-Calédonie, à l'horizon 2025, un « éco-territoire », dans le sens de territoire exemplaire dans son aménagement et dans toutes ses activités productives, conciliant au mieux protection de l'environnement, développement économique et bien-être des populations.

Construit *in situ*, et par conséquent compris et partagé par le plus grand nombre, ce concept d'éco-territoire, porté par les décideurs et par les populations comme un label de qualité, serait susceptible de créer une émulation capable de changer les comportements et les pratiques, qu'il s'agisse des personnes physiques ou morales, ou bien de leurs hôtes. Il consisterait notamment, pour tout projet d'activité et/ou d'aménagement, à faire en sorte qu'il soit conçu et reconnu pour être, à la fois, **économiquement rentable, écologiquement favorable et générateur de lien social.**

Ce concept d'éco-territoire devra irriguer de manière générale dans tous les secteurs économiques, de l'aménagement, dans les activités industrielles et minières, l'énergie, l'agriculture, le tourisme, etc. afin d'atteindre l'ambition d'un développement durable.

Pour répondre à ce défi, les orientations fondamentales proposées consistent à :

- **connaître et valoriser les services écosystémiques**, notamment en tant que sources de subsistance et de protection des populations, afin de valoriser leur rôle et de les protéger davantage face aux défis qui se présentent déjà (impacts liés au développement, changements climatiques, etc.) ;
- **améliorer le bilan carbone** en maîtrisant les consommations énergétiques tout en produisant d'avantage d'énergies renouvelables.



5.4 VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE

Conditions indispensables à la concrétisation des ambitions de destin commun, de construction du pays, de rééquilibrage, de développement durable, d'ouverture au monde, la gouvernance et les moyens financiers interviennent de façon transversale et déterminante dans l'organisation des coopérations et des synergies entre le corps politique, l'administration, la société civile et le monde économique.

5.4.1 Le contexte : un défi conditionné par la situation actuelle

Initialement, et comme rappelé en amont, le diagnostic a plus particulièrement identifié et déterminé les enjeux suivants : « **rendre l'action publique plus cohérente et plus efficace, condition clef du développement ; clarifier la répartition des compétences, au moyen d'outils plus efficaces d'arbitrage des difficultés d'interprétation des textes, et notamment un droit plus lisible et plus complet.** »

Ces éléments de constat se traduisent par **une nécessité d'observatoires plus nombreux, de pilotage et d'évaluation de la performance des politiques publiques, de lieux de débats, de schémas concertés assurant un cadre de cohérence, d'une structuration pour les politiques** mises en œuvre par les collectivités.

S'agissant des **finances publiques**, ce même diagnostic avait relevé l'obligation **d'assurer la pérennité** de celles-ci. Et, face aux hypothèses de quasi-doublement des dépenses publiques à l'horizon 2025, opérer des synergies passe en premier lieu par la garantie de disposer de moyens, financiers d'une part, politiques et institutionnels - au sens de l'action publique, au service de la cité (« polis ») - d'autre part, et d'outils de pilotage et de gestion de la dépense publique.

Notons enfin que le fonctionnement des institutions a vocation à être impacté par les transferts de compétences prévus dans le cadre de la loi organique.

5.4.2 Les raisons du défi

Tant il est vrai que « *les institutions sont des éléments d'organisation du vivre ensemble des sociétés humaines au coeur du phénomène politique (polis : Cité)* » ⁽¹⁾, dès lors, le prisme de la gouvernance recouvre, comprend de nombreuses facettes.

a. Un enjeu citoyen

La société civile et le monde économique calédoniens expriment des attentes en matières d'écoute, de réactivité, d'information et de transparence de l'administration. Précisément, cette demande intègre des spécificités culturelles, sociologiques et économiques du pays, dans un contexte où il reste des écarts en matière de développement. De fait, la qualité du service rendu à l'utilisateur se trouve au centre des préoccupations.

(1) *Des institutions pour un pays, la Nouvelle-Calédonie en devenir, Jean-Yves Faberon.*

Fondamentalement, afin de mieux répondre aux attentes et de renforcer l'implication des citoyens, de nouveaux espaces et mécanismes de réflexion et de décision devront être créés au niveau des instances locales, où la place des acteurs de la société civile doit être repensée.

À l'horizon 2025, il s'agit ainsi de déterminer quelle forme pourrait prendre l'action publique pour répondre aux attentes des citoyens (démocratie participative, par exemple) ; et face aux nouveaux défis, quelles entités d'organisation de compétences prévaudraient et suivant quelles modalités ?

b. Un enjeu politique

Renforcer la cohérence et l'efficacité des politiques publiques dans une optique « pays » est un impératif. Ainsi, une révision de l'organisation et de la coordination institutionnelles pourrait être envisagée au profit de l'amélioration des politiques publiques.

