

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

Président

Monsieur André-Jean Léopold,
directeur diocésain de l'École Catholique



Décembre 2008

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

Résumé

Le développement d'un territoire comporte une dimension sociale importante, et développement économique et développement social sont intimement liés. Le rééquilibrage social et le progrès social accompagnant nécessairement la mise en œuvre du destin commun, les grandes thématiques qui concourent à la solidarité sociale et à l'égalité des chances ont été étudiées par cet atelier.

La prise de conscience de l'existence d'inégalités au sein de la société calédonienne, et de l'émergence d'une certaine précarité est récente. Dans cette société qui évolue rapidement, on constate notamment une moindre solidarité familiale et, en corollaire, une perte de repères identitaires chez les jeunes, une situation de l'emploi moins favorable aux jeunes et aux femmes, l'existence des squats dans un contexte d'insuffisance de logement social, la montée des phénomènes d'addiction et de violences... Les statistiques démographiques sont par ailleurs plus favorables en province Sud, ce qui illustre concrètement le déséquilibre du territoire et son impact sur l'humain. Ce sont autant d'indicateurs qui justifient la mise en œuvre de mesures sociales.

Selon la loi organique du 19 mars 1999, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est compétent en matière de protection sociale, d'hygiène publique et de santé, et peut déléguer des compétences aux provinces. Chaque collectivité consacre dès lors des moyens humains et financiers importants à l'amélioration de la situation sociale de ses administrés et développe des stratégies, mais sans réelle concertation avec les autres acteurs et institutions. Il s'ensuit alors des inégalités entre les Calédoniens d'une province à l'autre, puisque les aides et les conditions d'attribution diffèrent. Cohérence et coordination restent donc encore à améliorer.

L'atelier 1 a examiné la situation en Nouvelle-Calédonie au regard des cinq grandes thématiques qui concourent à l'amélioration des conditions de vie des citoyens : l'éducation, la santé, le logement, la politique familiale et de solidarité et les tarifs sociaux des services au public.

Le système éducatif calédonien est d'un bon niveau, avec un maillage d'établissements satisfaisant dans lequel co-existent en complémentarité les secteurs public et privé avec un personnel enseignant qualifié et des moyens financiers importants, quelque soit le niveau d'enseignement. Cependant, une réelle égalité des chances induit des conditions de scolarisation et d'accès à l'école identiques pour tous. Or des disparités, potentiellement facteurs d'échec scolaire, existent, liées à l'éloignement géographique et aux difficultés d'intégration culturelle de certains élèves, mais également à une offre d'enseignement parfois insuffisamment homogène sur l'ensemble du territoire selon les niveaux d'enseignement, et sans doute trop restreinte pour les niveaux supérieurs. De même, s'il existe un accompagnement des élèves et des familles qui démontre la forte volonté des institutions de soutenir l'éducation des jeunes et qui se traduit par des taux de réussite en amélioration, il reste insuffisant pour gommer les inégalités. Le système est peu pensé dans sa globalité - filières, accompagnement scolaire, bourses d'enseignement - vers un véritable projet éducatif pour le territoire.

Le système de santé est également satisfaisant, et accessible à une grande majorité de la population. Cependant, la forte concentration des spécialités médicales à Nouméa et les difficultés de déplacement pour certaines populations tempèrent ce constat, de même que les différences entre provinces concernant l'aide médicale : les populations les plus fragiles sont aussi les moins informées et les moins bien couvertes en matière de protection sociale. La médecine curative prédomine au détriment des politiques de prévention et d'éducation sanitaire qui apparaissent insuffisantes, alors que celles-ci sont à même de permettre une diminution des dépenses de santé. En effet, les exigences croissantes de la population en matière de santé posent la question à moyen terme de la pérennisation du système de protection sociale, qui est aujourd'hui financièrement fragile malgré la volonté active de maîtriser les dépenses.

La demande de logement social est en forte augmentation, sur l'agglomération de Nouméa du fait de son attractivité économique et scolaire, et sur la zone VKP avec la construction de l'usine du Nord, soit dans les zones urbaines. Or le déficit de logements est flagrant sur ces zones, malgré une nette hausse de la production de logements soutenue notamment dans le cadre des contrats de développement, démontrant ainsi une volonté institutionnelle forte qui s'efforce de prendre

en compte les exigences nouvelles de la population calédonienne en matière de logement. Ce manque de logements a pour conséquences préoccupantes la suroccupation des logements, et le trop grand nombre d'abris précaires ou « squats ». La répercussion de cette situation sur les conditions de vie des personnes concernées, sur leur santé et sur la scolarité des enfants ne doit pas être négligée. Le manque de cohérence dans les politiques de logement social apparaît lié au partage des compétences et au manque d'outils réglementaires en matière de logement, comme à l'absence d'une haute autorité du logement réunissant l'ensemble des partenaires concernés.

La structure familiale calédonienne évolue et connaît les problématiques des sociétés actuelles. Si des réponses aux difficultés rencontrées par les familles existent à travers un panel de mesures menées par différents acteurs qui démontrent ainsi leur volonté de soutien, elles ne répondent pas à un objectif clairement défini et concerté : la juxtaposition de ces mesures ne constitue pas une véritable politique familiale, mais plutôt un système d'aides à la famille. Au-delà de ce constat, ces politiques communales, provinciales, territoriales fixent des critères d'attribution et des montants souvent différents, et ne favorisent ainsi pas l'égalité de traitement des citoyens sur l'ensemble du territoire. Cependant des actions en cours d'élaboration notamment en direction de la petite enfance et des personnes souffrant de handicap par exemple, peuvent constituer l'embryon d'une politique familiale et de solidarité.

L'atelier s'est attaché à étudier quelques services publics stratégiques pour améliorer l'égalité des chances : transports, communication, eau, électricité, garde d'enfants. Leur étude a montré une certaine disparité des tarifs et des aides. Certains publics tels que scolaires, étudiants, personnes handicapées et personnes âgées bénéficient généralement d'une aide financière ou d'une réduction tarifaire, ce qui démontre la volonté, des collectivités notamment, de soutenir en priorité ces publics. Mais les aides financières ne sont pas structurées et leur versement peut n'avoir qu'un caractère exceptionnel : ainsi les difficultés de paiement des factures d'énergie, d'eau, de téléphone font-elles l'objet d'un soutien des familles au coup par coup. De même, les transports collectifs - indispensables pour accéder à l'éducation, la santé et l'emploi - restent onéreux pour une grande partie de la population. L'accès à l'information devient plus abordable, mais des efforts sont encore nécessaires pour internet et les chaînes de télévision publiques. Enfin, la garde d'enfants reste un service cher alors qu'elle doit faciliter l'accès au travail pour le plus grand nombre.

Sommaire

1. Des différences démographiques et des indicateurs qui montrent des difficultés	16
1.1 Des taux de natalité et mortalité différents selon les provinces	16
1.2 Une meilleure espérance de vie dans le sud	16
1.3 Des mariages en diminution, des divorces en hausse	16
1.4 Une augmentation de la précarité pour certaines tranches de la population	16
1.5 Une demande forte en logement social qui a des conséquences	18
1.6 L'émergence d'un surendettement des ménages et la création d'une commission de surendettement	19
1.7 Un nombre d'exclus en augmentation	19
1.8 Des phénomènes d'addiction, d'où la nécessité d'une prévention	19
1.9 Une montée de la violence physique et verbale	19
1.10 Un taux de suicide important chez les jeunes	19
1.11 Des problèmes de santé liés à une mauvaise alimentation	20
2. Répartition des compétences et problèmes de cohérence	20
2.1 Répartition des compétences	20
2.2 Une souplesse qui peut porter préjudice aux politiques sociales et d'éducation	20
2.3 Des politiques publiques peu cohérentes entre elles	21
2.4 Une coordination encore à améliorer	21
3. L'enseignement	21
3.1 Avant-propos	21
3.2 Des conditions de scolarisation satisfaisantes	21
3.2.1 Un maillage étroit des établissements scolaires	21
3.2.2 Un personnel qualifié	21
3.2.3 Un « appareil d'état » solide	22
3.3 Des disparités de conditions de scolarisation selon les zones géographiques et les niveaux de scolarité	23
3.3.1 La situation dans l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire plus difficile en brousse	23
3.3.2 La situation dans l'enseignement secondaire	24
3.4 Réussite scolaire et appartenances socio-économiques et socio-culturelles	25
3.4.1 La mesure de la réussite scolaire : une nette amélioration depuis 20 ans, mais qui reste encore insatisfaisante	25
3.4.2 Culture de l'école et maîtrise du système : des difficultés d'intégration culturelle	26
3.4.3 La toile de fond de l'échec scolaire	26
3.5 Des moyens et des outils à renforcer ou à promouvoir	27
3.5.1 Des rythmes scolaires peu adaptés aux rythmes régionaux	27
3.5.2 Un accompagnement scolaire à généraliser	28
3.5.3 Bourses scolaires : à repenser dans une politique globale en direction de la famille	28
3.5.4 Une priorité insuffisante à l'école maternelle et primaire où « tout commence à se jouer »	28
3.5.5 Des efforts et des dispositifs pour assurer une transition harmonieuse entre primaire et collège, entre collège et lycée, entre lycée et enseignement supérieur	28
3.5.6 Une formation des maîtres intégrant la connaissance des caractéristiques culturelles du milieu océanien qui est à renforcer	28
3.5.7 Une adaptation de l'école aux réalités locales à approfondir qui n'est encore pas complètement satisfaisante	28
3.5.8 Un manque d'évaluation globale du système et des politiques éducatives	29
3.6 Bilan, enjeux et perspectives	29
3.6.1 Trois points caractéristiques du système éducatif	29
3.6.2 Que nous apprend l'état des lieux réalisé par le vice rectorat ?	29

3.6.3 Des leviers pour progresser	29
3.6.4 L'ouverture du système éducatif sur son environnement : une fragilité inhérente à son organisation actuelle	30
4. La santé	31
4.1 L'accès aux soins : infrastructures, médecines, et obstacles	31
4.1.1 Un réel maillage sanitaire du territoire	31
4.1.2 Des obstacles freinant l'accès aux soins	32
4.1.3 La prédominance de la médecine curative par rapport à la médecine préventive	33
4.1.4 Une médecine traditionnelle peu visible.....	34
4.2 Le système de protection sociale.....	34
4.2.1 Des dispositifs distincts.....	34
4.2.2 Un régime fragile face à une demande en augmentation.....	35
4.2.3 Un régime qui connaît des difficultés financières dès 2004 avec l'explosion des dépenses de santé.....	35
4.3 Les professionnels de santé.....	37
4.3.1 Une démographie comparable à un département rural métropolitain, mais avec des disparités.....	37
4.3.2 La formation des professionnels de santé.....	39
4.3.3 Une prise en compte insuffisante de la médecine traditionnelle dans la formation.....	40
5. Le logement	40
5.1 Des inégalités régionales sur le niveau de confort des logements	40
5.2 Le logement social	42
5.2.1 Des demandeurs de logement social avec des revenus bas	43
5.2.2 Des loyers peu élevés, mais encore difficiles d'accès pour certaines populations	43
5.3 Les constats sur l'existant en matière de logement social	44
5.3.1 Des implantations géographiques compliquées	44
5.3.2 Un déficit flagrant de logements sociaux	45
5.3.3 Les conséquences du manque de logement social	46
5.4 Un manque de cohérence dans les politiques de logement social	48
5.4.1 Des compétences partagées	48
5.4.2 ... qui complexifient la problématique du logement	48
5.4.3 Des politiques différentes selon les provinces	48
5.4.4 Un manque d'outils réglementaires	48
5.4.5 Les mesures proposées par les états généraux du logement social pas toutes suivies d'effets	48
5.5 Le financement du logement social	48
5.5.1 Des coûts en hausse	48
5.5.2 Des engagements financiers qui démontrent une volonté institutionnelle forte	48
5.5.3 Mais des menaces potentielles sur les financements	49
5.6 Le logement en tant qu'outil d'intégration sociale	49
5.6.1 Mise en place d'un accompagnement social en province Sud	49
5.6.2 Une nécessaire adaptation des constructions aux caractéristiques et exigences nouvelles de la population	49
5.6.3 Une volonté de veiller à la mixité	49
6. La politique familiale et de solidarité	50
6.1 La notion de famille	50
6.1.1 La difficulté de poser les contours de la notion de famille	50
6.1.2 Une structure familiale en évolution	50
6.1.3 Une baisse sensible de la taille moyenne des familles calédoniennes dans les 3 provinces	51
6.2 La politique familiale en Nouvelle-Calédonie	51

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

6.2.1 La prise en compte du social : une préoccupation récente	51
6.2.2 Tous les enfants de familles à faibles revenus sont aujourd'hui concernés par un système de soutien en Nouvelle-Calédonie... ..	52
6.2.3 L'existant : des inégalités dans les mesures d'aide et dans l'accompagnement des familles	52
6.2.4 Constats	53
6.3 Une politique à construire	53
6.3.1 Une politique à créer : réfléchir en amont et structurer... ..	54
6.3.2 ... et définir un champ d'application	54
6.4 Des perspectives encourageantes à court terme	54
6.4.1 Des actions ciblées sur l'enfance et le handicap en cours d'élaboration	54
6.4.2 Une réflexion émergente sur les personnes âgées	55
6.5 Les sources de financement	55
6.5.1 Un financement qui repose essentiellement sur les charges patronales	55
6.5.2 CAFAT : une branche « famille » excédentaire	56
6.6 Une insertion difficile à conduire par méconnaissance des besoins	56
7. Tarifs sociaux des services au public	56
7.1 Une offre tarifaire incomplète pour les transports en commun	56
7.1.1 Dans l'agglomération nouméenne : les publics en difficulté aidés au cas par cas	56
7.1.2 Services de bus de Nouméa jusqu'au nord de la Grande-Terre : aucun tarif spécifique	57
7.1.3 Des tribus au village le plus proche : une absence de régulation des prix	57
7.1.4 Transports scolaires : des financements structurés qui démontrent la volonté des collectivités de soutenir les familles dans l'éducation de leurs enfants	57
7.1.5 Transport aérien et maritime : un coût qui reste important malgré des réductions	57
7.2 Des coûts encore élevés pour accéder aux moyens de communication	57
7.2.1 Le téléphone : des tarifs élevés mais plusieurs formules qui répondent bien aux besoins	57
7.2.2 Internet : un outil qui se développe mais qui n'est pas à la portée de tous les particuliers	58
7.2.3 La distribution du courrier : le seul moyen d'information facile d'accès, et à faible coût	58
7.2.4 La couverture télévision : encore des zones d'ombre	58
7.3 L'eau : un tarif social de fait, au vu des nombreux impayés	58
7.3.1 Des coûts de distribution de l'eau différents menant à la coexistence de tarifs différents pour les abonnés	58
7.3.2 De nombreux impayés liés à un manque de conscience du coût de l'eau potable	58
7.3.3 Une aide au paiement des factures d'eau existante, mais non structurée	59
7.4 L'énergie : une politique tarifaire qui s'adapte	59
7.4.1 Une couverture en distribution d'énergie satisfaisante	59
7.4.2 Une politique d'adaptation aux besoins et à la capacité de paiement des usagers	59
7.4.3 Une aide au paiement des factures d'énergie existante, mais non structurée	60
7.5 Un coût élevé pour la garde des enfants	60
7.5.1 En province Sud, l'offre existe, bien qu'elle soit insuffisante au regard de la demande	60
7.5.2 En province Nord, la réflexion est en cours compte tenu de l'essor à venir de la zone VKP	60
Annexe I Rappel du mandat de l'atelier	61
Annexe II Membres inscrits à l'atelier	61
Annexe III Bibliographie	62

Préambule

Solidarité sociale et égalité des chances :

il n'y a pas une définition, mais des définitions pour ces deux notions de solidarité sociale et d'égalité des chances. C'est pourquoi les définitions suivantes sont proposées.

Solidarité sociale :

Améliorer les conditions de vie des citoyens et de leurs familles.

La répartition des richesses doit profiter à tous les citoyens sans exception, afin d'améliorer leur bien-être et celui de leur famille. La solidarité sociale naît du sentiment d'appartenance à une même communauté d'intérêt, dont l'équilibre repose aussi sur l'intégration de tous dans la société : les problèmes rencontrés par un ou plusieurs de ses membres concernent alors l'ensemble du groupe, qui a un devoir moral d'entraide envers toutes ses composantes.

Égalité des chances :

Favoriser l'évolution et la meilleure insertion des individus quelle que soit leur origine, et faire en sorte que chacun puisse développer au mieux ses capacités.

L'égalité des chances implique que l'évolution de la situation des individus ne dépende pas de son origine géographique, raciale, sociale ou ethnique, mais qu'elle soit aussi le fruit des politiques menées sur le territoire visant à éliminer, autant que possible, les écarts sociaux entre les individus. Les politiques d'éducation et de formation jouent un rôle essentiel pour assurer l'égalité des chances dans une société. Elles doivent donner à chacun la possibilité, en lui permettant d'accéder à une formation initiale et professionnelle de qualité, de développer au mieux ses capacités pour trouver la place à laquelle il peut prétendre au sein de la société.

Les politiques et les dispositifs qui concourent à la solidarité sociale et à l'égalité des chances sont récents voire émergents :

Les politiques sociales s'attachent aux problèmes de santé publique, de logement, à ceux rencontrés par les personnes âgées, ou encore les personnes handicapées... Cependant, en Nouvelle-Calédonie, ces politiques sont récentes - logement social -, voire pour certaines, émergent - politique familiale - au constat de besoins nouveaux liés à l'évolution de la société, et à la prise de conscience de l'existence de situations sociales disparates sur le territoire, comme le démontrent nombre d'indicateurs sociaux.

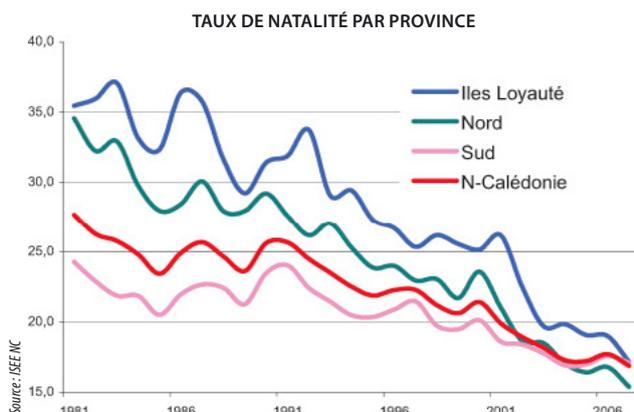
Les membres de l'atelier 1 se sont attachés à débattre des grandes thématiques qui concourent à la solidarité sociale et à l'égalité des chances :

- l'enseignement ;
- la santé ;
- le logement ;
- la politique familiale et de solidarité ;
- les tarifs sociaux des principaux services au public.

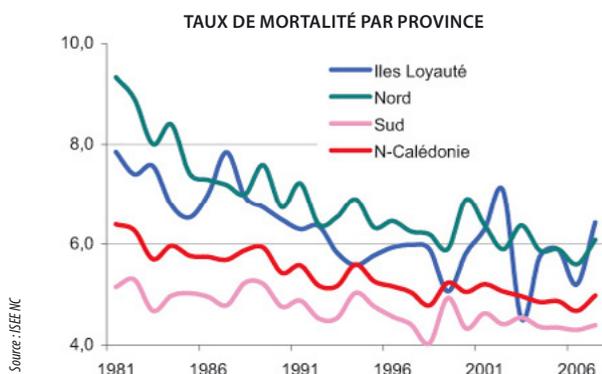
1. Des différences démographiques et des indicateurs qui montrent des difficultés

1.1 Des taux de natalité et mortalité différents selon les provinces

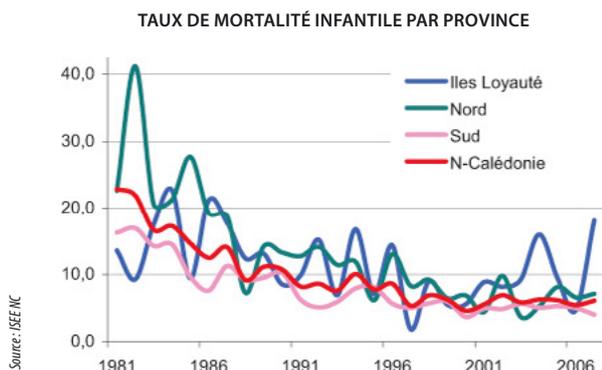
Le taux de natalité : autrefois plus élevé en province îles Loyauté, et en province Nord, les chiffres tendent aujourd'hui à s'harmoniser à la baisse. Cependant, l'évolution sociétale voit croître le travail des femmes, rendant nécessaire de favoriser leur accès au travail à travers des actions en direction de la petite enfance.



Le taux de mortalité : c'est en province Sud qu'il reste le plus bas, cependant il connaît une baisse régulière dans le Nord et les îles Loyauté.



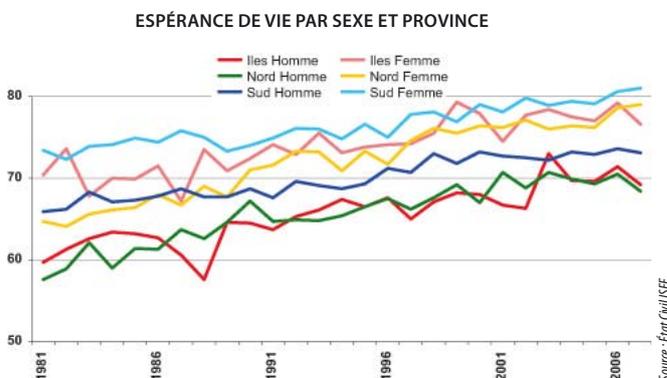
Le taux de mortalité infantile : comme le montre le graphique suivant, le taux de mortalité infantile est lui aussi plus bas en province Sud, ce qui souligne des différences de niveau d'hygiène, de santé humaine, de suivi médical entre les trois provinces.



1.2 Une meilleure espérance de vie dans le sud

Elle est à la naissance en moyenne de 80,3 ans pour les femmes (contre 83,7 en métropole) et de 71,8 ans pour les hommes (contre 76,8 en métropole).

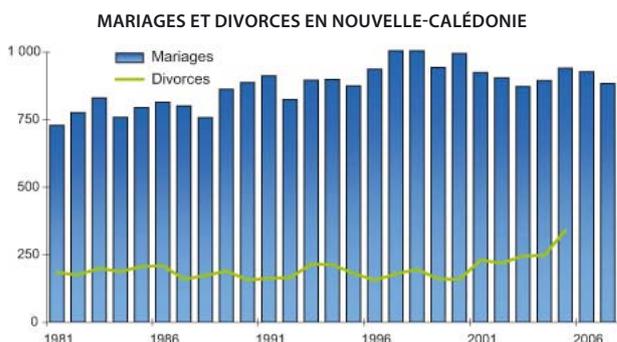
Que l'on soit un homme ou une femme, l'espérance de vie est meilleure en province Sud, mais dans les trois provinces, l'espérance de vie augmente, ce qui a une incidence sur les dépenses de santé, la prise en charge des problématiques spécifiques aux personnes âgées, l'offre de loisirs pour le 3^e âge qui devient alors un consommateur nouveau à part entière.



1.3 Des mariages en diminution, des divorces en hausse

Le mariage reste une valeur forte en Nouvelle-Calédonie, mais sa courbe tend à diminuer (derniers chiffres connus : 884 mariages en 2007 contre 927 en 2006) alors que celle des divorces augmente.

Cette augmentation a une incidence par exemple sur la demande de logement social, lors de la séparation des couples.



1.4 Une augmentation de la précarité pour certaines tranches de la population

En effet, certains indicateurs montrent une augmentation de la précarité économique et tendent à prouver la nécessité d'agir :

a) Une moindre solidarité familiale

- avec l'évolution rapide de la société néo-calédonienne, la solidarité familiale, encore bien présente dans le monde mélanésien, apparaît moins marquée. La tendance est à la décohobitation des familles, à la fois pour des raisons financières et sociétales.

Là où 4 générations pouvaient vivre ensemble il y a encore quelques années, aujourd'hui, c'est le modèle occidental avec seulement 2 générations au foyer qui semble l'emporter.

b) Une situation de l'emploi moins favorable pour la population de la côte Est, les jeunes, les femmes

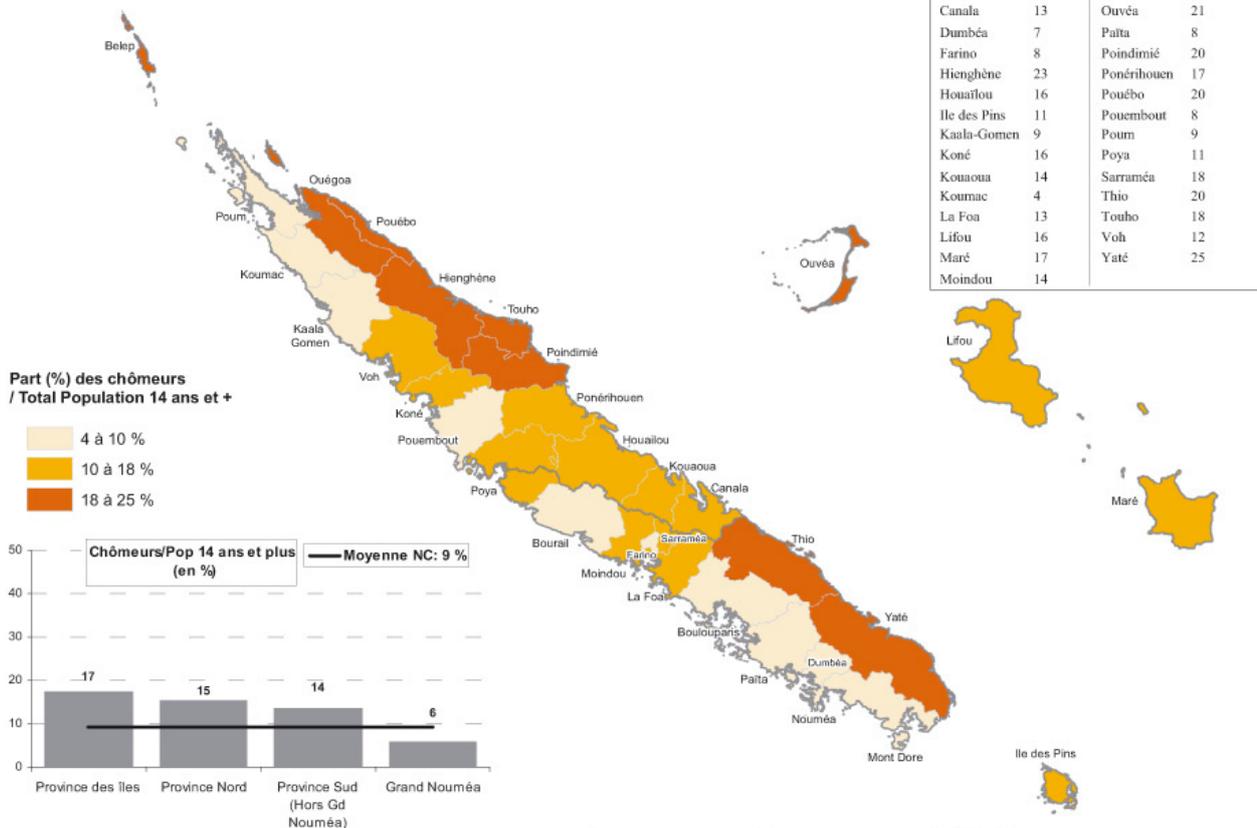
(Nota bene : on se référera utilement ici au rapport de l'atelier n°2)

- la situation de l'emploi est très favorable, mais une certaine population reste à l'écart : bien que la situation de l'emploi en Nouvelle-Calédonie reste exceptionnelle, comme l'atteste le

taux de chômage qui est de 6,7 % pour le premier semestre 2008, elle doit être tempérée : la situation est inégale selon les provinces, l'âge et le sexe et le niveau de formation. Une vigilance particulière reste ainsi nécessaire pour les publics dont la situation est moins favorable.

Sur la carte suivante, issue des données du dernier recensement de population de l'ISEE, la part des chômeurs apparaît dans la population clairement comme plus importante sur la côte Est et sur Ouvéa. C'est aussi dans ces régions que l'activité économique est la moins développée.

**NOUVELLE-CALÉDONIE
POPULATION DES CHÔMEURS EN 2004**

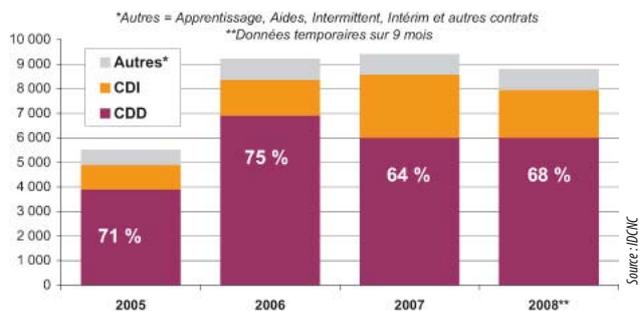


On constate ci-après que les demandeurs d'emploi concernent à hauteur de 30 % la population des jeunes de moins de 26 ans. Selon le rapport de l'INSEEM « Situation sociale et comportement de santé des jeunes en Nouvelle-Calédonie » de mars 2008, sur un échantillon de 1400 jeunes qui travaillent, 49 % ont des contrats temporaires et 39 % ont des contrats à durée indéterminée (CDI).

RÉPARTITION DES DEMANDEURS D'EMPLOI PAR GROUPE D'ÂGE

	2004	2005	2006	2007
Moins de 26 ans	31%	30%	29%	30%
Plus de 26 ans	69%	70%	71%	70%
Total	100%	100%	100%	100%

**NOUVELLES OFFRES D'EMPLOI PAR TYPE DE CONTRAT
NOUVELLE-CALÉDONIE**



Source : IDCNC

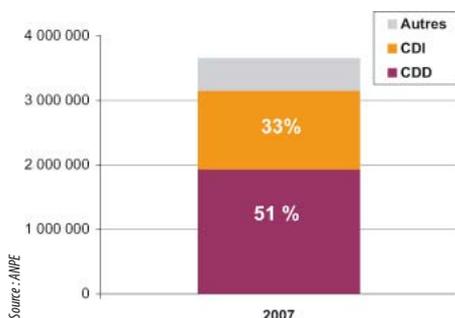
Source : ISEE RP 2004

Source : IDCNC

Atelier 1

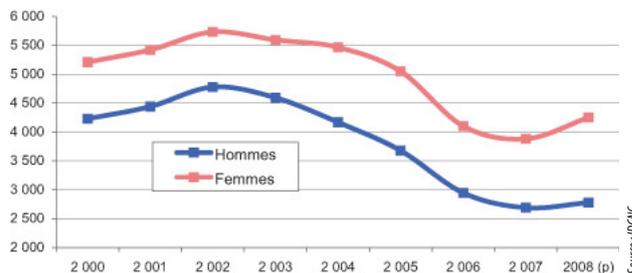
Solidarité sociale et égalité des chances

NOUVELLES OFFRES D'EMPLOI PAR TYPE DE CONTRAT FRANCE METROPOLITAINE



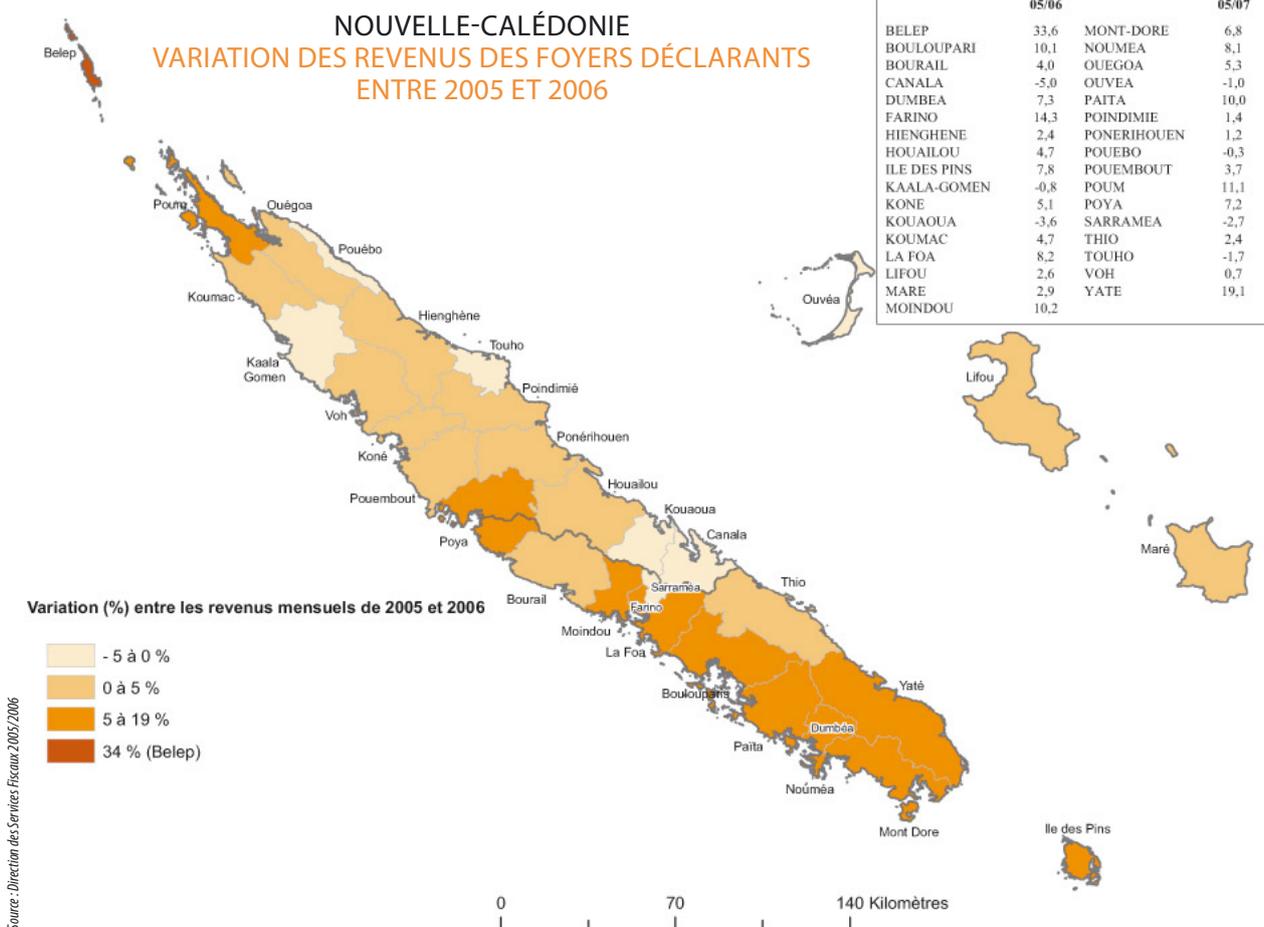
Comparée à la métropole, la proportion de contrats à durée déterminée (CDD) est sensiblement plus importante. Or, ces contrats n'offrent pas la même sécurité qu'un CDI, et peuvent engendrer une précarité pour le travailleur.

EVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDEURS D'EMPLOI SELON LE SEXE EN NOUVELLE-CALÉDONIE



L'évolution de la demande d'emploi par sexe montre que la part des femmes évolue proportionnellement à celle des hommes, mais reste dans tous les cas supérieure. Selon l'ISEE (Bilan économique et social 2007), les femmes sont majoritaires en matière de demande d'emploi à tous les âges, avec une proportion maximale chez les jeunes et qui va en diminuant avec l'âge.

c) Des moyennes de revenus déséquilibrées entre l'Est et le Sud-Ouest



La carte ci-dessus nous confirme une augmentation des revenus plus forte dans la région de Nouméa alors que des communes de la côte Est voient le revenu par foyer diminuer. Les inégalités territoriales sont donc amplifiées. Le chômage, plus fort sur la côte Est, est l'une des explications.

1.5 Une demande forte en logement social qui a des conséquences

a) Une hausse des demandes auprès de la Maison de l'Habitat
La demande est forte dans le grand Nouméa mais commence à se faire sentir sur la zone VKP. Depuis la création de la Maison de l'Habitat en province Sud en 2006, 7180 demandes ont été

enregistrées soit 22 168 personnes inscrites et concernées par le logement social. En réalité, faute de connaissance du dispositif par le public ciblé, et d'une réelle difficulté à composer le dossier qui comporte de nombreuses pièces, la demande potentielle est sensiblement plus importante.

b) L'augmentation préoccupante des squats

La liste d'attente d'un logement social s'allonge et les squats (abris précaires) croissent proportionnellement. En 2006, on estime à 1755 le nombre de squats sur l'agglomération soit 9000 personnes logées non décentement. Les logements du privé sont trop chers, la sur-occupation des logements est de plus en plus forte.

1.6 L'émergence d'un surendettement des ménages et la création d'une commission de surendettement

Dans le tableau ci-dessous, on constate une augmentation importante des « incidents » de trésorerie depuis 2005, montrant la vulnérabilité des ménages.

	2005	2006	2007	%var 06/07
Décisions de retrait des cartes bancaires	1092	1186	1466	23,6
Incidents de paiement sur chèques	15016	16339	16563	1,4
Nombre de personnes physiques en interdiction bancaire	4601	4678	5005	7

Rapport annuel 2007-FCOM

Entrée en vigueur le 10 avril 2007, la commission de surendettement avait, à la fin de l'année 2007, traité une cinquantaine de dossiers (5 à 6 par mois). Le surendettement est notamment dû à une perte d'emploi, une hospitalisation, soit à un accident de la vie plutôt qu'à un endettement bancaire pur.

Le rôle de la commission est de trouver une solution pour permettre à ces personnes de sortir la tête de l'eau en trouvant une solution amiable avec les créanciers comme avec le débiteur. En cas de refus d'un des créanciers d'étaler ou de réduire le montant de la dette, elle soumet un plan au juge qui peut lui conférer une force contraignante. En cas d'échec, la solution ultime consiste dans la vente des biens existants, et l'annulation de la dette.

1.7 Un nombre d'exclus en augmentation

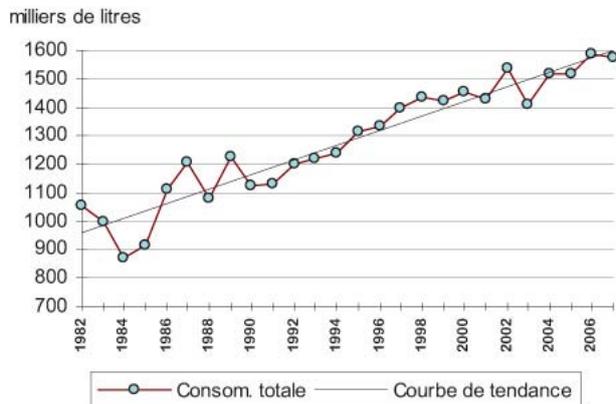
L'association Macadam Partage a accueilli en 2007 à Nouméa 191 personnes sans domicile fixe, qui sont majoritairement mélanésiennes (60,2%), et sont plutôt des hommes (78 %) âgés de 26 à 45 ans. Les raisons avancées de cette errance sont le manque de formation, de qualification et d'expérience professionnelle, aggravé par une consommation excessive d'alcool.

Le centre d'accueil, d'une capacité de 70 personnes, a accueilli 118 personnes en 2005, 177 en 2006 et 191 en 2007 (soit + 38,2 % en deux ans).

1.8 Des phénomènes d'addiction d'où la nécessité d'une prévention

La montée en puissance des phénomènes d'addiction, et notamment la consommation d'alcool, est en effet préoccupante sur le territoire. En 20 ans, la consommation est passée de 5,8 l/habitant à 6,6 l/habitant soit une augmentation de 15 %. Cette augmentation est sans doute plus forte chez les jeunes. De même, la consommation de tabac et de cannabis, et ce par des publics de plus en plus jeunes, est inquiétante.

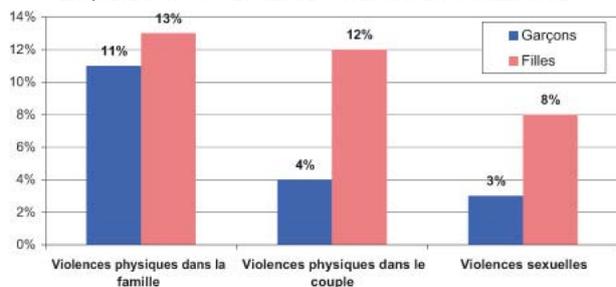
EVOLUTION DE LA CONSOMMATION ANNUELLE TOTALE D'ALCOOL PUR



Source : DASS NC 2007

1.9 Une montée de la violence physique et verbale

VIOLENCES SUBIES DANS L'ANNÉE ENQUÊTE SUR 1400 JEUNES DE 16 À 25 ANS EN N-CALÉDONIE



Source : INSERM, mars 2008

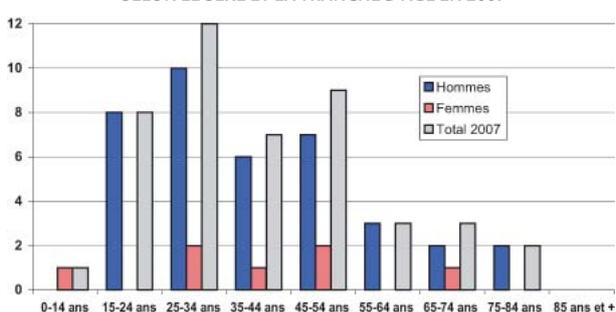
Le rapport INSERM souligne la montée de la violence chez les jeunes. Cette violence, qui pouvait déjà exister, est mieux connue aujourd'hui et donc des efforts de suivi sont réalisés. Cette augmentation peut traduire la montée d'un certain malaise sociétal chez les jeunes dont les origines sont multiples : alcool, drogue, échec scolaire, difficultés familiales...

1.10 Un taux de suicide important chez les jeunes

Selon le rapport de l'INSERM sur la situation sociale et les comportements de santé des jeunes en Nouvelle-Calédonie – Premiers résultats - mars 2008 -, 12 % de jeunes de 16 à 25 ans ont déjà fait une tentative de suicide contre 6 % en métropole, et 3,2 % en Nouvelle-Zélande (sur un échantillon de 1400 jeunes)

Les statistiques de la DASS NC montrent que le pourcentage de décès par suicide le plus fort en 2007 concerne la tranche des 25-34 ans. Cet indicateur est à rapprocher du précédent, démontrant à nouveau la montée d'un certain malaise.

RÉPARTITION DU NOMBRE DE DÉCÈS PAR SUICIDE SELON LE SEXE ET LA TRANCHE D'ÂGE EN 2007



Source : DASS NC

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

1.11 Des problèmes de santé liés à une mauvaise alimentation

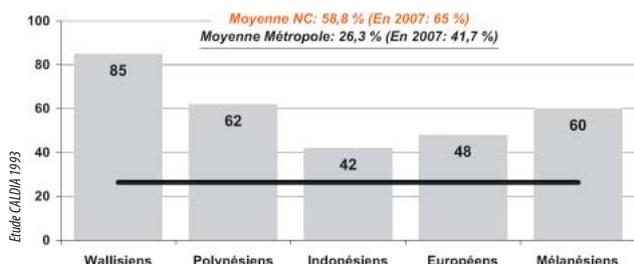
On observe en Nouvelle-Calédonie la tendance générale retrouvée dans nombre de pays du Pacifique et également dans les pays industrialisés, à l'augmentation du surpoids et de l'obésité. L'étude CALDIA, réalisée en 1993 par l'Agence sanitaire et sociale de Nouvelle-Calédonie sur 9390 sujets, montre que 58,8 % des sujets questionnés ont une surcharge pondérale*, ou présentent une obésité*. On constate que les communautés wallisiennes sont les plus touchées (85 %), suivies par les communautés polynésiennes (62 %). En métropole, durant cette même période, la part de la population touchée par ces pathologies est deux fois moins importante. A l'heure actuelle, ces chiffres sont estimés à la hausse et sont particulièrement préoccupants pour les enfants : 17% des enfants néo-calédoniens de moins de 14 ans sont obèses.