Optimiser la coordination stratégique et/ou technique entre les institutions.

Consolider et conforter les principes de gouvernance démocratique (transparence, lisibilité des politiques, redevabilité, participation citoyenne) des institutions calédoniennes pour, notamment, entretenir la confiance des citoyens et guider la Nouvelle-Calédonie vers un système démocratique de gestion (la « gouvernance pour le développement » en annexe 1).

c. Un enjeu de pilotage

Dans un contexte d'optimisation des politiques et des finances publiques, et afin d'assurer un relais plus efficace des décisions politiques, un effort de pilotage et de planification stratégique et opérationnelle, fait consensus. La mise en œuvre d'**outils de pilotage** (déclinaison des politiques publiques dans un cadre logique inspiré de la LOLF⁽²⁾), concourrait également à cette même perspective. À ce jour, le budget du gouvernement est présenté sous une forme LOLF avec quinze missions déclinées en soixante programmes. De même, la province Sud dispose de treize orientations politiques et de dix orientations stratégiques pluriannuelles déclinées en programmes (cf. Cap Sud 21).

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 - la LOLF - réforme en profondeur le budget et la gestion de l'État. Elle met en place des lois de finances plus lisibles et plus transparentes qui détaillent les moyens des différentes politiques publiques présentées en missions et en programmes, ainsi qu'une gestion plus performante par l'introduction d'objectifs et d'indicateurs de performance. En développant une culture de résultat, la LOLF permet de dépenser mieux et d'améliorer l'efficacité de l'action publique pour le bénéfice de tous : des parlementaires qui votent les lois de finances, des citoyens, des usagers des services publics, des contribuables et des agents de l'État.

Par ailleurs, la LOLF oblige chaque administration à présenter des Programmes annuels de performance (PAP) pour chaque mission et programme lors du vote de la loi de finances. Une fois l'année écoulée, l'administration doit alors présenter des Rapports annuels de performance (RAP) qui font le bilan du PAP, tant sur le plan de l'exécution des dépenses et recettes, que sur celui de l'atteinte des objectifs via une actualisation des indicateurs de moyens, de résultat et d'impact.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, la LOLF est le nouveau cadre de gestion pour l'ensemble de l'administration de l'État.

Les buts ainsi poursuivis visent à construire les politiques publiques autour d'objectifs plus clairement affichés et à conduire leur mise en œuvre à travers une logique et des indicateurs de moyens, de résultats et d'impacts. L'évaluation, la mesure de la performance de l'action publique, garantirait ainsi une meilleure visibilité, permettant, à terme, un meilleur pilotage et une anticipation renforcée des mesures correctives éventuelles.

(2) LOLF : loi organique relative aux lois de finances, véritable « constitution financière de l'État », cadre organique des lois de finances.

Au-delà de cela, une stratégie d'évaluation de la performance (principe de redevabilité) participerait également à une meilleure anticipation et rendrait l'action publique plus lisible pour le citoyen au moyen d'une transparence accrue. Ainsi, la confiance des citoyens envers l'action publique s'en trouverait favorisée.

S'agissant d'outils de pilotage et d'évaluation, le concept de gouvernance pour le développement prend ici toute sa dimension. Il permet en effet, au moyen d'un large panel de paramètres (cf. indicateurs de la gouvernance pour le développement en annexe 1), de reconsidérer l'organisation des capacités institutionnelles en vue d'accroître la production de confiance des citoyens. Le système devrait alors permettre de moduler la gouvernance (selon ses composantes) vers laquelle la Nouvelle-Calédonie souhaite s'orienter en vue du plus grand intérêt commun.

En ce qui concerne l'évaluation, le positionnement du pays par rapport à chacun de ces paramètres et la combinaison de ceux-ci, permettra de mettre en exergue les efforts à produire vers un système démocratique de gestion optimisée, cadre propice au développement basé sur une croissance durable.

d. Un enjeu de moyens financiers, humains, normatifs et règlementaires

■ Garantir la pérennité des finances publiques

De manière concomitante, la reconfiguration de l'action publique dépend également de contraintes budgétaires (optimisation de la gestion des finances publiques et performance des politiques publiques).

En parallèle, la soutenabilité des finances publiques se doit d'être considérée au travers du prisme des transferts financiers de la métropole (maintien, réduction progressive ou arrêt). Dès lors, il s'agit d'identifier les ressources

propres à mobiliser pour financer les charges liées notamment à l'augmentation des dépenses sociales et de santé.

Ainsi, dans un contexte de crise économique globale, c'est de la **capacité des autorités à relever le défi de la croissance et de la création de nouvelles sources de richesse** que dépendra l'équilibre et l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie sur la voie du développement durable.