Quelques raisons d'ordre socio-économique peuvent expliquer ce phénomène :

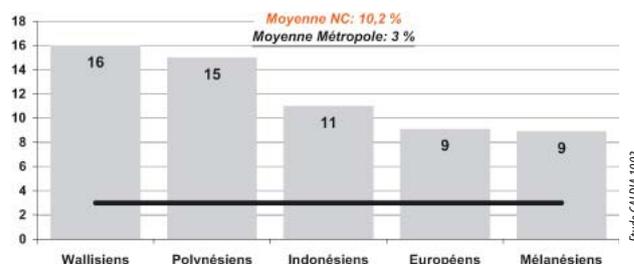
- L'absence d'activités sportives et une faible intégration sociale
- Une alimentation déséquilibrée (« junk-food »)
- Un patrimoine génétique qui favoriserait un stockage des graisses

Il est aujourd'hui reconnu que la nature et la qualité de l'alimentation participe au développement de maladies comme le diabète et l'obésité. En Nouvelle-Calédonie, le diabète, qui concerne 10,2 % de la population (3 fois plus qu'en métropole et 2,5 fois plus que la Nouvelle-Zélande), est la 2^e cause de prise en charge en longue maladie derrière les maladies cardio-vasculaires. La CAFAT consacre 12% de son budget aux dépenses directes liées au diabète (4,7 milliards CFP), soit 20% du budget Longue Maladie. Les patients sont couverts par la CAFAT à 100%.

PART (%) DE LA POPULATION EN SURCHARGE PONDERALE OU OBÈSE (SELON LES COMMUNAUTES)



PART (%) DE LA POPULATION PRESENTANT DU DIABÈTE (SELON LES COMMUNAUTES)



*surcharge pondérale : $25 < IMC < 30 \text{ kg/m}^2$; obésité : $IMC \geq 30 \text{ kg/m}^2$ ($IMC = \text{Poids (en kg)} / \text{Taille (en m)}^2$)

2. Répartition des compétences et problèmes de cohérence

2.1 Répartition des compétences

La loi organique fixe la répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes. L'article 20 stipule « Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie ».

L'Etat est ainsi compétent en matière d'enseignement primaire privé, d'enseignement du second degré public et privé, sauf la réalisation et l'entretien des collèges du premier cycle du second degré, et en matière de santé scolaire, ces compétences devant être transférées à la Nouvelle-Calédonie. L'Etat est aussi compétent en matière d'enseignement supérieur.

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est compétent en matière de protection sociale, d'hygiène publique et de santé, et peut déléguer des compétences aux provinces sur leur demande.

2.2 Une souplesse qui peut porter préjudice aux politiques sociales et d'éducation

Cette souplesse liée aux délégations de compétences peut engendrer des difficultés et des inégalités entre provinces. Quelques exemples :

- l'enseignement primaire privé est encore une compétence Etat alors que le primaire public est aujourd'hui sous la responsabilité de la Nouvelle-Calédonie ;
- les programmes de l'enseignement primaire relèvent de la Nouvelle-Calédonie sous réserve de la compétence des provinces pour les adapter aux réalités culturelles et linguistiques ;
- la Nouvelle-Calédonie est compétente pour les transports sanitaires terrestres, la province Nord a demandé la délégation de compétence et exerce à présent le contrôle des ambulances, ce qui n'est pas le cas de la province Sud. L'impact est donc potentiellement direct sur l'égalité même des populations et sur la solidarité sociale, car des politiques différentes peuvent être mises en place dans chaque province.

2.3 Des politiques publiques peu cohérentes entre elles

Chaque institution a pleinement conscience qu'il est essentiel de garantir une situation sociale décente à chacun et de lui donner la chance de réussir ses projets. Chacune y consacre des moyens humains et financiers importants, comme la Nouvelle-Calédonie au travers de la Direction des Affaires Sanitaires et Sociales ou la Direction de l'Enseignement.

Chaque institution développe alors sa propre stratégie sans réelle concertation avec les autres collectivités. Si l'objectif social et éducatif reste souvent proche, les moyens de l'atteindre peuvent être différents, et peuvent donc provoquer des inégalités entre les personnes.

Les aides et leurs conditions d'attribution diffèrent ainsi d'une province à l'autre. Par exemple, des personnes, qui pour des motivations familiales ou professionnelles sont conduites à déménager de Touho à Bourail, peuvent rester pendant plusieurs mois sans aucune

aide du seul fait des délais de carence imposés. Cela peut être un facteur d'instabilité et de précarisation pour les familles.

Ces différences peuvent conduire certaines personnes à s'établir dans l'une ou l'autre des provinces, plus généralement la province Sud, pour bénéficier du dispositif social le plus en adéquation avec leurs besoins. S'il est difficile d'évaluer le nombre de personnes que cela représente, les services sociaux confirment que le phénomène existe.

2.4 Une coordination encore à améliorer

Si la coordination entre les collectivités s'est nettement améliorée depuis quelques années, de nouveaux progrès restent indispensables. Les politiques manquent encore de cohérence, et ce au détriment des habitants.

D'autre part, il convient de s'interroger sur l'opportunité de développer plusieurs dispositifs d'accompagnement social et éducatif à l'échelle d'un territoire de moins de 250 000 habitants.

3. L'enseignement

3.1 Avant-propos

La question de l'égalité des chances en matière d'éducation scolaire est susceptible d'approches diverses. Il paraît cependant difficile de ne pas articuler au moins une double référence en rapport avec la portée qu'on accorde à l'expression et à l'éthique qui la sous-tend.

D'un point de vue restrictif, évoquer l'égalité des chances dans le domaine de l'éducation c'est d'abord viser une égalité pour tous en matière d'accès à l'école et de conditions de scolarisation. Dans cette acception, sont surtout à prendre en considération les facteurs matériels et la qualification du personnel. L'accent est alors à mettre sur le maillage des établissements, leur proximité, leurs équipements, les coûts supportés par les familles, l'organisation des transports, l'hébergement des élèves quand les distances ne permettent pas le retour quotidien dans le milieu familial, la formation du personnel... etc.

Dans un sens élargi, l'égalité des chances suppose une réussite scolaire assurée pour tous, condition sine qua non de la mobilité sociale. L'on est alors renvoyé à des considérations relatives aux facteurs sociaux, économiques et culturels qui conditionnent étroitement les parcours scolaires et aux moyens mis en œuvre ou à engager pour en corriger les effets discriminatoires. Dans cette perspective il s'agit de « donner plus à ceux qui ont moins », selon la formule consacrée pour l'éducation prioritaire en France, afin de tenter de compenser les divers handicaps des groupes ou des individus dans leurs parcours scolaires.

Ces problématiques, présentes dans toutes les sociétés modernes, prennent en Nouvelle-Calédonie un relief particulier qui tient aux enjeux humains, économiques et politiques qui y sont associés et que les expressions « recherche d'un développement social harmonieux », « reconnaissance intercommunautaire », « destin commun » « vivre ensemble » s'efforcent de traduire dans le débat public.

L'école apparaît aux yeux de tous comme le creuset du destin commun : c'est le lieu dans lequel se retrouve l'ensemble de la jeunesse calédonienne, où elle cohabite et se construit ensemble. De plus, les valeurs qui la sous-tendent et qu'elle porte, celles de la République et de la laïcité, sont précisément celles qui permettent de bâtir la citoyenneté partagée en devenir.

Qu'en est-il donc de la capacité du système éducatif calédonien à assurer de bonnes conditions de scolarisation et pour tous ? Qu'est-ce qui entrave la réussite scolaire dans certaines catégories de population, et quels moyens sont mobilisés pour surmonter le problème ?

3.2 Des conditions de scolarisation satisfaisantes

3.2.1 Un maillage étroit des établissements scolaires

Envisagé globalement, le maillage des infrastructures scolaires paraît répondre de façon satisfaisante au besoin scolaire. Ces infrastructures s'appuyant très largement sur la complémentarité public / privé ont, en effet, été développées en rapport avec la densité de population et sa répartition spatiale. Elles correspondent à un taux de scolarisation optimal notamment jusqu'au collège, c'est-à-dire parfaitement comparable à celui de la Métropole.

Si à courte et moyenne échéance les tendances démographiques actuelles ne devraient pas se traduire par une augmentation importante du besoin scolaire, des ajustements sont néanmoins à poursuivre et à prévoir en lien avec les migrations internes, vers le sud et la zone VKP, par exemple, en lien aussi, avec les nécessités de diversification et de prolongement de cursus des filières post 3^e et post bac.

3.2.2 Un personnel qualifié

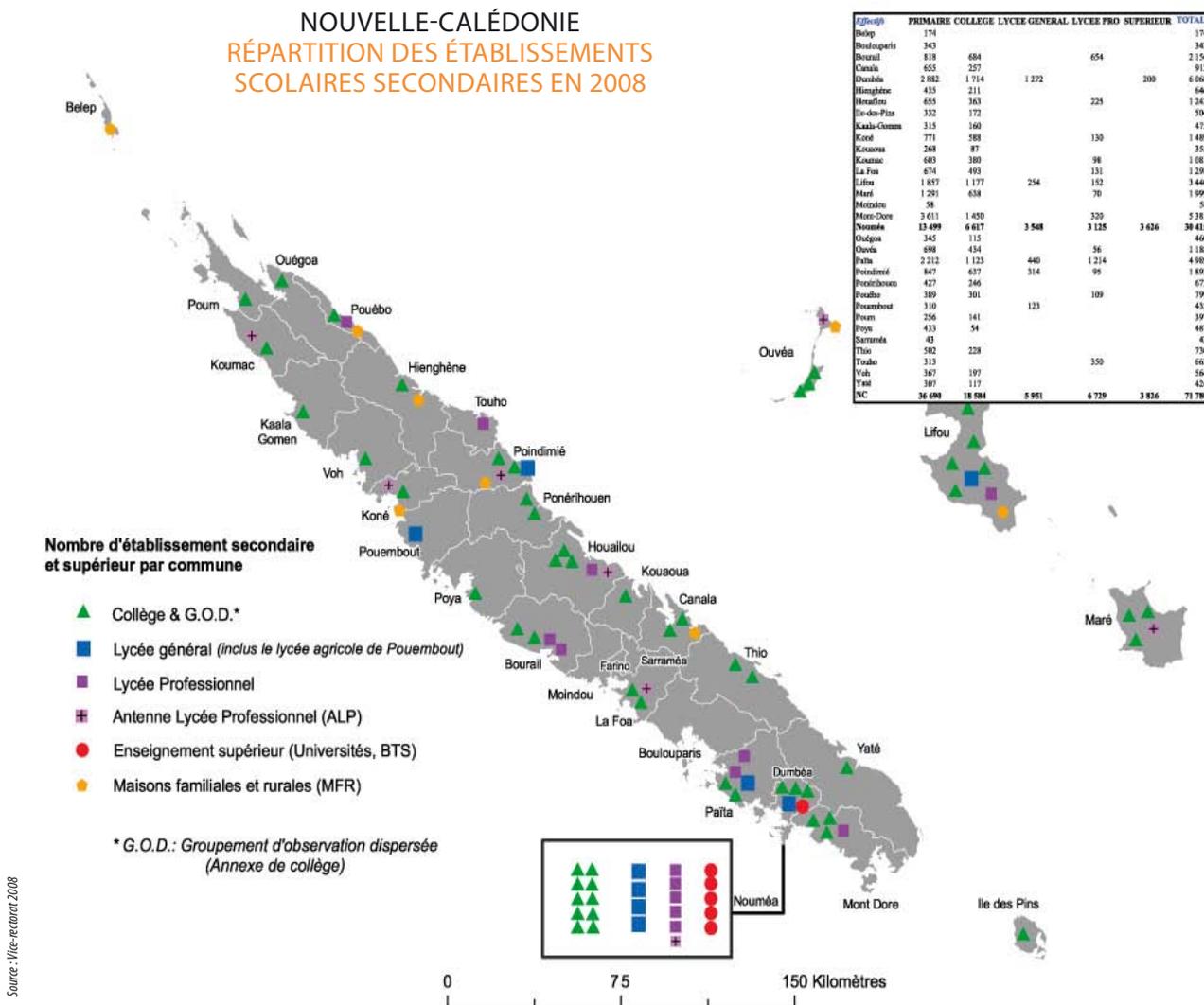
Du point de vue de la qualification du personnel éducatif au sens large, un recrutement au minimum au niveau baccalauréat est la règle depuis longtemps, et la plupart des personnels titulaires ou non disposent des qualifications requises pour exercer leurs fonctions. De leur côté, les structures de formation jouent pleinement leur rôle notamment pour éviter les déséquilibres liés au besoin de renouvellement des personnels.

Toutefois, le système éducatif calédonien se caractérise d'une part par la nécessité de recourir à un nombre élevé (pour environ un tiers de l'ensemble des personnels enseignants du secondaire public) de personnels d'Etat extérieurs, soumis à contrat, dont les qualifications s'avèrent générale-

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

NOUVELLE-CALÉDONIE RÉPARTITION DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES SECONDAIRES EN 2008

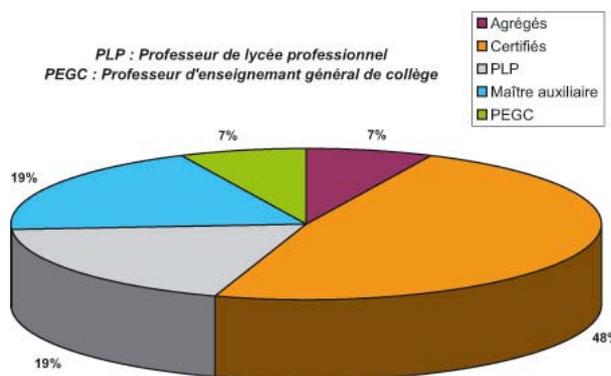


ment très élevées mais pour lesquels la durée de séjour est un handicap pour la compréhension et la prise en compte de la diversité culturelle. D'autre part, le recours massif à des personnels non titulaires ne présente pas toujours les garanties souhaitables en matière de stabilité et de compétences professionnelles.

Les diplômes ne suffisent pas pour être prêt à enseigner, la diversité culturelle doit être prise en compte par le système éducatif et doit être abordée selon plusieurs axes :

- Les maîtres doivent être formés à cette diversité et aux caractéristiques du milieu océanien lors de leur professionnalisation dans les centres de formation territoriaux et lors d'actions de formation continue,
- Ceux qui viennent de l'extérieur doivent avoir une sensibilisation lors de leur arrivée sur le territoire,
- La prise en compte de cette diversité sera plus forte au cours des premières années du parcours, et sans doute moins indispensable au lycée ou en post-bac,
- Cette prise en compte s'exprimera essentiellement dans la pédagogie quotidienne par la contextualisation des supports utilisés, mais aussi par l'adaptation des programmes ou la mise en place d'options spécifiques.

NIVEAUX DE QUALIFICATION DU PERSONNEL ENSEIGNANT



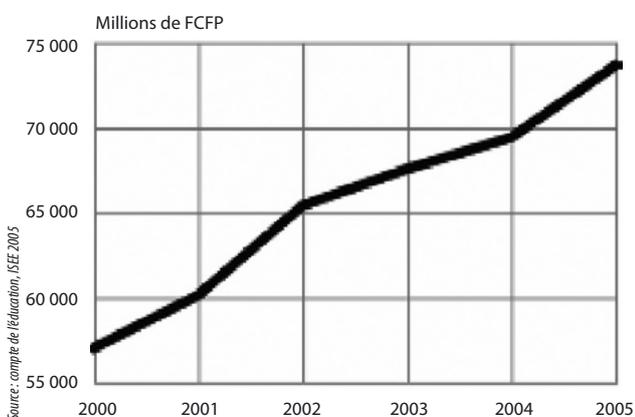
3.2.3 Un « appareil d'état » solide

Quant à la « logistique » du système, comprenons ici son financement et sa régulation, elle bénéficie de toute la puissance de l'administration de l'Etat, puisque même les enseignements privés en dépendent à travers les contrats qui les associent au service public d'éducation. Il est essentiel, sauf à sous-estimer l'importance des fonctions de pilotage, d'animation, de gestion et d'évaluation, de bien prendre en compte qu'une part essen-

tielle, bien que non directement visible, du fonctionnement du système éducatif est assurée par l'intégration des interactions de ses parties, réparties aux divers niveaux hiérarchiques :

- La classe constituée par la triade fondamentale élève-enseignant-savoirs,
- L'établissement (du moins dans le secondaire) dont le statut juridique confère une autonomie dans l'action éducatrice qui constitue la clé de l'adaptation locale à la gestion de la diversité,
- Le vice-rectorat qui détermine les objectifs, attribue les moyens, pilote et assure le contrôle des établissements,
- Les services centraux du Ministère qui délivre les diplômes nationaux, détermine les programmes et met à disposition les moyens et les personnels.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE INTÉRIEURE D'ÉDUCATION EN NOUVELLE-CALÉDONIE

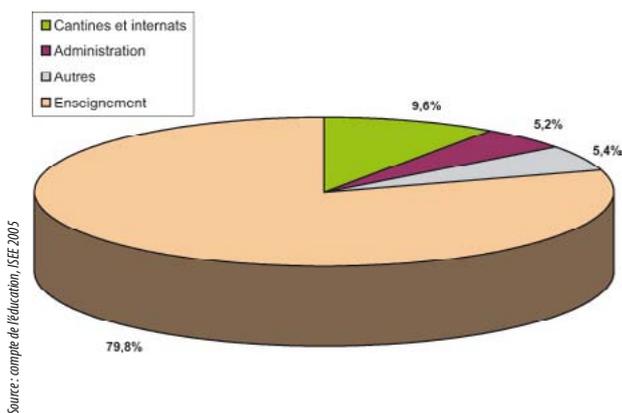


Cette dimension intégrée du système devra être clairement analysée dans ses interactions, pour en conserver la richesse et la force lors des transferts de compétences.

73,7 milliards de FCFP ont été dépensés pour l'éducation en 2005, (soit 314 000 FCFP par habitant) ce qui correspond à 12,3% du produit intérieur brut (6,9% en France).

Des disparités dans les conditions de scolarisation au sens matériel persistent cependant. Elles sont plus ou moins marquées selon les niveaux de scolarité et les zones géographiques considérés.

COMPOSITION DE LA DÉPENSE D'ÉDUCATION MOYENNE PAR ÉLÈVE EN 2005



La dépense d'éducation moyenne par élève en 2005 est estimée à 940 000 FCFP. Le taux d'encadrement dans le secondaire est de 12,4 élèves par enseignant en 2005 (12,2 en métropole).

3.3 Des disparités de conditions de scolarisation selon les zones géographiques et les niveaux de scolarité

3.3.1 La situation dans l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire plus difficile en brousse

La politique de maintien ou de développement de structures de proximité en brousse (tribu, village), d'écoles de quartiers dans les zones urbanisées, permet d'éviter les transports trop longs et l'internat. Il reste toutefois encore de nombreuses situations non résolues de façon satisfaisante, notamment dans la chaîne. La solution de l'internat n'étant pas adaptée pour les plus jeunes, elle devient plus pertinente à partir du cycle III du primaire mais à condition qu'un accueil et un suivi pédagogique y soit garanti ce qui n'est pas toujours le cas, faute d'un personnel d'internat suffisamment investi et formé à assumer ce type de fonction. Or, comme le montre le tableau suivant, le nombre d'internes dans le secondaire est relativement élevé en province Nord, et la situation de ces jeunes, éloignés de leurs familles toute la semaine, demande un encadrement plus présent que dans les externats.

Établissements secondaires	Internes	Lits	Effectifs scolarisés	Part des internes (%)	Taux de remplissage des lits (%)
Province Sud	1 139	1 211	6 429	18	94
Province Nord	1 850	2 185	3 036	61	85
Province Îles	427	582	1 095	39	73
NC public	3 416	3 978	10 560	32	86
Province Sud	1 439	1 515	4 451	32	95
Province Nord	844	1 019	1 491	57	83
Province Îles	669	745	1 286	52	90
NC privé	2 952	3 279	7 228	41	90
NC total	6 368	7 257	17 788	36	88

Cette question du suivi scolaire se retrouve également au foyer familial où les parents ne se montrent pas toujours aptes ou disponibles pour renforcer, ou ne serait-ce que valoriser le rôle de l'école et ses exigences.