■ Améliorer l'efficacité des ressources humaines de la fonction publique calédonienne

■ Via la rénovation de la gestion des ressources humaines, notamment face à la diversité des statuts (publics et privés) de la fonction publique, ceux-ci induisant un coût de gestion et une complexité préjudiciables à l'efficacité et à la performance des ressources humaines publiques.

■ Investir sur les compétences, via la formation des personnels et des élus ; les différentes formes de soutien aux transferts techniques (formation, assistance technique, coopération opérationnelle) sont à expertiser et à prioriser.

Élaborer le droit calédonien pour une meilleure lisibilité des politiques

Le transfert du droit civil et du droit commercial intervenu au 1er juillet 2013 s'inscrit dans cet objectif de lisibilité accrue, et d'un outil optimisé d'interprétation des textes permettant d'exercer au mieux les compétences dévolues. Ces transferts, tout comme ceux relatifs au droit de la sécurité civile et des assurances, doivent permettre une évolution positive du système juridique applicable en Nouvelle-Calédonie.

5.4.3 Les risques

Les risques inhérents à un défaut d'optimisation des modalités de gouvernance en Nouvelle-Calédonie concernent plusieurs domaines.

a. L'aspect citoyen

La perte de confiance des citoyens dans le fonctionnement des institutions pourrait aller jusqu'à la contestation de l'utilité de l'action publique, du fait notamment d'un défaut de lisibilité de celle-ci.

b. L'action publique

Si les différents leviers d'action n'étaient pas mobilisés, alors les conséquences pourraient être multiples :

- absence de rationalisation de l'action publique ;
- organisation institutionnelle et coordination stratégique non optimisées ;
- décalage avec la déclinaison des programmes et actions prévue aux contrats de développement liant l'État aux différentes collectivités de la Nouvelle-Calédonie, en l'absence de cadre de cohérence stratégique ;
- difficultés de financement des politiques publiques, des préoccupations sérieuses quant à la soutenabilité budgétaire, un risque pour la Nouvelle-Calédonie de faire face à une situation de cessation de paiement.

c. La sécurité juridique, avec un droit figé à la date des transferts

Selon Jean Freyss⁽³⁾, il convient de « *cerner le concept de gouvernance* ». En effet, à une échelle supra, « *l'ampleur des mutations qui bouleversent le monde exige plus qu'un ajustement des systèmes existants. Ainsi, pour envisager la nouvelle donne de la gouvernance, il faut repenser la façon de penser la gouvernance. Et, pour refonder la gouvernance, une rupture épistémologique (« changer de lunettes ») semble nécessaire.* »

Pierre Calame⁽⁴⁾ traduit bien cet état d'esprit : « *Nous continuons à vouloir penser le monde de demain avec les idées d'hier et nous prétendons le gérer avec les*

institutions d'avant-hier». ⁽⁵⁾ *Ainsi, il nous faut changer de lunettes pour voir le monde en devenir...* ⁽⁶⁾ »

5.4.4 Les principales orientations fondamentales

a. Gouvernance

■ Institutions : affirmer leur rôles et fonctions

- Clarifier la répartition des compétences ;
- territorialiser certaines compétences pour favoriser la vision pays ;
- renforcer la coordination de niveau stratégique.

■ Politiques publiques : poser le cadre de référence de l'action publique

- Structurer les politiques publiques, renforcer la cohérence et l'efficacité des politiques publiques permettant de piloter et de produire de la performance (cf. grille d'analyse de la « gouvernance pour le développement » en annexe 1) ;
- se doter d'outils de prospective, de pilotage, de suivi et d'évaluation adéquats.

■ Efficience des services publics et organisation administrative : optimiser les modes de production des politiques publiques

- Renforcer la coordination de niveau organisationnel ;
- encourager la coordination des moyens jusqu'à la mutualisation de certains moyens (au niveau des communes notamment) ;
- aligner l'organisation de l'administration (gouvernementale et provinciale) sur les compétences, missions et priorités de ces institutions ;
- renforcer certains moyens, notamment les ressources humaines ;
- rénover la gestion des ressources humaines de la sphère publique calédonienne ;
- développer l'e-administration (schéma directeur de l'administration électronique, SDAE).

(3) Cours DESS sur les pratiques sociales du développement, IEDES Paris 1, 2003-2004.

(4) Polytechnicien, ingénieur des Ponts et Chaussées, ancien haut fonctionnaire du ministère de l'Équipement (où il a occupé diverses responsabilités de gestion territoriale et d'administration centrale), puis directeur général de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme de 1988 à 2009, actuellement président du conseil de cette fondation.

(5) La démocratie en miettes, 2003.