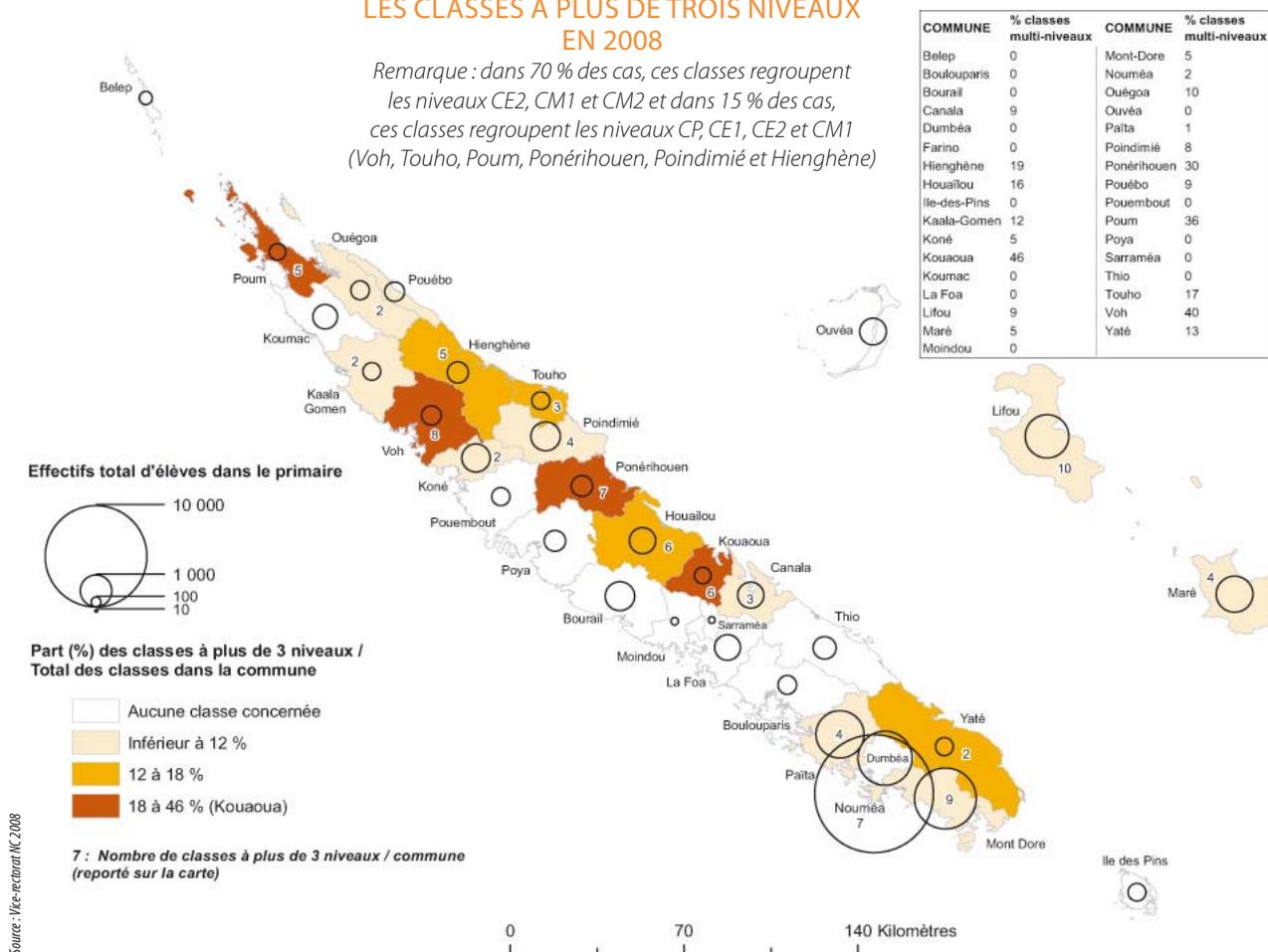
Par ailleurs si, à l'exception de situations ponctuelles, les taux d'encadrement semblent satisfaisants, les classes à faible effectif mais à multiples niveaux (jusqu'à 4 niveaux par classe) deviennent de plus en plus fréquentes avec l'augmentation des fermetures, notamment dans les zones rurales touchées par l'exode rural. Dans ce contexte, le problème pédagogique se pose de façon d'autant plus aiguë que les enseignants ne sont pas formés aux pratiques d'une pédagogie « multi-niveaux », qui, du reste, a ses limites.

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

ÉCOLE PRIMAIRE : LES CLASSES À PLUS DE TROIS NIVEAUX EN 2008

Remarque : dans 70 % des cas, ces classes regroupent les niveaux CE2, CM1 et CM2 et dans 15 % des cas, ces classes regroupent les niveaux CP, CE1, CE2 et CM1 (Voh, Touho, Pouv, Ponérihouen, Poindimié et Hienghène)



A cette question de la baisse de qualité du suivi pédagogique caractérisant surtout la brousse, se conjugue parfois celle de l'instabilité des équipes éducatives ou encore de leur faible intégration à l'environnement social. En effet, la brousse de façon générale demeure bien moins attractive, aux yeux du personnel enseignant, que les zones urbanisées du grand Nouméa. Le mouvement des mutations enregistre largement ces effets de tropisme, avec parfois en corollaire un taux d'enseignants remplaçants beaucoup plus élevé en brousse qu'en zone urbaine.

Inversement, la situation des personnels, en poste quasiment « à vie », dans le même établissement et bien souvent dans leur région d'origine n'est pas non plus sans risque, en terme d'épanouissement personnel et professionnel.

Enfin, les inégalités de moyens matériels et financiers entre Public et Privé, très significatives dans l'enseignement primaire, renforcent le processus discriminatoire.

3.3.2 La situation dans l'enseignement secondaire

3.3.2.1 Les collèges : des moyens plus importants que ceux du primaire

Le maillage peut également être considéré comme très satisfaisant à ce niveau (presque un collège par commune) voire pléthorique dans certaines communes de population modeste (Houailou, Ouvéa, etc.). Ce quadrillage étroit résulte de la complémentarité public/privé, même si cette articulation va de pair, ici ou là et jusqu'à un certain point avec une absence de choix pour les familles.

Les disparités relevées pour l'enseignement primaire se retrouvent au collège mais de façon moins sensible et surtout avec des solutions souvent plus aisées à mettre en œuvre. Ainsi quand le transport scolaire est susceptible d'engendrer des coûts et surtout une fatigue excessive, la solution de l'internat peut être adoptée sans les risques de carences affectives à prendre en considération pour les élèves du 1^{er} degré.

En revanche les questions de suivi scolaire demeurent. Elles se rencontrent tant en milieu scolaire que familial. Le niveau de qualification professionnelle de l'encadrement en brousse pâtit lui aussi de l'attractivité dont jouit la zone urbaine nouméenne.

3.3.2.2 Les lycées : une offre restreinte en filières

La question du transport et de l'hébergement et plus largement des conditions de travail continuent d'avoir des effets discriminants au lycée.

Au surplus, comparativement à la situation que connaissent les lycéens de métropole, ceux de Nouvelle-Calédonie ne bénéficient pas d'un éventail de filières aussi riche. C'est notamment le cas dans le domaine de l'enseignement professionnel. Mais plus qu'un simple élargissement de l'offre de formation initiale, il convient d'assurer sa progression qualitative et son articulation avec la formation professionnelle continue, tout en multipliant les formes d'accès à la qualification, notamment en développant les modalités de formation par alternance, dont les résultats en termes de liaison avec l'insertion et les besoins du monde éco-

nomique ne sont plus à démontrer.

L'atelier 1 n'a pas développé plus avant ce sujet, puisqu'il constitue l'un des sujets de réflexion de l'atelier 2.

3.3.2.3 La situation dans l'enseignement supérieur : des lacunes qui renforcent les inégalités

Une offre locale de formations restreinte

L'offre en filières BTS et universitaires est celle d'une petite région métropolitaine et ne peut donc proposer un éventail large de formations. L'université s'efforce d'offrir aux étudiants la palette de formations la plus large possible afin de donner leur chance au plus grand nombre. Mais les formations répondent avant tout aux besoins du marché local et peuvent être en décalage avec les attentes des étudiants. Bon nombre d'élèves sont donc contraints à partir vers la métropole. Or, tous n'ont pas ou les moyens ou l'environnement familial porteur qui leur permettraient de tirer un profit maximum de l'offre métropolitaine. Quant aux cursus proposés par l'Australie ou la Nouvelle-Zélande ils sont coûteux et présentent des inconvénients liés à l'obstacle de la langue et à celui des reconnaissances de diplôme. Cependant, il faut souligner tout l'intérêt pour les étudiants d'aller voir ailleurs : ouverture d'esprit, amélioration des compétences, apprentissage de la concurrence et de la compétitivité, etc

À titre de comparaison, la Corse, région métropolitaine de 281 000 habitants, propose 12 BTS à ses étudiants (110 BTS répertoriés sur l'ensemble de la métropole). En N-Calédonie, les élèves ont le choix entre 13 BTS.

Source : Ilec rectoant, Onisep, 2007

Nombre de formations	CAP	BEP	Bac pro	BTS
Nouvelle-Calédonie	18	16	14	13
Corse	43	27	20	12
Polynésie française	9	28	38	15
Métropole	190	41	96	118

Des conditions de vie des étudiants qui avantagent les milieux les plus favorisés

L'université est mal desservie par les transports en commun, et les étudiants qui ne disposent pas de leur propre moyen de locomotion éprouvent des difficultés à trouver des bus à l'issue des cours le soir. Ils optent donc trop souvent pour les déplacements à pied, ce qui augmente considérablement les temps de trajets et diminue le temps consacré au travail.

L'offre de logement étudiant est quasiment inexistante. On dénombre seulement 62 lits en cité étudiante et 230 lits en foyer pour un total de près de 4 000 étudiants. Chaque année, 350 demandes de logement déposées à l'université ne sont pas pourvues. Les étudiants qui ne sont pas originaires de Nouméa connaissent donc des difficultés de logement d'autant plus que le parc privé est très onéreux. La situation devrait s'améliorer en 2012 avec la création d'une cité universitaire de 500 lits (reconversion de la cité sportive des jeux du Pacifique en 2011).

La notion d'étudiant est assez récente en Nouvelle-Calédonie. Pendant de nombreuses années, le seul moyen d'effectuer des études supérieures consistait à quitter le territoire. Ainsi, peu de facilités sont accordées aux étudiants en termes de logement, transport, santé, financement des études, loisirs, etc. Seuls les étudiants issus des milieux les plus favorisés peuvent alors poursuivre des études supérieures dans de bonnes conditions.

Face à ces difficultés, l'université essaie d'apporter des réponses. La création d'un restaurant universitaire en est une. Les étudiants peuvent avoir un repas équilibré pour 400 FCFP.

En résumé, les inégalités dans les conditions d'accès à l'éducation sont indéniables. Elles déterminent une discrimination significative entre les élèves de Nouméa et ceux du reste du territoire.

Ces conditions pénalisantes sont parfois à l'origine d'interruptions précoces de parcours scolaires, voire dans certains cas de phénomènes de déscolarisation avant l'âge de 16 ans.

En réalité, la réussite scolaire n'est pas hypothéquée par ces seules inégalités, d'autres en renforcent les effets. Ces dernières sont davantage en lien avec des facteurs socio-économiques et socio-culturels et c'est principalement au regard de ce type d'inégalités que la question de l'égalité des chances reste posée.

3.4 Réussite scolaire et appartenances socio-économiques et socio-culturelles

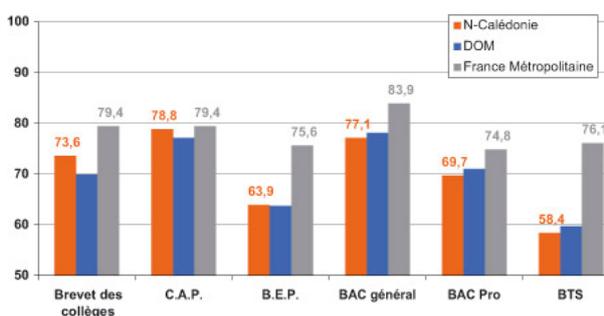
3.4.1 La mesure de la réussite scolaire : une nette amélioration depuis 20 ans, mais qui reste encore insatisfaisante

La mesure de la réussite scolaire n'est pas toujours aisée à réaliser. Les taux de réussite aux examens ne reflètent jamais que le rapport entre les candidats parvenus en fin de cursus et ceux pour lesquels le cursus est couronné de succès. Ceux qui ont échoué en cours de route ou n'accèdent pas au niveau d'études considéré ne sont pas pris en compte. On retiendra néanmoins que les performances du système sont remarquables lorsqu'on porte sur lui un regard diachronique : ainsi le nombre de bacheliers a été multiplié par trois en 20 ans : 600 bacheliers en 1989 et plus de 1800 en 2007. Pour la seule année 2007, l'Éducation Nationale a délivré plus de 7000 diplômes nationaux, dont 3600 dans le secondaire. Pour apprécier le système dans sa globalité, il faut en effet voir d'où il vient.

Les études de suivi de cohortes apportent des éléments de réponse plus satisfaisants que les seuls résultats aux examens : en 2007, environ 92,5% des élèves entrés en 6e ont accédé au niveau V (CAP-BEP) et 54% ont atteint le niveau IV (bac), 48% d'entre eux obtenant ce dernier diplôme selon l'enquête de l'INSERM. Pour mesurer la rapidité de l'évolution en cours, rappelons que la part de bacheliers dans la population active calédonienne n'était que de 24% lors du recensement de 2004.

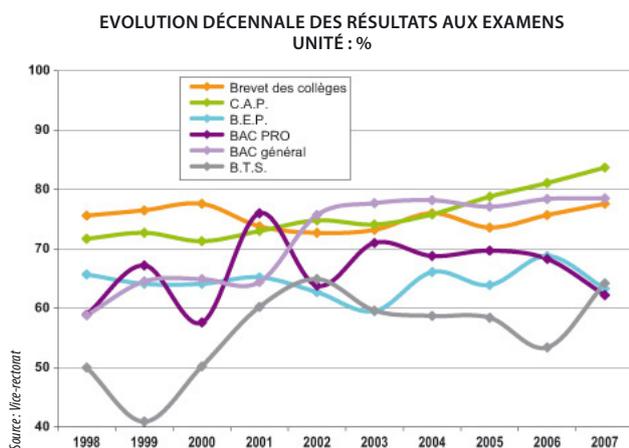
On imagine alors, si ces tendances étaient maintenues, de profonds bouleversements dans la population se présentant sur le marché de l'emploi dans un horizon de moyen terme.

TAUX DE RÉUSSITE AUX EXAMENS (%) EN 2005



Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances



Quant aux tests d'évaluation pratiqués en Nouvelle-Calédonie, leur référence globale au contexte national et le fait d'être conçus essentiellement à des fins de remédiation font que leur valeur prédictive au regard de la réussite scolaire est à considérer avec précaution. Leur analyse fait toutefois apparaître des régularités statistiques dont il convient d'étudier la stabilité temporelle (réduction ou accroissement des écarts ?) et spatiale (notamment en ce qui concerne les disparités régionales). La mise en place progressive du socle commun des compétences et des connaissances changera la nature même des modes d'évaluation en privilégiant l'évaluation par compétence. Celle-ci sera moins sujette aux critiques évoquées ci-dessus.

Cette question de la mesure de la réussite scolaire et de ses interprétations doit en outre intégrer les tendances de fond et les perspectives qui en résultent.

Néanmoins, il ressort d'études plus approfondies que des écarts importants existent en matière de réussite scolaire. Est surtout mis en évidence le fait qu'une partie conséquente de la population scolarisée se trouve en échec scolaire. Cet état de fait se voit d'une certaine manière confirmé à travers les taux de redoublement élevés, les bilans d'orientations post 3^e caractérisés par un flux vers le lycée professionnel majoré comparativement à la Métropole, le taux encore très faible de poursuite post-bac. La Nouvelle-Calédonie connaît une amélioration régulière de ses résultats depuis quelques années. Le retard sur la métropole est chaque année un peu moins grand. Les derniers résultats au baccalauréat le prouvent puisque le taux de réussite du bac général a cru de 15% entre 2007 et 2008. Les taux de réussite aux BTS, qui étaient très faibles par rapport à la métropole se sont eux aussi nettement améliorés. En 2007, le taux de réussite était de 66,4% (67,3% en métropole) et dans les secteurs industriels et services, il était supérieur à la métropole. Les classes préparatoires aux grandes écoles connaissent aussi un rendement intéressant avec un taux de placement dans les meilleures écoles, supérieur à bon nombre de classes préparatoires métropolitaines.

Une partie du taux d'échec dans l'enseignement supérieur peut s'expliquer par le décalage de l'année scolaire. Des étudiants commencent leur cycle d'enseignement supérieur en février en Nouvelle-Calédonie, puis en septembre continuent leur cursus en métropole et ne se présentent donc pas aux examens en Nouvelle-Calédonie. Ce constat est sans doute particulièrement vrai dans la filière universitaire.

La première année, plus de 50% des étudiants abandonnent entre le premier et le second semestre. Les raisons sont multiples : départ vers la métropole (sans doute pour 20% des

étudiants), inscription dans le but unique d'obtenir une bourse (les bourses ne sont pas liées aux résultats les deux premières années), mauvaise orientation, etc. La sélection est donc très forte la première année. En conséquence, les taux de réussite en seconde et troisième année sont souvent meilleurs que les résultats métropolitains, parce que seuls les plus motivés sont restés et que les effectifs réduits permettent d'avoir des enseignements presque individualisés.

Cette amélioration des résultats est primordiale pour la Nouvelle-Calédonie, car comme tout pays en développement, elle a besoin d'une main d'œuvre qualifiée.

3.4.2 Culture de l'École et maîtrise du système : des difficultés d'intégration culturelle

L'École est un outil incontournable d'intégration des individus à une société donnée avec les valeurs et les traits culturels qui lui sont propres. Mais bien qu'institution d'intégration, elle ne peut faire moins que de véhiculer, et préférentiellement, sa propre culture historiquement déterminée. Elle appelle donc, en retour, de ses usagers des stratégies particulières d'appropriation qui ont la caractéristique d'être toujours mieux maîtrisées par ceux dont la culture et les modes de vie sont le plus favorablement conditionnés par les exigences de la culture de l'École. En résumé elle reconnaît les siens qui le lui rendent bien.

Il en résulte que pour les sociétés hétérogènes socialement et culturellement, ce qui devient de plus en plus la norme du monde actuel, l'outil école, bien qu'au service de tous les individus, remplit avec une efficacité très inégale ses fonctions intégratives. C'est ainsi que se créent les écarts entre groupes sociaux, par rapport à la réussite scolaire, et qui ont tendance à se reproduire, l'évolution de l'école se faisant sous l'influence des élites, c'est-à-dire ceux qui profitent ou ont profité de la réussite scolaire.

La Nouvelle-Calédonie est prise complètement dans cette problématique et les effets négatifs de celle-ci jouent à plein, et prioritairement envers ceux pour qui l'institution scolaire demeure la plus éloignée culturellement parlant. On retrouve statistiquement les milieux économiquement faibles, souvent issus de la tradition océanienne et résidant en brousse ou dans les Îles dans des proportions significatives. Ce constat est valable aussi bien pour l'enseignement primaire que pour l'enseignement supérieur.

Cette approche sociologique a bien sûr ses limites. Elle ne fait pas la part de la capacité adaptative de chaque individu à déjouer les déterminismes sociaux aussi prégnants soient-ils, et surtout la capacité collective de tout groupe humain à réorienter, par les choix politiques ou l'action sociale, les fonctions de ses institutions.

3.4.3 La toile de fond de l'échec scolaire

Quoi qu'il en soit, la toile de fond de l'échec scolaire se déploie à partir des éléments suivants :

3.4.3.1 Les obstacles linguistiques.

Ils se manifestent au moins de deux manières :

- D'une part, à travers le fait que la langue cible comme la langue outil de l'enseignement, soit le français, impose aux populations dont la langue maternelle est autre, des efforts particuliers.
- D'autre part, dans le fait que le statut des langues premières

demeurant dévalorisé socialement, la capacité linguistique globale des locuteurs s'en trouve affectée.

Des efforts sont entrepris depuis plusieurs années pour que ces langues trouvent leur droit de cité dans les écoles, et dans la vie courante, car l'enjeu final est bien celui là. Mais le chemin sera sans doute long et bien des facteurs peuvent entraver une dynamique encore... « balbutiante ».

3.4.3.2 Des « stratégies » familiales censées contribuer à la réussite, absentes ou défaillantes.

Les familles concernées par l'échec scolaire ou susceptibles de l'être ont sans doute une conscience très claire de ce qui est en jeu pour l'avenir de leurs enfants. Mais leur méconnaissance du système scolaire, de ses rouages, de ses subtilités, de ses exigences, ne leur permet pas, même lorsqu'ils en ont la capacité financière, de mettre en œuvre « les stratégies » les plus efficaces : ambitions dans les orientations, réorientations adaptées, suivi scolaire, cours particuliers, éthique et valorisation de la réussite.

Parfois il y a contradiction difficilement surmontable entre certaines valeurs de la tradition culturelle océanienne et les valeurs propres à l'appareil scolaire (compétitivité, affirmation de soi, statut de la parole, statut de la personne, etc.). La réussite scolaire ne revêt pas la même importance selon les communautés.

Les populations mélanésiennes en particulier éprouvent des difficultés à se projeter dans l'avenir : il existe une inadéquation entre ce que l'on veut devenir et les moyens que l'on se donne pour y arriver. Ce manque de projection dans le temps est fortement préjudiciable aux étudiants de l'enseignement supérieur qui ne font pas le lien entre un métier futur et les études.

Ces phénomènes d'inadéquation entre les exigences de la culture scolaire et les attitudes adoptées par les familles et leur enfants pour les intégrer prennent des formes très diverses et relèvent de processus d'acculturation fort complexes.

3.4.3.3 Des contenus scolaires et un mode relationnel dans le milieu scolaire dans lequel ne se reconnaissent pas les enfants et les familles.

C'est le problème maintes fois soulevé à travers le célèbre cliché « nos ancêtres les gaulois » et toutes les significations qu'il recouvre. L'inadaptation scolaire ou la faiblesse de l'adaptation scolaire ou encore la non reconnaissance réciproque entre l'École et les représentants d'une culture qui n'est pas issue de la même tradition sont sans doute de vraies questions. Elles méritent cependant d'être relativisées au moins pour deux raisons.

D'abord, il faut être conscient que la transmission assurée par l'École n'est pas la transmission exclusive de savoirs didactiques n'ayant qu'une valeur pratique et utilitaire. Ce sont, et largement, des modes de pensée, des attitudes mentales, des valeurs, une culture, qui sont à l'œuvre. Changer les contenus scolaires, les adapter à un public particulier, est susceptible de rapprocher ce public de l'École, de la lui rendre plus familière, mais ne réorientera fondamentalement pas la fonction sociale de l'École. En d'autres termes l'adaptation de l'École à une culture donnée a des limites sauf... à réorienter radicalement le projet social.

De plus si l'École est bien l'outil majeur de l'intégration sociale de chaque société, elle est aussi tournée et de plus en plus aujourd'hui vers une appréhension globale du monde et de ses différents aspects (sociaux, politiques, technologiques,

culturels, économiques). C'est dire qu'elle ne peut se départir sans faillir à cette mission d'adaptation d'un certain nombre de contenus que lui imposent les enjeux d'un monde « mondialisé », d'un ailleurs présent partout. Cette mission qui rejoint d'ailleurs en cela mais sans la confondre la vocation de toute éducation moderne à ouvrir l'homme à l'universel, marque encore les limites ou les risques d'une adaptation de l'École à des réalités exclusivement endogènes.

L'enseignement universitaire calédonien s'inscrit complètement dans cette dernière approche. Son objectif n'est pas de s'adapter à des réalités locales mais de répondre à des critères de qualité et de niveau imposés par le ministère de l'enseignement supérieur. L'université doit garantir l'acquisition de compétences et la compréhension du monde pour être apte à s'adapter rapidement à ses évolutions. Elle est là pour former les élites de demain.

3.4.3.4 Affaiblissement de l'organisation coutumière et déstructuration des cellules familiales.

La disparition des repères dans les communautés régies par « la coutume » ne semble pas favoriser la réussite scolaire. La corrélation entre les deux n'est sans doute pas aisée à mettre en évidence et l'on pourrait même être tenté de croire à l'inverse. En réalité, une forte prégnance des principes, règles et modes de vie coutumiers pourrait agir comme une protection, une sorte de garde-fou pour des jeunes en leur offrant des repères forts et stables et en leur procurant la sécurité psychologique d'un réseau familial garantissant sa place à chacun.

Quant aux situations de séparation, de cellule familiale monoparentale, de garde des enfants confiée aux grands parents, ils affectent très directement la réussite scolaire. Or ces situations, qui constituaient l'exception il y a trente ou quarante ans se démultiplient de nos jours dans tous les milieux, y compris océaniens.

On notera par ailleurs que le diagnostic du secondaire réalisé en juin 2008 met en évidence la surdétermination de la réussite scolaire par l'économique. Il convient alors de se pencher attentivement sur les liens établis entre les facteurs linguistiques ou culturels et les facteurs économiques qui les sous-tendent, afin de pouvoir traiter le phénomène dans toute sa complexité. La réussite scolaire ne peut être abordée sous le seul prisme de l'approche linguistique ou culturelle, mais doit être abordée de manière multifactorielle si l'on veut apporter des réponses adaptées aux inégalités de réussite observées.

3.5 Des moyens et des outils à renforcer ou à promouvoir

3.5.1 Des rythmes scolaires peu adaptés aux rythmes régionaux

La mauvaise qualité des rythmes journaliers et annuels auxquels s'ajoutent des temps de transports souvent longs, pèse lourdement sur l'égalité des chances en matière d'éducation. Ils semblent trop exclusivement conditionnés par les contraintes de l'activité économique : journées trop longues et trop chargées, année scolaire trop courte, vacances trop longues...

Il importe de ne pas plaquer les rythmes métropolitains, mais de s'inspirer des études chrono-biologiques et d'autres modèles par exemple anglo-saxons, même si cela doit impliquer une réflexion sur les contenus d'enseignement.

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

Les rythmes des enfants calédoniens gagneraient à être étudiés et leur prise en compte effective par un renforcement des transports scolaires permettrait de respecter le décalage avec le rythme parental conditionné par l'activité économique.

La position n'est pas la même au niveau de l'enseignement supérieur où la volonté est de coller au plus près des attentes nationales et donc à un rythme imposé qui doit donner un maximum de chances aux étudiants pour se positionner sur le marché du travail.

3.5.2 Un accompagnement scolaire à généraliser

Ce pourrait être un outil-clé pour la réussite scolaire. Le constat des déterminismes socio-économiques qui pèsent sur le système étant bien établi, pour compenser ces inégalités « initiales », il conviendrait d'aménager et de renforcer au bénéfice des enfants des familles les plus modestes des dispositifs d'aide et d'accompagnement que les plus aisés vont chercher dans les cours particuliers ou les officines privées, ou d'imaginer des dispositifs spécifiquement adaptés.

Des expériences existent et certaines réussissent (ex : le Juvénat pour les lycéens) : il s'agit d'abord d'analyser finement les conditions de leur réussite pour ensuite les généraliser tout en les adaptant localement et selon le niveau considéré. La province Sud mène un certain nombre d'actions pour soutenir les élèves de l'enseignement du premier degré.

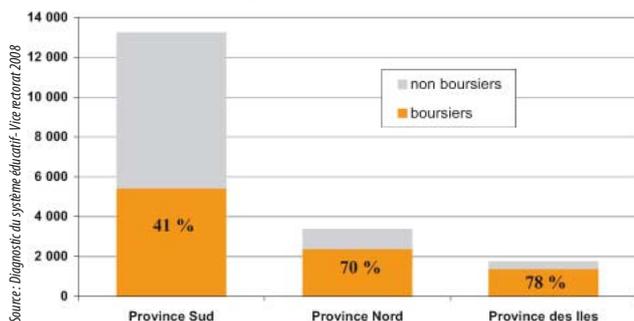
L'université a également développé un système de tutorat pour aider les étudiants les plus en difficulté. Il est basé sur le volontariat, et seuls les plus motivés le demandent. Un accompagnement personnalisé existe aussi.

L'accompagnement scolaire passe aussi par la mise à disposition des outils pédagogiques. Par exemple, l'université a fait le choix d'ouvrir la bibliothèque sur de larges plages horaires, six jours sur sept, pour offrir un lieu de travail et l'accès aux outils internet aux étudiants les moins favorisés.

3.5.3 Bourses scolaires : à repenser dans une politique globale en direction de la famille

De compétence provinciale, les aides à la scolarité constituent un élément déterminant pour assurer l'égalité des chances à l'école. Ces aides devraient faire partie intégrante d'une politique familiale globale (cf. la partie du rapport concernant cette thématique). Ces aides, systématisées ou au mérite, doivent permettre à tout jeune, quel que soit son milieu d'origine, de s'engager dans les cursus auxquels il peut accéder sans être arrêté par des obstacles matériels (transport, hébergement, nourriture, fournitures scolaires, ...) ou financiers.

EFFECTIFS ET PART DES ÉLÈVES BOURSIERS DANS LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES PUBLICS EN 2007



Source : Diagnostic du système éducatif - Vite reformat 2008

Les bourses sont un élément important de l'accompagnement des élèves dans leurs études supérieures. Sans elles, la plupart ne pourrait pas poursuivre des études post bac. C'est ainsi que l'université a accueilli entre 2005 et 2007 une moyenne de 40% de boursiers en première année de licence, la plaçant dans les 5 premières universités de France.

3.5.4 Une priorité insuffisante à l'école maternelle et primaire où « tout commence à se jouer »

Les incertitudes qui semblent peser actuellement sur l'adaptation de l'école et sur la qualité des compétences acquises en fin de CM2 doivent être levées, puisqu'elles déterminent la réussite ultérieure. Il est essentiel de mettre tous les moyens nécessaires à ce niveau qui assure les fondations de l'ensemble du parcours de formation, en raison notamment du caractère cumulatif des enseignements et de l'empilement des savoirs.

L'effort à fournir à ce niveau concerne la qualité des maîtres, les relations avec les familles et la prise en compte des diversités culturelles et linguistiques. La définition du socle commun précise clairement les objectifs à atteindre pour chaque élève.

3.5.5 Des efforts et des dispositifs pour assurer une transition harmonieuse entre primaire et collège, entre collège et lycée, entre lycée et enseignement supérieur

Avant d'être élève, l'enfant est une personne qui doit être considérée dans la singularité de son histoire, à travers sa trajectoire d'abord familiale puis scolaire. Le continuum de cette histoire ne doit pas souffrir de ruptures trop brutales entre les cycles qui jalonnent son parcours. Il est donc essentiel de veiller à réduire au strict nécessaire les changements subis entre l'école et le collège, entre le collège et le lycée, puis entre le lycée et l'enseignement supérieur. Or, le fait que le pilotage de l'école fondamentale et obligatoire (école et collège) ne soit pas confié à une institution unique avec un pilotage cohérent n'établit pas les continuités aujourd'hui déficientes.

3.5.6 Une formation des maîtres intégrant la connaissance des caractéristiques culturelles du milieu océanien qui est à renforcer

3 établissements de formation coexistent : Institut Universitaire de Formation des Maîtres, Institut de Formation des Maîtres de Nouvelle-Calédonie, Ecole Normale de l'Enseignement Privé. Si l'objectif de ces centres est le même : former les enseignants de demain, les méthodes sont un peu différentes.

Il faut donc s'interroger sur la légitimité de maintenir ces trois systèmes alors qu'un seul pourrait suffire et bénéficier alors de moyens plus conséquents.

3.5.7 Une adaptation de l'école aux réalités locales à approfondir, qui n'est encore pas complètement satisfaisante

- La pédagogie ne tient pas suffisamment compte du contexte (on part de l'environnement proche et local pour aller vers le global et l'universel)
- L'adaptation des programmes est en cours : par exemple en histoire géographie, où l'on étudie les flux dans le Pacifique au lieu d'étudier ceux de la Méditerranée, en Sciences et Vie de la Terre (faune et flore locale...), économie, droit...
- Un manque d'options spécifiques et complémentaires (déjà autorisées dans le statut des établissements secondaires pu-

blics) restent à définir dans le projet éducatif calédonien : langues régionales, ...

3.5.8 Un manque d'évaluation globale du système et des politiques éducatives

La création de l'observatoire de l'enseignement en Nouvelle-Calédonie a été la 290^e proposition du colloque sur l'École organisé en 2002. Mais il n'est toujours pas opérationnel. Il manque d'analyse de données, d'élaboration d'indicateurs pour évaluer de façon externe le fonctionnement du système éducatif après les transferts de compétence, et apprécier la réalisation des objectifs fixés par la politique éducative mise en œuvre par le territoire.

3.6 Bilan, enjeux et perspectives

Développer l'aspect enjeux d'une école calédonienne dans un contexte de défis économique, humain et politique.

3.6.1 Trois points caractéristiques du système éducatif

Quand on regarde le système éducatif en Nouvelle-Calédonie, on est frappé par :

- **La rapidité de son développement** au cours des dernières décennies ; par exemple, entre 1970 et 2000, la population scolaire a plus que doublé.
- **L'importance des moyens alloués** qui ont largement accompagné le phénomène de croissance. Ainsi, les dépenses d'éducation ont été multipliées par 6 entre 1980 et 2000.
- **Les déséquilibres géographiques** : sur les 10 dernières années, les effectifs ont progressé de 26% dans le Sud, mais baissent de 6 % dans le Nord et de 15 % dans les Îles.

La scolarité se prolonge progressivement après 16 ans : on poursuit de plus en plus souvent au lycée. L'université a vu ses effectifs augmenter depuis sa création de 5% en moyenne annuelle, pour arriver à 2 200 étudiants en formation initiale en 2008.

3.6.2 Que nous apprend l'état des lieux réalisé par le Vice Rectorat ?

A l'entrée du système, des écarts avec la métropole et entre les trois provinces

Les écarts (aux évaluations de 6^e) avec la Métropole sont de 15 points en Français et de 20 points en Mathématiques. Un lien plus étroit doit être établi avec le primaire pour en analyser les causes qui sont sans doute multiples

Les écarts entre les 3 provinces, comme entre les collèges, sont très importants (l'écart maximum entre les collèges est en Français de 40 points, et de 45 points en Mathématiques). Plus on s'éloigne du centre de Nouméa, plus les performances des élèves baissent.

Les retards scolaires sont très importants (plus d'1 élève sur 4 dans le public et plus d'1 élève sur 3 dans le privé). Or, le redoublement serait nocif pour la réussite scolaire.

Les performances à l'entrée du collège sont fortement liées au contexte socio-économique, apprécié par le taux de boursiers. Les écarts apparaissent en augmentation en Français et en baisse en Mathématiques au cours des dernières années.

Au milieu du gué (en fin de collège), des résultats encourageants

- Les résultats au DNB (diplôme national du brevet) sont très encourageants : on atteint, voire dépasse, les scores métropolitains.
- En fin de collège, environ 4 élèves sur 10 vont en 2nde (contre 6 sur 10 en Métropole) : 34 % des 3^e générales dans les îles,

42 % dans le Nord et 58 % dans le Sud.

- On dispose aussi pour 2007 d'une mesure pour évaluer les acquis à l'entrée du lycée : les écarts se réduisent entre les collèges d'origine (l'écart maximum est de 30 points en Français contre 40 en 6^e, 32 points en Math contre 45 en 6^e).

A la sortie du système, une réduction des écarts avec la métropole

91 % atteignent le niveau V (94 % en Métropole) et 54 % des élèves atteignent le niveau IV (70 % en Métropole)

En 2007, l'Education Nationale a délivré 7000 diplômes aux jeunes calédoniens dont 3600 dans le second cycle :

- En CAP, BEP (un peu moins) en Nouvelle-Calédonie, les pourcentages de réussite sont au niveau de la métropole.
- Pour ce qui concerne le BAC, le nombre de bacheliers a été multiplié par 3 ans en 20 ans et par 5 en 25 ans. Les résultats sont stables autour de 70 % depuis 6 ans (un peu plus de 10 points de moins qu'en métropole), stabilité qui peut être considérée comme un gage de qualité du système.
- Pour le post bac (BTS, Classes Préparatoires aux Grandes Ecoles, Université), les indicateurs sont au vert tant en termes de résultats qu'en qualité de la formation délivrée.

Un secondaire trop sélectif et une offre de formation insuffisante au regard des enjeux du développement

Globalement on retiendra que **le secondaire apporte une réelle plus-value** aux élèves, le collège d'abord suivi du lycée et des classes post-bac, mais :

- Trop d'élèves sortent encore sans qualification (environ 10%) et donc sans diplôme.
- Le secondaire reste **trop sélectif** : trop de redoublements, passage insuffisant en seconde générale et technologique, mais aussi en bac pro ; le niveau moyen de qualification de la population active doit encore progresser en Nouvelle-Calédonie. Pour être en mesure de répondre aux besoins de développement économique, la proportion de bacheliers (de toutes les voies) doit progressivement augmenter : le taux de passage en seconde générale et technologique doit progresser (la réforme en cours du lycée peut y contribuer) et la mise en place du bac pro en 3 ans doit donner l'opportunité d'élargir l'offre au niveau IV (niveau bac), tout en maintenant le volume de celle au niveau V (niveau CAP – BEP).
- L'insuffisance de liens entre le primaire et le secondaire crée des discontinuités inopportunes dans les parcours scolaires.
- **L'offre de formation n'est pas suffisante et doit être mieux adaptée** : elle doit être élaborée et négociée avec les décideurs locaux afin d'anticiper au mieux les attentes du monde économique : des formules telles que l'apprentissage peuvent apporter des éléments de réponse si elles sont construites en concertation.

3.6.3 Des leviers pour progresser

Lorsqu'on regarde à l'intérieur du système, dans « la boîte noire », on constate :

- **Des moyens financiers importants**

Les **moyens d'enseignement** alloués aux établissements sont importants, et supérieurs à ceux donnés en métropole. Un effort conséquent en matière de **rééquilibrage** est réalisé par l'Etat pour les provinces du Nord et des îles Loyauté, tant en moyens d'enseignement qu'en moyens financiers. Ils sont principalement utilisés pour créer des structures particulières pour les élèves en difficulté et pour réduire la taille des divisions.

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

● Un trop grand mouvement des enseignants en brousse et dans les îles, lié à l'attractivité de Nouméa

Les personnels enseignants sont un peu plus âgés et moins féminisés qu'en métropole. Le nombre de non titulaires est élevé (1 enseignant sur 4 dans les îles et 1 sur 3 dans le Nord). Le recours aux personnels soumis à séjour diminue progressivement au fil des années, mais reste à un niveau encore élevé (35% des titulaires en 2007). Le tropisme du mouvement sur Nouméa constitue un réel handicap pour la brousse et les îles, générant une **instabilité** permanente dans ces zones peu attractives. La gestion des personnels soumis à séjour (par le profilage des postes) et le maintien des titulaires nommés hors Nouméa pendant une durée suffisante semblent être une clé pour pouvoir y travailler dans la durée. Ces dispositions sont à renforcer pour les personnels de direction qui y sont nommés.

● Un appui sur les projets d'établissement à développer pour une meilleure adaptation au terrain...

C'est par la prise d'initiatives dans les établissements dans le cadre de leur statut qui leur confère une certaine **autonomie** et plus précisément dans l'élaboration du **projet d'établissement** que l'on peut répondre aux besoins particuliers des élèves.

● ...mais dans un souci de cohérence

Mais cette autonomie doit s'accompagner d'un **pilotage** fort pour donner une cohérence d'ensemble qui crée la continuité entre la politique nationale, sa déclinaison académique et son application locale dans les établissements, en les emboîtant les uns dans les autres pour mieux réaliser leur intégration. C'est par ce pilotage renforcé (par l'augmentation des personnels d'encadrement et surtout par l'élaboration d'un projet global) que l'on parviendra à consolider la réussite de tous les élèves et ainsi, à réduire encore les écarts qui existent entre les provinces et entre les établissements.

● Un bon niveau d'équipement en nouvelles technologies, mais des pratiques qui restent à développer

Dans la mise en œuvre de la politique académique, en raison de son insularité et de l'isolement culturel de certaines zones, les technologies de l'information et de la communication (TIC) ne sont pas suffisamment exploitées alors que les conditions d'équipement sont largement supérieures à celles de métropole (1 ordinateur pour 5,1 élèves en moyenne, contre 1 pour 8 en métropole). Mais, comme en métropole, la mise en œuvre de ces technologies doit maintenant innover les pratiques pédagogiques quotidiennes.

● Un accompagnement scolaire peu développé

La forte liaison entre les performances scolaires des élèves et leur origine socio-économique doit inciter au développement de **mesures d'accompagnement** pour les plus défavorisés : des initiatives ponctuelles existent, il convient d'analyser les conditions de leur réussite, puis de les généraliser. L'accompagnement scolaire, le bon usage des internats, nécessitent une réflexion spécifique dans le cadre d'une politique éducative globale en liaison avec l'élaboration de la carte des formations.

3.6.4 L'ouverture du système éducatif sur son environnement : une fragilité inhérente à son organisation actuelle

Les interactions entre le système éducatif et son environnement n'ont pu être analysées finement.

S'il existe de multiples initiatives pour développer les relations entre les établissements et les familles ou avec les entreprises, leur mise en cohérence pêche par le manque d'intégration du

système dans la société calédonienne. D'une part, il est vrai que jusqu'il y a peu, chacun trouvait son compte à laisser l'Etat s'occuper seul de l'éducation de la jeunesse. D'autre part, la faible organisation du tissu économique (taille des entreprises, organisations professionnelles peu mobilisées sur la formation) n'est pas propice à des relations approfondies. Trois facteurs essentiels sont en train de modifier la donne :

- Les familles demandent de plus en plus fréquemment des comptes au système et renforcent l'obligation de résultats,
- Le contexte de croissance économique génère des besoins nouveaux de main-d'œuvre, auxquels le système n'est pas en mesure de répondre dans l'immédiat,
- Le transfert de compétences conduit les Calédoniens à réfléchir sur leurs attentes en matière d'éducation, et les partenaires potentiels à se rapprocher pour tenter d'y répondre.

Des questions de fond sont alors posées, ce sont d'ailleurs un peu les mêmes que celles qui traversent le système éducatif en métropole : on ne peut nier les faiblesses de notre système, trop inégal et qui compte trop d'élèves en difficulté et d'étudiants en échec à l'université. Mais au nom de ces problèmes réels, on ne peut disqualifier ce qui a été fait...

D'un côté les élitistes estiment qu'il est contre-productif d'essayer de prolonger les scolarités, et qu'il convient de faire le tri le plus tôt possible pour dégager les élites et ne pas faire perdre trop de temps aux autres. De l'autre, les néo-malthusiens pensent que le marché du travail n'étant pas extensible à l'infini, et en augmentant le volume et les exigences de la demande d'insertion face à une offre désespérément fixe, on alimente un processus de dévalorisation des diplômes en circulation. Or nous sommes déjà loin en Nouvelle-Calédonie de répondre aux attentes immédiates du marché de l'emploi actuel, par exemple au niveau des cadres intermédiaires pour les projets miniers ou encore aux besoins en enseignants. Nous sommes encore plus loin des critères de qualification de la population en œuvre dans les pays industrialisés (cf. objectifs de la loi d'orientation et des critères de Lisbonne). Et nous devons former la main d'œuvre de demain qui sera amenée à poursuivre la construction du pays.

En conclusion

La réponse aux attentes des Calédoniens par rapport au système éducatif peut être contenue dans la réussite des transferts de compétences si l'on parvient à conserver la qualité de l'existant d'une part, et si l'on sait d'autre part tirer profit de cette opportunité pour délester le système éducatif des contraintes et pesanteurs qui pèsent sur son évolution.

Un préalable évident : c'est l'élaboration d'un projet éducatif pour la Nouvelle-Calédonie par les élus, après concertation avec les acteurs du système, mais aussi les familles et les responsables du monde économique qui ne peuvent plus se contenter de rester à sa frontière en attendant les jeunes formés, mais qui devront également y investir financièrement s'ils souhaitent que les formations soient mieux adaptées à leurs besoins (qu'il leur faudra mieux définir). C'est tout l'avenir du pays qui en dépend.

Ce projet éducatif calédonien développerait la philosophie de l'éducation prônée et fixerait des objectifs chiffrés en termes de performances à réaliser à l'horizon 2025.

Il permettrait surtout de réaliser l'indispensable intégration du primaire et du secondaire dans une entité unique de pilotage, reconstruisant les continuités éducatives et pédagogiques nécessaires à la réussite des trajectoires individuelles.

4. La Santé

4.1 L'accès aux soins : infrastructures, médecines, et obstacles

4.1.1 Un réel maillage sanitaire du territoire

4.1.1.1 La grande majorité de la population a accès à une structure de soins

Un des éléments essentiels d'un accès aux soins performant est la présence, à proximité des populations, dans le cadre d'une répartition homogène, d'un établissement de santé en capacité d'apporter des soins appropriés ou d'assurer le transfert des personnes pour qu'elles bénéficient d'une qualité des soins.

Qu'en est-il au niveau de la Nouvelle-Calédonie ?

Il est tout d'abord à noter que les structures de santé sont de la compétence d'une part de la Nouvelle-Calédonie chargée des établissements publics territoriaux d'hospitalisation, d'autre part des provinces qui sont chargées des centres médicaux provinciaux.