(6) Mais comme le disait Heidegger, « les lunettes sont l'objet qu'on voit le plus difficilement, car c'est à travers elles qu'on regarde le monde. »

■ Optimisation des facteurs démocratiques

- Améliorer l'implication des citoyens et la participation de la société civile dans la vie de la cité (modalités de concertation, démocratie participative) ;
- renforcer la transparence et la lisibilité ;
- redevabilité⁽⁷⁾, selon ses deux connotations :
« obligation de rendre compte de l'exercice d'une responsabilité » et « reddition de comptes ».

b. Finances publiques

- Trouver les ressources nécessaires pour assurer la pérennité des finances publiques et mener les réformes structurelles (via éventuellement l'outil fiscal), optimiser les recettes ;
- maîtriser ou réduire les dépenses ;
- garantir une politique de croissance forte par la mise en œuvre des réformes (révision du modèle de développement notamment) ;
- capitaliser la richesse générée par le nickel via l'abondement d'un fonds souverain.

(7) La redevabilité ne se décrète pas seule : elle naît d'une relation avec un acteur extérieur, elle implique nécessairement une relation dynamique avec une partie prenante extérieure et n'a de sens qu'en réponse à une demande. Elle ne peut donc se concevoir qu'à travers l'identification du type d'acteur auprès duquel nous sommes redevables. La redevabilité induit une systématisation dans la production de l'information et des canaux qui permettent de la diffuser. La redevabilité est à la fois un positionnement éthique et un outil au service de l'appropriation des politiques de développement par les parties prenantes extérieures.

La redevabilité, au sens de rendre compte (de l'action publique et de l'usage des ressources publiques) aux citoyens, a été définie en France par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui sert encore de fondement aujourd'hui aux évaluations de politiques publiques, aux travaux de la Cour des comptes et de ses chambres, etc. « La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

ANNEXE 1 : LA GOUVERNANCE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Sur le fondement d'une analyse de l'AFD basée sur 123 pays, deux économistes de la direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPE) ont notamment mis en évidence que les pays à croissance forte et soutenue ont mis au point des systèmes de coordination des acteurs, de sécurisation des anticipations de régulation sociale (système des « *insiders* » ou élites) et de formalisation des règles, qui ont permis de démultiplier la production de confiance dans la société. Les capacités institutionnelles ont été mobilisées suivant quatre dimensions liées :

- ▮ capacité à élaborer une vision stratégique et à la faire partager au sein de la société ;
 - ▮ capacité à créer des dispositifs de concertation et de coordination entre les principaux acteurs économiques, politiques et sociaux ;
 - ▮ capacité à créer des systèmes d'incitation (subvention, accès facilité au crédit, à la terre, au travail, protection commerciale) sur des filières prioritaires intensives en travail et à rendements croissants (induisant stabilité sociale, distribution de revenus, absorption technologique et apprentissage) ;
 - ▮ capacité à conditionner les soutiens publics à des objectifs de performance : gains de productivité, exposition à la concurrence internationale.
- Les indicateurs de coordination-anticipation
- ▮ Capacité de l'autorité publique et des institutions à animer des formes de concertation pour faire émerger un intérêt commun ;
 - ▮ capacité d'arbitrage autonome de l'État, priorités des élites pour le développement ;
 - ▮ coordination au sein et entre les administrations ;
 - ▮ capacité des autorités politiques, vision stratégique des autorités ;

- ▮ aptitude de la société pour l'innovation ;
- ▮ environnement technologique des entreprises ;
- ▮ investissement dans le futur de la population ;
- ▮ environnement technologique, capital-risque ;
- ▮ anticipation des besoins de financement et optimisation de la gestion des finances publiques.

■ Les indicateurs d'ouverture du système de régulation sociale

- ▮ Ouverture économique : régulation de la concurrence, facilité de création d'entreprise, facilité d'entrée sur le marché, actionnariat dispersé, information sur le capital des entreprises ;
- ▮ ouverture sociale : mobilité sociale, non-segmentation du marché du travail et non-discrimination fondée sur des critères ethniques, religieux ou de genre, formation des élites, libertés syndicales ;
- ▮ ouverture politique : droits politiques et libertés civiles, pluralisme des médias, décentralisation, transparence des processus de concertation.

■ Les indicateurs de formalisation du système de régulation sociale

- ▮ Efficacité de l'administration publique ;
- ▮ contrôle de la corruption ;
- ▮ sécurité des droits de propriété formels ;
- ▮ sécurité des transactions sur les marchés des biens et services et sur les marchés financiers ;
- ▮ sécurité des droits et transactions foncières ;
- ▮ solidarités institutionnelles ;
- ▮ régulation du système financier ;
- ▮ respect du droit du travail.