La Nouvelle-Calédonie a la responsabilité administrative et financière de 3 hôpitaux : le centre hospitalier territorial Gaston Bourret à Nouméa (484 lits), le centre hospitalier du Nord réparti

sur deux sites, Koumac (60 lits) et Poindimié (40 lits), et le centre hospitalier spécialisé de Nouville (197 lits).

Par ailleurs, on compte trois cliniques privées situées à Nouméa : la clinique du docteur Magnin, la clinique de la Baie des Citrons et la clinique de l'Anse Vata.

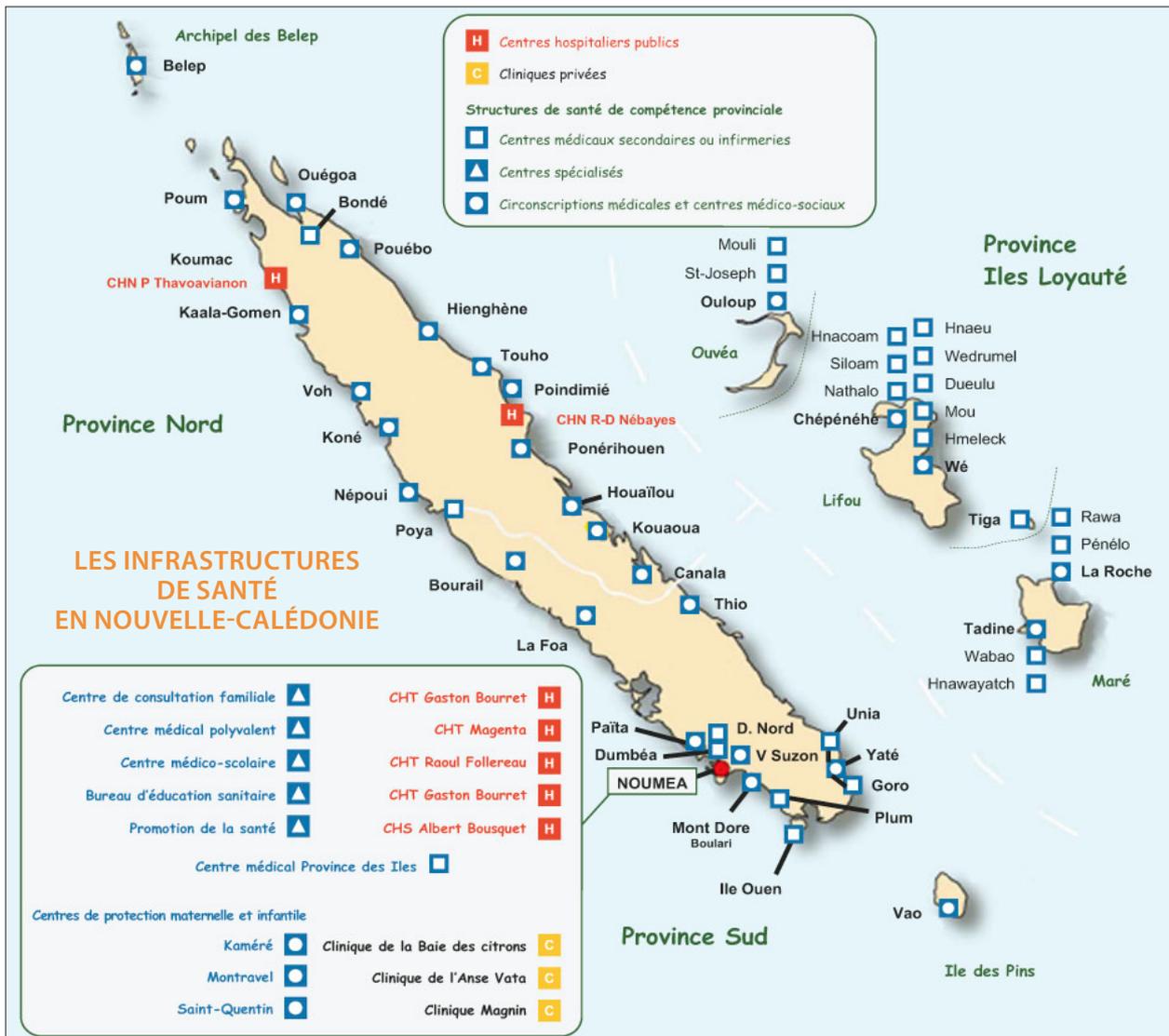
Ces établissements d'hospitalisation publics ou privés comptent 757 lits d'hospitalisation dont 553 dans le secteur public et 204 dans le secteur privé.

Les trois provinces ont investi dans la structuration de circonscriptions médico-sociales réparties sur l'ensemble de leur territoire, et dont la mission est d'apporter des soins de proximité ou d'urgence si nécessaire. On en dénombre 26 : 5 en province des îles, 15 en province Nord (qui compte également 2 centres mère-enfants) et 7 en province Sud.

Ces circonscriptions se découpent en 26 centres médico-sociaux dont 19 dans lesquels se répartissent 14 infirmeries, 55 salles de soins, 22 fauteuils dentaires et 7 qui comptent au total 46 lits d'hospitalisation.

Enfin, la CAFAT, la mutuelle des fonctionnaires, la Société Le Nickel ou les Armées disposent de services de soins destinés à leurs ressortissants.

4.1.1.2 Implantation géographique des structures médicales et médico-sociales de la Nouvelle-Calédonie



Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

4.1.1.3 Un dispositif EVASAN (évacuation sanitaire) adapté

En cas d'impossibilité de prodiguer des soins sur le territoire faute de disposer des compétences techniques - compte tenu de la petite taille de la Nouvelle-Calédonie et de sa faible population, il n'est pas envisageable de disposer de toutes les compétences techniques - le dispositif des EVASAN a été mis en place par la CAFAT.

Ces évacuations sanitaires se font à destination de l'Australie ou de la métropole et permettent aux Calédoniens de disposer des dernières techniques médicales, d'avoir recours à des spécialistes, qui n'exercent pas dans nos hôpitaux, et des meilleurs soins.

Ainsi, en 2007 ce sont 1507 évacuations sanitaires qui ont été accordées par les services de la CAFAT en direction d'hôpitaux australiens ou métropolitains pour un montant financier de près de 3,8 milliards de francs financés par le RUAMM (Régime Unifié d'Assurance Maladie-Maternité, entré en application au 1^{er} juillet 2002 - voir II). En comparaison, en 2005 ont eu lieu 2134 EVASAN, et en 2006, 1948 EVASAN.

Le constat peut donc être posé, à la vue de ces chiffres, que la population néo-calédonienne dispose d'un panel de lits d'hospitalisation et de soins - placés sur le territoire ou dans des hôpitaux hors du territoire- qui correspond à la demande en termes de capacité d'accueil et qui permet ainsi de garantir une réelle prise en charge médicale en cas de besoins sanitaires.

4.1.2 Des obstacles freinant l'accès aux soins

Toutefois, une analyse plus fine des flux en termes d'hospitalisations, de la provenance de la population hospitalisée ou de l'accès à l'information permet de faire ressortir un certain nombre de facteurs temporisant cette idée générale d'un accès aux soins réel pour tous.

● Des difficultés de déplacement pour certaines populations

L'accès aux soins des populations habitant dans la chaîne est plus difficile compte tenu de la distance qui les sépare des centres hospitaliers ou des centres médico-sociaux, et si l'on prend en considération les moyens de transports et l'état du réseau routier.

● Des difficultés de recrutement des médecins en dehors de Nouméa et un manque de confiance pour les actes pratiqués en brousse

Le centre hospitalier du Nord connaît une sous activité importante et chronique qui s'explique en partie par la difficulté de recruter durablement des médecins hospitaliers et par l'attractivité du centre hospitalier territorial Gaston Bourret de Nouméa. Un manque de confiance de la population dans la technicité des actes qui y sont pratiqués explique également cette désaffection.

● Un recours à l'hospitalisation moindre qu'en métropole

Le taux de recours de la population calédonienne à une hospitalisation se situe en moyenne dans les secteurs médecine, chirurgie et obstétrique à 68,3 hospitalisations pour 1000 habitants contre 95,2 pour 1000 en métropole : ce moindre recours à l'hospitalisation est une donnée importante pour la notion d'accès aux soins.

● Une forte concentration des spécialités médicales à Nouméa

L'agglomération de Nouméa concentre la quasi-totalité des médecins spécialistes exerçant en Nouvelle-Calédonie. Conjuguée aux difficultés de transport, cette concentration pénalise tout particulièrement les populations les plus éloignées.

Quelques données statistiques permettent d'étayer ce constat : il n'y a pas de médecin spécialiste installé en province des îles Loyauté ; la densité de médecins spécialistes en province Nord est de 26,5 pour 1000 habitants ; en province Sud, elle se situe à 151,6 pour 1000 habitants et un découpage plus fin de la province Sud permet de voir qu'à Nouméa, cette densité est de 259,4, à Dumbéa de 21 et au Mont-Dore de 8. La concentration de médecins spécialistes se retrouve donc bien sur Nouméa-ville.

● Un manque d'information en direction des populations les plus fragiles

Le manque d'information en direction des populations les plus fragiles est évoqué comme ayant un impact défavorable sur l'accès aux soins. Les médecins des hôpitaux et les spécialistes privés constatent qu'ils reçoivent des patients avec des pathologies très avancées, soit qui ont tardé avant de les consulter : cela peut s'expliquer en partie par des difficultés d'accès aux soins mais également par le choix pour quelques-uns d'avoir recours, sur une durée trop longue, aux médecines traditionnelles.

● Une prise en charge parfois insuffisante par le système de protection sociale

Un accès difficile à certains matériels de soins, pour des raisons de prise en charge financière insuffisante par notre système de protection sociale, explique également le fait que certains Calédoniens ne peuvent pas mener à terme les soins qui leur permettraient de guérir ou de se soigner de façon durable. Cette situation engendre le plus souvent une dégradation de l'état de santé des personnes considérées et des ré-hospitalisations qui auraient pu être évitées.

Si notre système de protection sociale peut être considéré comme performant, il n'en demeure pas moins vrai qu'un certain nombre de personnes ont une couverture sociale insuffisante. C'est le cas, par exemple, de personnes bénéficiant de la couverture sociale du RUAMM, mais qui ne disposent pas des moyens financiers suffisants pour compléter cette couverture sociale obligatoire par celle d'une mutuelle complémentaire, et qui dépassent les plafonds financiers de ressources mis en place par les provinces pour bénéficier d'une mutuelle prise en charge par l'intermédiaire d'aide publique (cette situation est fréquemment évoquée mais semble cependant ne pas avoir été chiffrée).

● Une durée d'hospitalisation plus longue pour certaines populations en raison de leurs conditions de vie

La durée d'hospitalisation de malades pris en charge par les dispositifs des aides provinciales (aide médicale gratuite : ce sujet sera traité plus en avant dans ce document) est plus longue que les durées d'hospitalisation des patients bénéficiant de la couverture sociale CAFAT et mutuelle. Un tel constat trouve une part d'explication dans le retard pris dans les hospitalisations et leur gravité plus prononcée qui induit une durée de soins plus longue, et dans le manque d'alternative en termes de maisons de convalescence, de repos...

Cette durée peut être doublée selon les conditions de vie des patients. En effet, les médecins préfèrent garder leurs malades plus longtemps dans leur lit d'hôpital, et ce jusqu'à guérison complète, plutôt que d'autoriser un retour au domicile, ce domicile se résumant parfois à un squat où les conditions d'hygiène et de poursuite des soins ne permettront pas une guérison, entraînant ainsi des rechutes et des ré-hospitalisations.

4.1.3 La prédominance de la médecine curative par rapport à la médecine préventive

4.1.3.1 Une médecine curative prédominante

Le système calédonien de santé est l'héritage de la médecine militaire qui a exercé son influence sur le territoire pendant des dizaines d'années. Il est également le prolongement naturel de la médecine française puisque l'écrasante majorité des médecins exerçant tant dans le secteur public que dans le secteur libéral, est issue des universités de médecine françaises. En effet, seuls les diplômes d'infirmiers sont délivrés sur le territoire. C'est donc tout naturellement que le constat de la prédominance de la médecine curative par rapport à la médecine préventive peut être posé. Cet état de fait découlant de celui qui existe en France métropolitaine s'explique par la formation même des praticiens, mais également des habitudes sociologiques, puisque les patients attendent d'être malades pour aller consulter.

4.1.3.2 Une médecine préventive qui doit trouver sa place

Le rôle des médecins dans notre système de soins est essentiellement curatif. L'action qu'ils peuvent conduire aujourd'hui en matière d'information et de prévention en direction de leur clientèle, qu'elle soit publique ou privée, est tout à fait insuffisante.

4.1.3.3 Une prévention insuffisante à tous les niveaux

- **Chez les médecins :** alors même que leur position devrait être privilégiée quand il s'agit d'indiquer à leur patient les principes de base d'une bonne hygiène de vie, ils ne le font pas ou peu, n'ayant pas été formés au cours de leurs études à cet exercice. Il faut toutefois signaler le problème de la rémunération qui découle de cette action informative du corps médical. En effet, pour les médecins libéraux, cette action informative est synonyme de temps de travail passé auprès de leur clientèle et ils estiment qu'une juste rémunération de ce temps de travail devrait pouvoir être proposée.
- **A l'école :** les provinces s'attachent à mener des actions préventives dans l'enseignement primaire tandis que la prévention est considérée comme insuffisante dans le secondaire, alors même que le public concerné peut être touché facilement au travers de messages d'information simples et directs. Un tel objectif implique l'adhésion du personnel enseignant, une refonte des programmes scolaires et une formation du personnel enseignant.
- **Dans les institutions :** les provinces ne jouent pas tout leur rôle en matière de prévention par manque d'une bonne appréhension de ses principes directeurs : ainsi la politique de prévention s'exprime-t-elle insuffisamment dans les centres médico-sociaux. Des expériences intéressantes sont cependant menées, comme par exemple celle de la province Nord qui a mis en place des auxiliaires de vie et de santé, et une équipe d'éducateurs sanitaires exclusivement dédiée à la prévention qui mènent des actions d'éducation sanitaire en tribu notamment.
- **Dans les familles :** le rôle des familles est jugé notoirement insuffisant dans la prise de conscience de la nécessaire prévention afin d'éviter notamment des maladies dites acquises, comme le diabète, l'obésité, etc.
- **Et des messages d'informations généralement inadaptés :** les différents messages de prévention sanitaire doivent tenir compte de la réalité du pays, faute de quoi ils ne trouveront

pas d'écho favorable dans la population. C'est ainsi, que sur nombre de campagnes de prévention, il faut tenir compte de la population calédonienne, de ses us et coutumes, de sa diversité ethnique, si l'on veut aboutir à des résultats en termes de prise de conscience. L'exemple du message « mangez 5 fruits et légumes par jour » est frappant : en effet, une partie de la population n'a pas accès facilement à une telle variété.

4.1.3.4 Les moyens limités de l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie et de la CAFAT en matière de prévention

L'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie : une action d'intérêt général mais des moyens encore insuffisants :

Créée en 2001, l'agence sanitaire et sociale est un établissement public de la Nouvelle-Calédonie. Dotée d'un conseil d'administration qui est largement représentatif du secteur de la santé (élus des trois provinces, du gouvernement, du congrès, représentants du conseil de l'ordre des médecins, etc.), elle a pour missions de :

- financer les investissements des établissements hospitaliers publics.
- promouvoir la santé par l'intermédiaire d'actions de prévention. Elle doit articuler les actions qu'elle propose avec celles mises en place par les provinces et en lien avec les associations œuvrant dans le domaine de la prévention et de la santé et qui sont ses partenaires.

Abondé par le reversement d'une grande partie de la taxe alcool-tabac, le budget de l'agence sanitaire et sociale s'est élevé en 2007 à deux milliards de FCFP dont 400 millions ont été consacrés à la mise en œuvre des programmes de prévention. Les programmes de prévention de l'agence ont été déterminés en 2004 à l'occasion du plan de maîtrise des dépenses de santé voté par le congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Parmi ces programmes prioritaires, on retrouve notamment la lutte contre les différentes addictions ; tabac, alcool, cannabis, la lutte contre le diabète et l'obésité, la lutte contre les cancers.

Parallèlement à ces programmes qu'elle gère elle-même, l'agence contribue au financement de plusieurs associations dont le thème d'intervention est la prévention sanitaire, comme par exemple, les associations de lutte contre les maladies sexuellement transmissibles, la lutte contre différentes addictions ou l'aide aux personnes porteuses d'un handicap.

400 millions FCFP consacrés à la prévention représentent un progrès notoire par rapport à la situation des années passées (auparavant, l'agence percevait une subvention de 120 millions émanant du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie) et confortent les efforts faits dans ce domaine par les provinces à travers leurs centres médicaux. Toutefois, face à l'ampleur du défi que représente la prise en considération d'une véritable éducation sanitaire conduisant à terme à une diminution des dépenses de santé curative, cette somme semble largement insuffisante. Il n'est peut-être pas fait suffisamment appel à la Communauté du Pacifique Sud, qui développe des programmes de santé publique en direction des populations de son territoire de compétence.

Au vu des moyens affectés, la prévention n'apparaît pas comme prioritaire...

Il est regretté unanimement que, face au montant toujours plus élevé des dépenses de santé et face aux besoins de

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

financement toujours plus importants et difficiles à rassembler, le choix consiste à stabiliser, dans le meilleur des cas, ou à diminuer les budgets consacrés à la prévention et à l'éducation sanitaire. Ce choix est le signe d'une « fuite en avant » qui ne peut pas conduire à l'objectif pourtant clairement affiché de la diminution des dépenses de santé, ou pour être moins ambitieux, à leur stabilisation.

...alors que le préventif a un coût nettement inférieur au curatif... La prévention constitue donc une véritable opportunité d'améliorer le niveau de vie de la population, sans pour autant menacer le financement du système de soins. A noter les exemples des pays voisins (Vanuatu, Salomon...), disposant de ressources financières moindres, de budgets faibles en matière de santé curative et de structures de soins moins nombreuses que la Nouvelle-Calédonie, ces petits pays ne parviennent que difficilement à répondre aux besoins de la population; c'est pourquoi leurs politiques de santé s'appuient essentiellement sur la prévention avec l'aide de la Communauté du Pacifique Sud et de l'Organisation Mondiale de la Santé.

La prévention constitue donc un levier de maîtrise des dépenses de santé.

Le travail de l'agence sanitaire et sociale est encore trop méconnu voire confidentiel. Le rôle de coordination qu'elle est appelée à jouer auprès des autres partenaires publics et associatifs doit être très rapidement et clairement identifié. Cela permettrait de favoriser une mise en commun des synergies susceptible d'aboutir à des programmes territoriaux concertés, déclinés à l'échelle de chaque province, et intégrant les spécificités locales.

Le fonds d'action sociale de la CAFAT : une action limitée

Le rôle de la CAFAT, dans le domaine de la prévention, s'exerce actuellement par l'intermédiaire du fonds d'action sociale. Jusqu'à présent, l'investissement de la caisse dans ce domaine préventif est resté très limité et les crédits consacrés évoluent à la baisse : les dépenses de prévention étaient ainsi en 2004 de 3,3 millions de FCFP, en 2005 de 0,8 millions de FCFP, et en 2006 de 0,1 millions de FCFP (chiffres-clés 2006 CAFAT), soit des chiffres en baisse constante.

Pourtant, la CAFAT, au travers des remboursements qu'elle effectue au bénéfice de ses assurés sociaux, au travers de nombreux liens conventionnels qu'elle a su tisser avec les professions médicales et paramédicales exerçant sur le territoire, et au travers des statistiques très complètes dont elle dispose et des masses financières qu'elle gère, semble être un partenaire incontournable pour participer à la mise en œuvre d'une politique de prévention. Son implication paraît essentielle à la réussite des programmes.

4.1.4 Une médecine traditionnelle peu visible

La médecine traditionnelle a été mise de côté en Nouvelle-Calédonie. Contrairement à d'autres pays du Pacifique et notamment la Polynésie française où elle connaît un véritable renouveau, la médecine traditionnelle est insuffisamment reconnue.

Il ne s'agit pas de vouloir comparer l'efficacité de la médecine allopathique et celle de la médecine traditionnelle pour déclarer la supériorité de l'une sur l'autre, mais de rechercher leur complémentarité en s'appuyant sur les dernières recherches scientifiques en matière de plantes médicinales par exemple. Un travail en ce sens serait utilement conduit.

Il est cependant à noter que le centre hospitalier Gaston Bourret travaille d'ores et déjà, dans le cadre de son contrat d'objectifs et de moyens, à une approche culturelle de la maladie.

4.2 Le système de protection sociale

4.2.1 Des dispositifs distincts

4.2.1.1 Une grande avancée avec la création du régime unifié d'assurance maladie maternité (RUAMM) en 2001

Un système qui bénéficie d'abord aux salariés : Depuis 2001, les Calédoniens bénéficient d'un système généralisé de sécurité sociale dénommé le régime unifié d'assurance maladie maternité, le R.U.A.M.M. La mise en place de ce système a permis un accès aux soins beaucoup plus important qu'il ne l'était auparavant.

Extrait du recueil des chiffres-clés 2006 de la CAFAT : «La CAFAT, organisme de protection sociale de Nouvelle-Calédonie, assure pour les salariés du territoire, la gestion des régimes : invalidité et décès, accidents du travail et maladies professionnelles, vieillesse et veuvage, famille, chômage.» Depuis le 1^{er} juillet 2002, la CAFAT gère le régime unifié d'assurance maladie-maternité (RUAMM) dont bénéficient également les fonctionnaires et les travailleurs indépendants. Avec plus de 64 000 salariés, 18 500 retraités, un millier de chômeurs indemnisés mensuellement, auxquels s'ajoutent les travailleurs indépendants (près de 15 000 au 31.12.06), les fonctionnaires actifs (plus de 14 000 au 31.12.06) et retraités, et les ayants droit (conjoints, enfants, ascendants à charge) de toutes ces populations, la CAFAT couvrait fin 2006 plus de 210 000 personnes (environ 224 000 fin 2007 - site internet CAFAT), sur une population totale de Nouvelle-Calédonie estimée à 244 410 habitants au 1^{er} janvier 2008).

Un régime qui repose sur 3 sources de financement : Il repose d'une part sur la fiscalité à travers le reversement du produit de la taxe sur les services (TSS), la taxe sur les tabacs et alcools, et d'autre part sur les cotisations sociales versées par les employeurs et les salariés (à plus de 78 % en 2006).

4.2.1.2 Une prise en compte des personnes sans ressources : l'aide médicale

Deux dispositifs complémentaires : Les provinces et la Nouvelle-Calédonie ont mis en place des dispositifs d'aide médicale, permettant aux personnes sans ressources (et ne relevant donc pas du RUAMM) d'accéder aux soins à travers une prise en charge, graduée selon leur situation de revenus, des dépenses de santé liées à leur état physique.

Chaque province prend en charge le demandeur à la condition qu'il réside sur son territoire depuis au moins 6 mois. La Nouvelle-Calédonie prend elle en charge le délai de carence de 6 mois (lors d'un déménagement de province à province par exemple), afin qu'aucun Calédonien n'ait à pâtir d'une absence même momentanée de couverture.

Des différences entre les provinces : Le système d'aide médicale étant majoritairement provincial, on constate qu'il diffère d'une province à une autre, ce qui est générateur d'une différence de traitement suivant que l'on réside dans telle ou telle province. Par exemple, en province Nord, le dispositif intervient de façon forfaitaire sur le tarif des consultations médicales, ce qui ne sera pas le cas dans les autres provinces.

Le système d'aide médicale de la Nouvelle-Calédonie s'applique quant à lui sur l'ensemble du territoire selon des critères identiques quelque soit le lieu de provenance des personnes concernées.

4.2.1.3 Des dépenses de santé comparables à celles des pays industrialisés du Pacifique ou de la métropole

Plusieurs chiffres méritent d'être soulignés : la part des dépenses

de santé dans le produit intérieur brut de la Nouvelle-Calédonie se monte à 12% en 2006. Les dépenses de santé annuelles par habitant étaient d'environ 250 000 FCFP en 2006.

La Nouvelle-Calédonie se trouve donc dans une position comparable, en ce qui concerne les dépenses de santé et l'accès aux soins, à celle des pays industrialisés de notre région ou à la métropole.

Ce positionnement est sans commune mesure avec des pays voisins insulaires tels que le Vanuatu, les Iles Fidji, ou encore Tonga qui disposent d'infrastructures sanitaires nettement moins développées.

Quelques exemples: le Vanuatu affiche une dépense de santé annuelle par habitant de 5000 FCFP, Tonga 10 000 FCFP ou encore Fidji 13 000 FCFP. On peut donc considérer que la Nouvelle-Calédonie dispose d'un système de protection sociale moderne et performant.

En dépit de sa jeunesse, ce système doit faire face à de nombreux problèmes liés à la fois à la géographie du pays, au vieillissement de sa population, à la répartition territoriale des établissements de soins, à l'augmentation importante et régulière de la demande de soins, et au coût financier engendré par l'augmentation de cette demande.

4.2.2 Un régime fragile face à une demande en augmentation

4.2.2.1 La progression exponentielle de la demande de soins

Entre 1999 et 2003, la progression de la demande de soins est évaluée à 8% l'an. Au cours de ces dernières années, elle a poursuivi cette courbe ascendante. Toutefois, elle marque une légère baisse dans sa progression en 2006 (+ 7,3%), baisse qui pourrait être vraisemblablement mise au crédit du plan de maîtrise des dépenses de santé mis en œuvre en 2004.

La mise en place d'une couverture sociale généralisée, qui est un progrès considérable, a influé notablement sur les comportements des Calédoniens dans le domaine de l'accès aux soins. Le fait de devoir participer, au travers des cotisations salariales obligatoires, au financement de notre système de sécurité sociale, a notamment engendré le phénomène bien connu : « je paie donc j'y ai droit ». Il a également permis à nombre de personnes de pouvoir se faire soigner sans que le coût des soins soit un obstacle.

4.2.2.2 Un renforcement des compétences médicales pour répondre à cette demande

Parallèlement à ce phénomène, les hôpitaux du territoire ont dû renforcer leurs compétences ; les outils techniques ont permis de réaliser de plus en plus de soins in situ, permettant d'éviter ainsi des évacuations sanitaires vers l'Australie ou la métropole. Des actes médicaux, initialement refusés par des particuliers parce que pratiqués hors du territoire, sont acceptés par les intéressés dès lors qu'ils deviennent effectivement réalisables à Nouméa.

4.2.2.3 Une baisse du nombre des EVASAN mais une augmentation des dépenses de fonctionnement des grandes infrastructures de soins

L'effet induit de ce renforcement des compétences est l'augmentation des dépenses de fonctionnement des hôpitaux, prises en charge par la CAFAT, à travers une dotation globale de fonctionnement.

L'exemple suivant permettra de mieux appréhender les effets induits du renforcement des compétences techniques de nos hôpitaux. Jusqu'en août 2007, les patients devant subir un examen coronarographique se déplaçaient dans les hôpitaux australiens. Ils étaient au nombre de 800 par an environ. Depuis cette date, cet examen est réalisable sur le territoire grâce aux investissements médico-techniques réalisés au CHT. On estime, en année pleine, que ce sont quelques 500 EVASAN qui sont ainsi évitées, et qui correspondent à 450 coronarographies faites sur le territoire. Il en découle une économie réelle pour la CAFAT mais une dépense de fonctionnement supplémentaire pour le CHT estimée pour 2009 à 40 millions FCFP.

4.2.3 Un régime qui connaît des difficultés financières dès 2004 avec l'explosion des dépenses de santé

Les comptes de la branche santé de la CAFAT ont rencontré leurs premières difficultés dès 2004 avec un déficit de près de 900 millions FCFP sur les comptes 2003, déficit qui s'est amplifié en 2005 pour atteindre 1,9 milliard FCFP.

4.2.3.1 Une volonté de maîtriser les dépenses de santé Mise en œuvre d'un plan de maîtrise des dépenses de santé

La mise en œuvre d'un plan de maîtrise des dépenses de santé en 2004, à la suite du constat du dérapage de ces dépenses et grâce à une série de mesures diversifiées, a poursuivi l'objectif d'une progression maîtrisée, notamment par une responsabilisation accrue des professionnels de santé et des particuliers, ou encore une politique plus offensive en matière de distribution des médicaments génériques.

Un redressement des comptes du RUAMM grâce à l'augmentation des recettes

Un relèvement du plafond des cotisations ainsi qu'un relèvement d'un point de la taxe sur les services la faisant passer de 4 à 5% ont été votés par le congrès de la Nouvelle-Calédonie.

ASSURANCE MALADIE :
EVOLUTION DES CHARGES ET RESSOURCES

Années	Charges	Ressources	Résultat
2004	35,4	34,5	-0,8
2005	38,5	36,6	-1,9
2006	41,4	40,9	-0,4

Unités : milliards FCFP

Chiffres des 2006 CAFAT

Ces mesures conjuguées avec une activité économique très dynamique ont permis de redresser les comptes du RUAMM. En 2006, le déficit de la branche santé s'établissait à 436 millions FCFP, soit une réduction de plus d'un milliard par rapport à l'année précédente.

En 2007, cette branche retrouvait le chemin d'un excédent à hauteur de 900 millions FCFP. En 2008, une évaluation à mi-année laisse entrevoir un excédent prévisionnel à hauteur de 2,4 milliards FCFP, qui devra bien sûr être confirmé.

4.2.3.2 Mais un système encore financièrement fragile

Toutefois, ce retour à une situation excédentaire ne doit pas cacher le fait que le déficit cumulé de la branche maladie s'élève encore en 2008 à 2 milliards FCFP et que cette dernière ne dispose d'aucune réserve disponible, alors même que les textes réglementaires prévoient une réserve minimum de 13,7 milliards FCFP pour cette branche.

Ces quelques données financières permettent de mieux appréhender l'ampleur du rétablissement financier à réaliser.

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

Par ailleurs, il faut prendre en considération avec toute la prudence qui s'impose, le fait que les projections faites par les services financiers de la CAFAT font état d'un retour au déséquilibre à partir de 2010.

Les causes de cette fragilité sont multiples

Cette projection pessimiste trouve son explication dans un faisceau de raisons qui concourent à cette progression continue des dépenses de santé, et parmi lesquelles on retrouve :

- La hausse du coût des soins alors que les sources de financement restent limitées (population de 244 000 habitants),
- Le vieillissement de la population,
- Le coût de plus en plus élevé des traitements médicamenteux,
- Les possibilités techniques offertes désormais sur le territoire...

On ne peut écarter également l'éventualité d'un ralentissement de l'activité économique qui aurait des répercussions immédiates sur le niveau des ressources du régime (TSS et cotisations)

La survie du système nécessite la mise en œuvre de mesures structurelles fortes

La poursuite des efforts de rationalisation des dépenses de santé est donc incontournable mais elle n'évitera pas l'indispensable

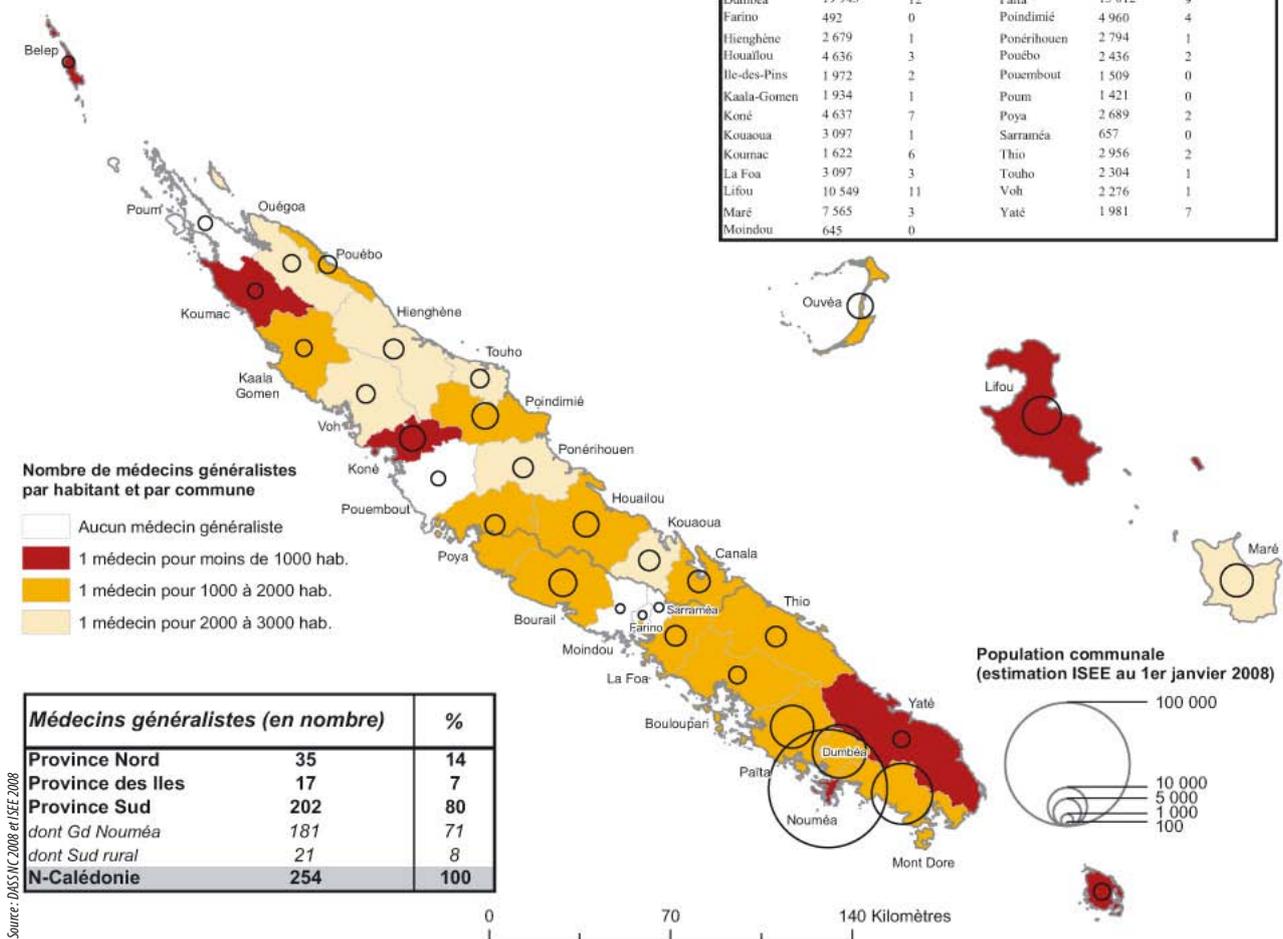
réflexion sur les mesures structurelles à mettre en œuvre dans les années à venir pour sauvegarder ce régime de protection sociale (taux de cotisation à revoir ou fiscalisation du régime etc.). En effet, ce régime concerne une population dont le nombre effectif de cotisants est restreint, mais qui est en attente des meilleurs soins.

La réflexion à engager devra intégrer plusieurs paramètres comme par exemple celui de la spécificité du territoire de la Nouvelle-Calédonie par rapport à celui de la métropole ou encore celui de la réglementation applicable dans le domaine sanitaire. Elle devra également être l'occasion de nous interroger sur le fait que notre système de soins est fortement inspiré de celui de la métropole - qui, comme chacun le sait, est confronté à de très sérieuses difficultés financières que les réformes successives ne parviennent pas à résoudre, et sur la pertinence de cet adossement.

4.2.3.3 Les risques liés à la répartition des compétences

Elle sera aussi l'occasion de réfléchir aux risques, compte tenu de notre organisation administrative, de voir s'installer plusieurs politiques en matière de santé : une politique territoriale à l'initiative de la Nouvelle-Calédonie et 3 politiques de santé

NOUVELLE-CALÉDONIE MÉDECINS GÉNÉRALISTES NOMBRE PAR HABITANT EN 2008



Source: DASS/NC 2008 et ISEE 2008

à l'initiative des provinces. Sur un territoire restreint géographiquement et avec une population de faible densité, une telle situation engendrerait des risques de dérapage financier et une déperdition des forces médicales et serait, au bout du compte, contre-productive.

4.3 Les professionnels de santé

4.3.1 Une démographie comparable à un département rural métropolitain, mais avec des disparités

4.3.1.1 Leur nombre et leur localisation : de fortes disparités selon les provinces

On compte 601 médecins exerçant sur le territoire soit à titre libéral soit en tant que salariés. Ce nombre correspond à une densité médicale de 250 médecins pour 100 000 habitants en Nouvelle-Calédonie, densité à comparer avec celle de la métropole qui s'établit à 340 médecins pour 100 000 habitants. A titre de comparaison, la densité médicale en Nouvelle-Zélande est de 220 médecins pour 100 000 habitants.

Si on compare maintenant avec un département rural métropolitain d'une taille équivalente comme l'Indre (232 000 habitants), on peut établir le tableau suivant :

	Nouvelle-Calédonie	Indre
Médecins généralistes	120	80 à 89 selon les zones
Médecins spécialistes	130	70

La Nouvelle-Calédonie dispose donc d'une densité médicale satisfaisante au regard des critères de densité.

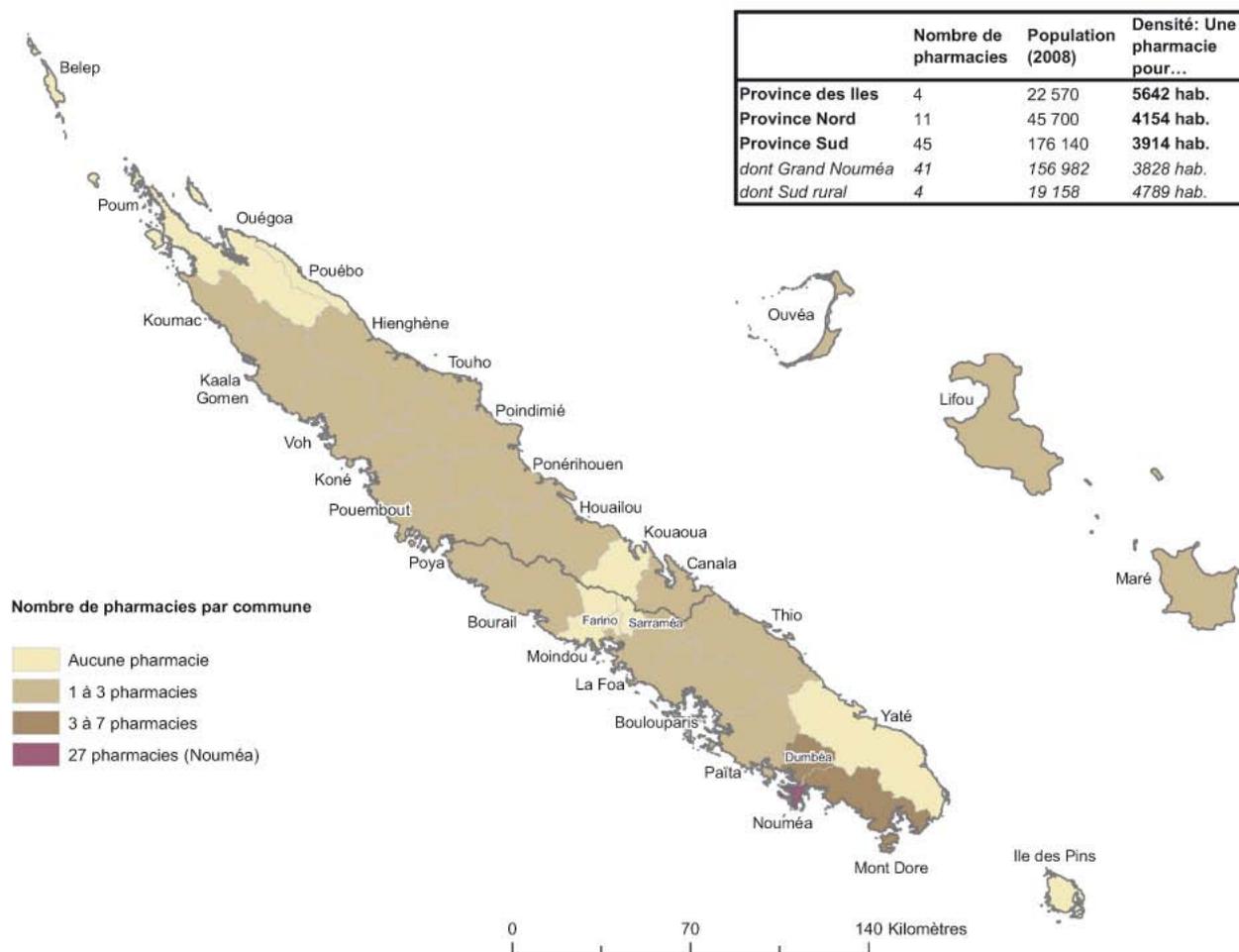
Cette densité mérite d'être affinée au regard des lieux d'exercice des médecins. C'est ainsi que cette densité s'établit à 104 médecins pour 100 000 habitants en province Nord et à 84 médecins pour 100 000 habitants en province des îles. Seule, la province Sud atteint une densité de 288 médecins pour 100 000 habitants, se rapprochant ainsi de la densité métropolitaine.

La présence des officines pharmaceutiques est aussi très déséquilibrée d'une province à l'autre. 72 officines sont comptabilisées (104 dans un département comme l'Indre) dont 32 sur la seule commune de Nouméa. Il y a donc, d'une part, un nombre insuffisant, et d'autre part, un fort déséquilibre entre la brousse et Nouméa.

A titre de comparaison, la densité est de 30 pharmacies pour 100 000 habitants en Nouvelle-Calédonie et 75 en Nouvelle-Zélande.

NOUVELLE-CALÉDONIE RÉPARTITION DES PHARMACIES EN 2008

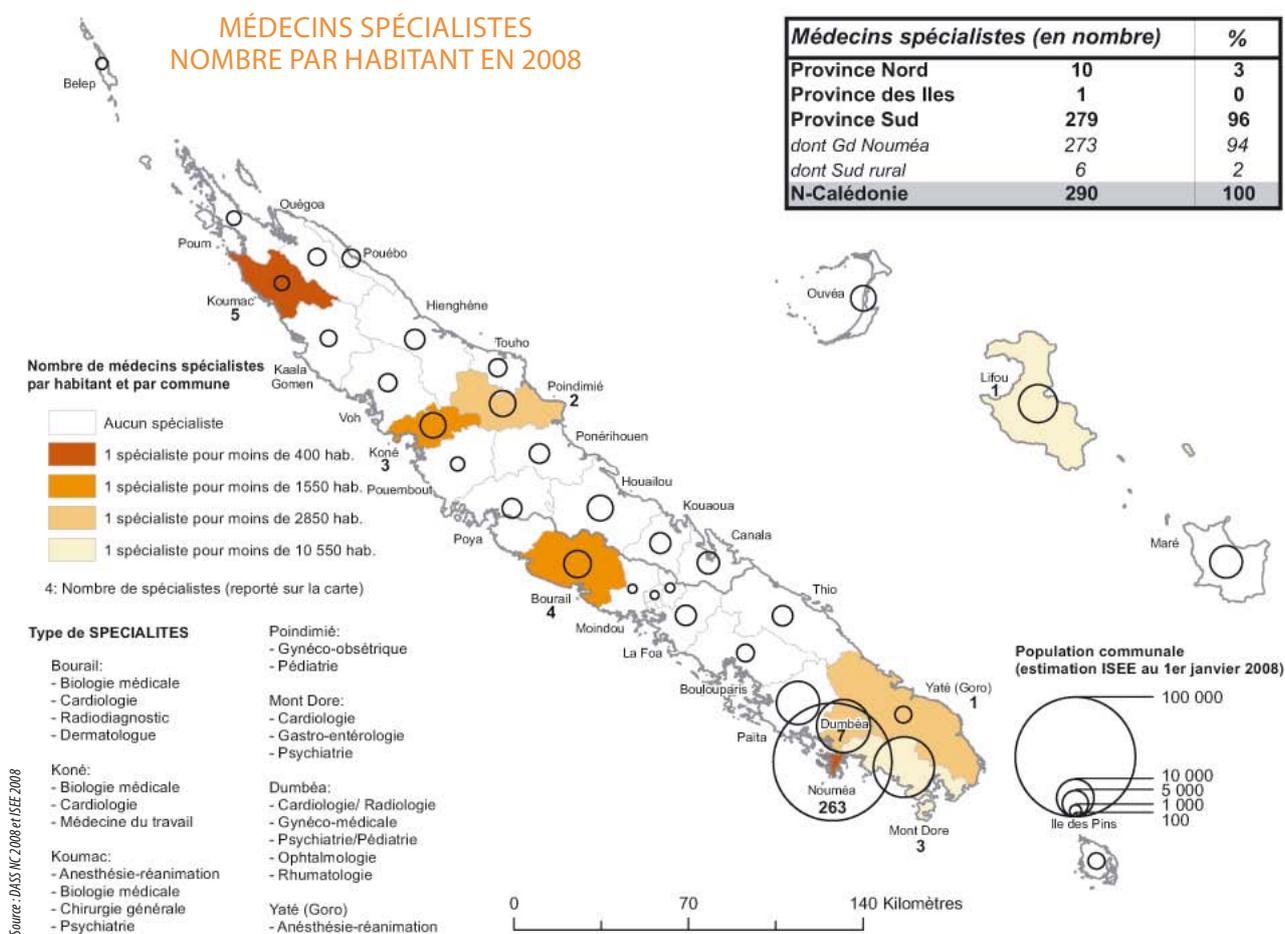
Nombre total en 2008 : 60 pharmacies



Source : OPT 2008, ISEE 2008

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances



La densité des chirurgiens dentistes s'établit à 52 pour 100 000 contre 68 pour 100 000 en métropole, mais elle est de 43 pour 100 000 en Normandie ou encore 38 dans l'Indre, celle des sages-femmes à 151 pour 100 000 contre 116 pour 100 000 en métropole, celle des infirmiers à 439 pour 100 000 contre 768 pour 100 000 en métropole, et enfin celle des kinésithérapeutes à 53 pour 100 000 contre 102 pour 100 000 en métropole.

4.3.1.2 Une obligation spécifique de conventionnement et l'existence de zones régulées qui ne portent pas leurs fruits

Il est à noter une particularité calédonienne n'existant pas en métropole. Les médecins libéraux, infirmiers, kinésithérapeutes, dentistes ne peuvent pas s'installer librement et sont soumis à un principe de conventionnement s'ils souhaitent exercer dans ce qui est communément appelé la zone régulée, à savoir, Nouméa, Mont-Dore, Païta et Dumbéa.

L'exercice de leur profession est soumis à l'obtention d'un conventionnement fixant leur secteur d'exercice délivré par la CAFAT en lien avec la DASS de la Nouvelle-Calédonie, les différents financeurs et qui s'appuie sur certains critères, dont le besoin de professionnels de telle ou telle spécialité dans la zone considérée. Cette obligation de conventionnement n'existe pas ailleurs sur le territoire en dehors de la zone régulée. Son objectif, fixé dans le premier plan de maîtrise des dépenses de santé de 1994, est de favoriser une installation de ces professions sur l'ensemble du territoire en évitant une concentration sur l'agglomération de Nouméa. Les quelques données statistiques données ci-dessus démontrent que cet objectif est loin d'avoir été atteint. Le constat d'une densité médicale calédonienne plus faible que la densité métropolitaine peut donc être posé.

4.3.1.3 Une pénurie de médecins libéraux dans certaines spécialités mais une situation favorable dans les hôpitaux

La pénurie de médecins dans certaines spécialités médicales (en pédiatrie notamment) est clairement établie et découle directement de la même pénurie constatée en métropole. En effet, la formation d'un nombre très insuffisant de médecins, alliée au fait que certaines spécialités médicales sont trop peu rémunératrices, conduisent en métropole à une situation de manque réel de praticiens, à tel point qu'il est fait appel à des spécialistes d'autres pays d'Europe pour pallier les manques dans certaines zones rurales.

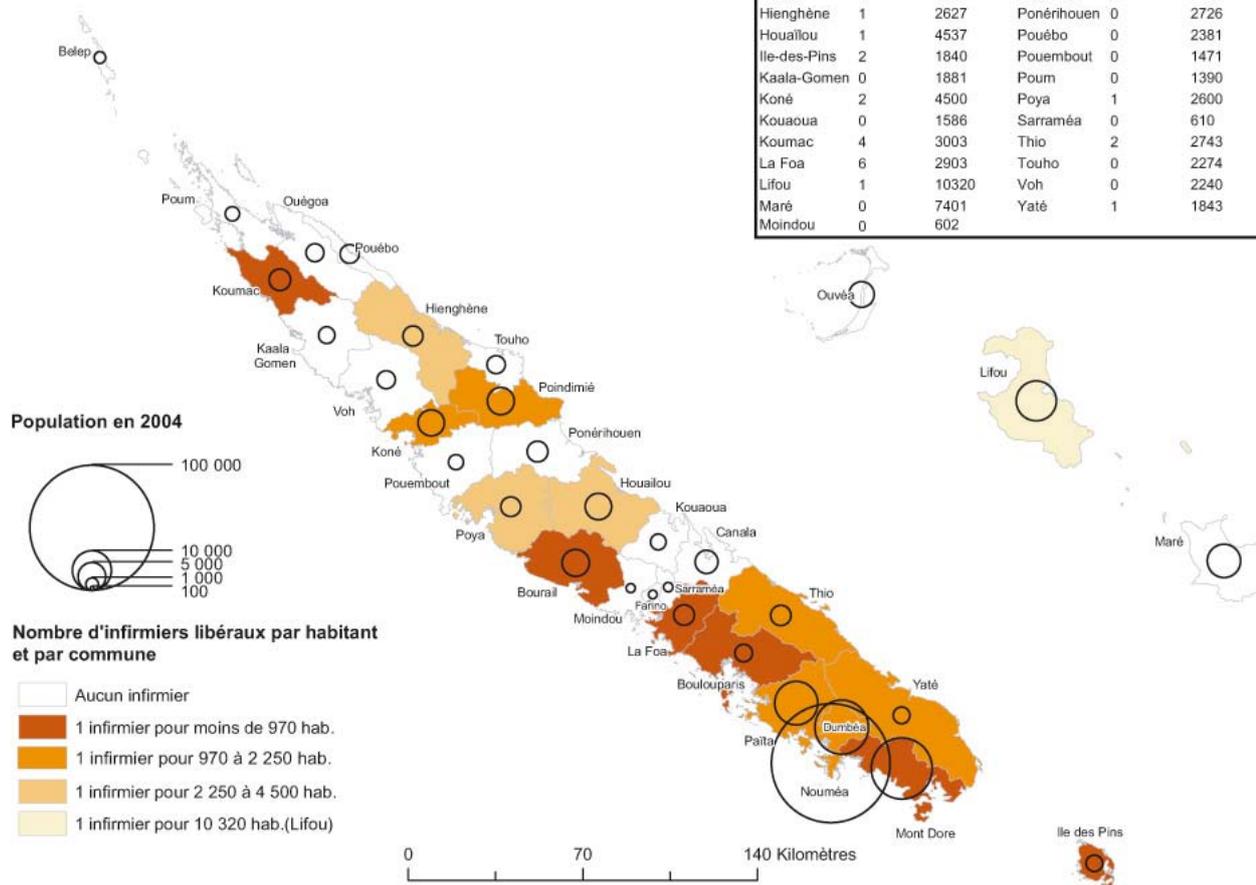
Le recrutement en Nouvelle-Calédonie de médecins hospitaliers ne pose pas de difficulté majeure, contrairement à la situation de grave pénurie que rencontrent les hôpitaux métropolitains. Cette situation peut s'expliquer par le statut très favorable des praticiens hospitaliers territoriaux.

4.3.1.4 Un manque d'ouverture aux médecins des pays voisins

Il est regrettable que les médecins australiens ne puissent venir exercer en Nouvelle-Calédonie du fait de la réglementation actuellement en vigueur. Cette situation est d'autant plus paradoxale que de très nombreuses évacuations sanitaires ont pour destination les hôpitaux australiens, et qu'il paraît pour le moins incompréhensible que ces médecins soient suffisamment performants pour prendre en charge les malades Calédoniens dans leurs hôpitaux mais insuffisamment formés pour exercer librement en Nouvelle-Calédonie.

Ce paradoxe est directement lié à l'exigence de bilatéralité dans la reconnaissance des diplômes entre Etats. La France et

INFIRMIERS LIBÉRAUX NOMBRE PAR HABITANT EN 2008



Source : DASS NC 2008, ISEF RP 2004

l'Australie n'ont pas conclu de convention de reconnaissance mutuelle de leurs diplômes médicaux. Les médecins exerçant en Nouvelle-Calédonie, mais comme rappelé plus haut, tous formés en métropole, s'opposent donc au fait que la Nouvelle-Calédonie, compétente en matière de santé mais non pas en matière de délivrance de diplôme universitaire, accepte le principe de la reconnaissance du diplôme australien.

4.3.2 La formation des professionnels de santé

4.3.2.1 Les professionnels de la santé sont formés essentiellement en métropole

Les professionnels médicaux et para-médicaux ont été, dans leur très grande majorité, formés dans les universités métropolitaines – actuellement, seule la première année de médecine peut être effectuée à l'Université de la Nouvelle-Calédonie-. Ils arrivent sur le territoire après avoir exercé leurs professions respectives dans l'environnement métropolitain. Ils dispensent donc une médecine telle qu'elle est enseignée en métropole.

Le constat de très bonne qualité des professionnels de la santé dans leur ensemble, exerçant sur le territoire, a pu être posé.

4.3.2.2 Infirmiers : une formation et un diplôme territoriaux, mais des conditions d'exercice plus ou moins difficiles selon le lieu d'exercice

Une formation existe sur le territoire, dispensée par l'institut des

formations des professions sanitaires et sociales. Le nombre d'infirmiers formés annuellement, qui est au mieux des promotions de 30 diplômés par an, apparaît comme beaucoup trop faible par rapport aux besoins recensés, d'autant plus que tous ne restent pas sur le territoire.

On constate que l'exercice de la profession d'infirmier est très différent selon le lieu d'exercice : un infirmier travaillant au CHT Gaston Bourret de Nouméa ne rencontre pas les mêmes difficultés qu'un infirmier travaillant dans un dispensaire provincial, et tous deux ne doivent pas faire face aux mêmes responsabilités. Il en va de même pour un infirmier libéral travaillant dans le secteur de Nouméa et un infirmier libéral travaillant en brousse. Il a été jugé regrettable que les infirmiers de brousse n'aient pas la compétence de prescrire des soins, ce qui dans certains cas se révélerait utile compte tenu de l'isolement géographique.

4.3.2.3 Une approche de la spécificité culturelle encore marginale

Toutefois, cette formation métropolitaine a des effets induits qui peuvent être regrettables car elle ne prend pas toujours suffisamment en compte les réalités calédoniennes et notamment la perception de la maladie dans les cultures océaniques. La profession d'infirmier n'échappe pas à ce fait, bien que l'adaptation à la spécificité culturelle soit en cours d'étude dans la formation à cette spécialité.

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

4.3.3 Une prise en compte insuffisante de la médecine traditionnelle dans la formation

La trop faible place faite à l'approche culturelle de la maladie par les professions médicales est aussi liée à la trop faible place laissée à la médecine traditionnelle pratiquée encore de nos jours dans les tribus de l'intérieur et des îles. Il est constaté que cette médecine traditionnelle est méconnue voire méprisée par le corps médical. Ce constat paraît tout à fait dommageable alors

qu'une complémentarité entre médecine officielle et médecine traditionnelle permettrait, si elle était bien comprise et assumée par les médecins européens et les soignants mélanésiens, d'aboutir à une meilleure et plus rapide prise en charge des malades. La situation actuelle conduit à une prise en charge très tardive, pour ne pas dire trop tardive, d'un certain nombre de personnes arrivant dans les structures de soins officielles dans un état de santé très dégradé, sans réelle chance d'amélioration.

5. Le logement

Le logement, tout comme l'emploi, est l'un des facteurs majeurs pouvant conduire à l'exclusion lorsqu'on ne peut y accéder. Le logement a toujours été considéré comme une priorité mais les moyens affectés étaient faibles. Aujourd'hui, devant l'urgence, des moyens conséquents sont consacrés au logement social. Bien que les provinces aient la compétence logement, elles n'ont pas pour autant la maîtrise de toutes ses composantes, ce qui rend nécessaire une meilleure cohérence des interventions des collectivités publiques de Nouvelle-Calédonie en la matière.

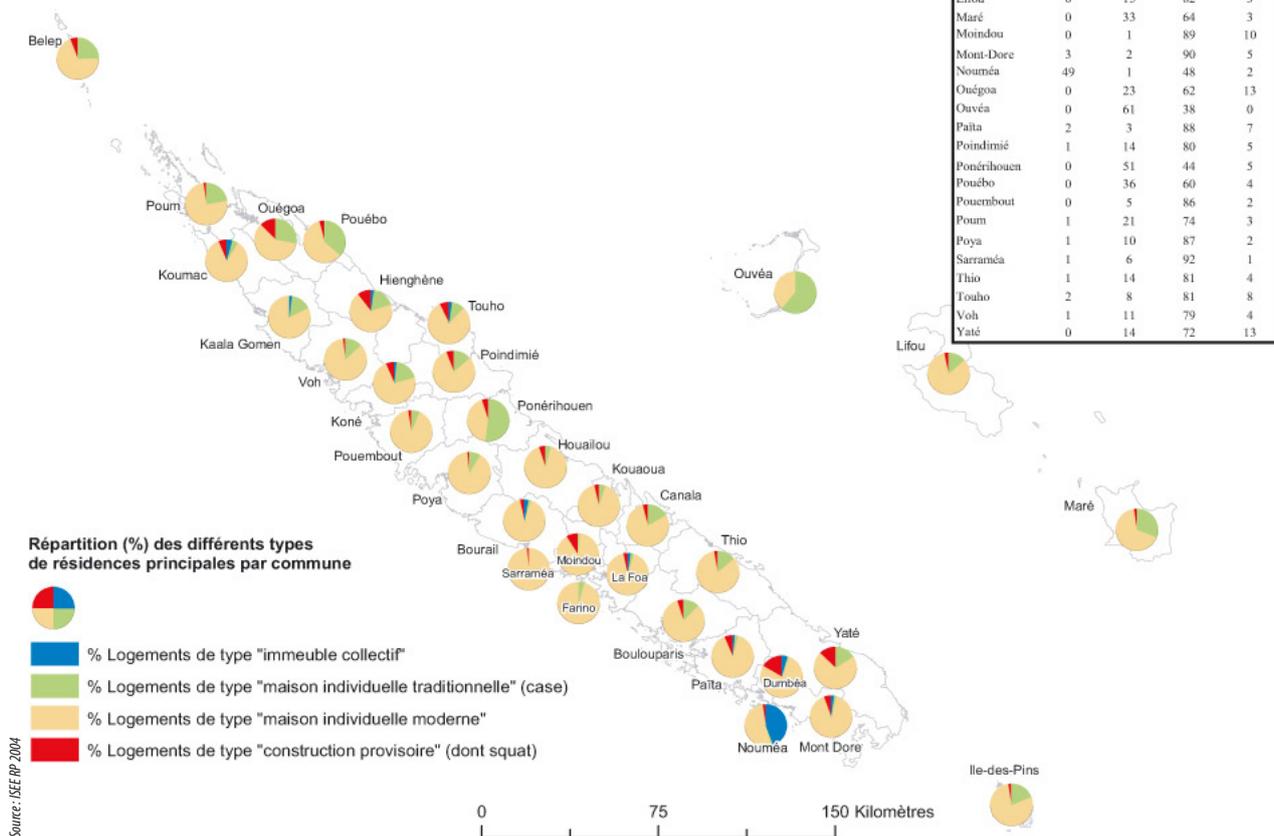
5.1 Des inégalités régionales sur le niveau de confort des logements

Avant d'aborder le logement social, quelques indicateurs sur le logement en Nouvelle-Calédonie. Les trois cartes suivantes

démontrent bien le déséquilibre quant à la qualité des logements entre les différentes régions de Nouvelle-Calédonie.

La première carte fait ressortir que c'est sur la côte Est et dans les îles que subsiste le plus grand nombre de maisons traditionnelles de type « cases » et de logements provisoires de type « cabane ». Toutes les populations ne sont donc pas « logées à la même enseigne » pour leur habitation. L'habitat de la côte Est se rapproche plus de celui d'un pays en voie de développement alors que la côte Ouest offrirait une qualité d'habitation proche de celle des pays développés.

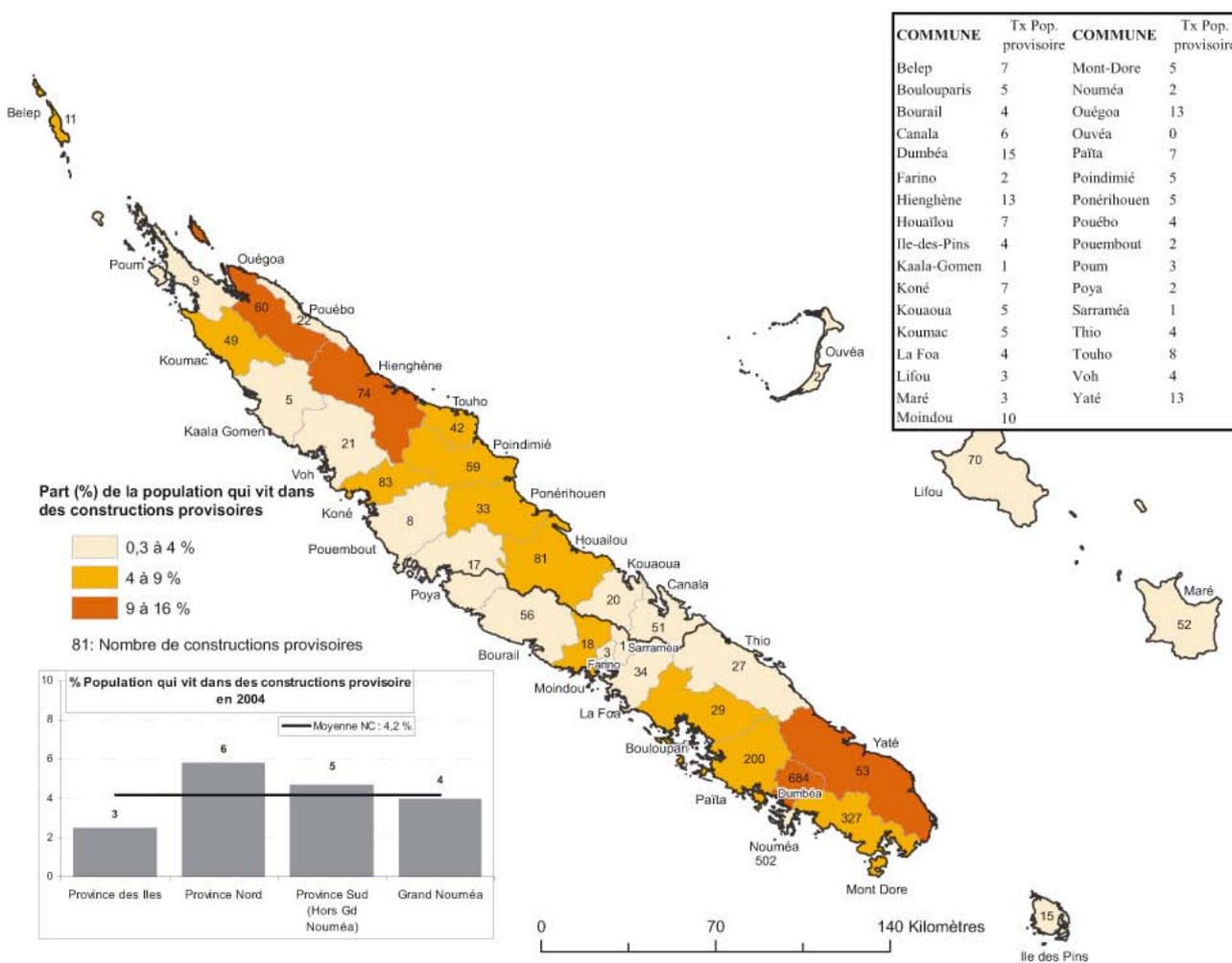
NOUVELLE-CALÉDONIE TYPOLOGIE DES LOGEMENTS EN 2004



TYPE DE LOGEMENT

LOCALISATION DES CONSTRUCTIONS DITES PROVISOIRES EN 2004

Remarque : dans le Grand Nouméa, les squats sont inclus dans cette typologie.
Pour le reste du territoire, cette classification est liée au matériau utilisé pour la construction (tôle)



Source : ISEE, RP 2004

Cette seconde carte précise la présence des logements provisoires et fait apparaître là encore des déséquilibres entre les différentes régions. C'est à nouveau principalement sur la côte Est que l'on trouve cet habitat, mais aussi dans l'agglomération de Nouméa. Les motifs à l'origine de ces constructions précaires sont a priori différents dans ces deux régions.

Dans l'agglomération, on peut évoquer deux motifs :

- l'accroissement démographique est tel que le rythme de nouvelles constructions n'arrive pas à répondre à la demande. Cela doit rester vrai au-delà de 2004, même si le nombre de logements sur le grand Nouméa a cru de 4,5% (source IEOM) ;
- les loyers ont énormément augmenté entre 2001 et 2006 (+45%) et situent Nouméa parmi les villes françaises les plus chères avec un prix de location au m² équivalent à la ville de

Cannes (source IEOM). Certaines populations n'ont donc pas les moyens d'accéder à un logement décent et se replient sur ce type de logement.

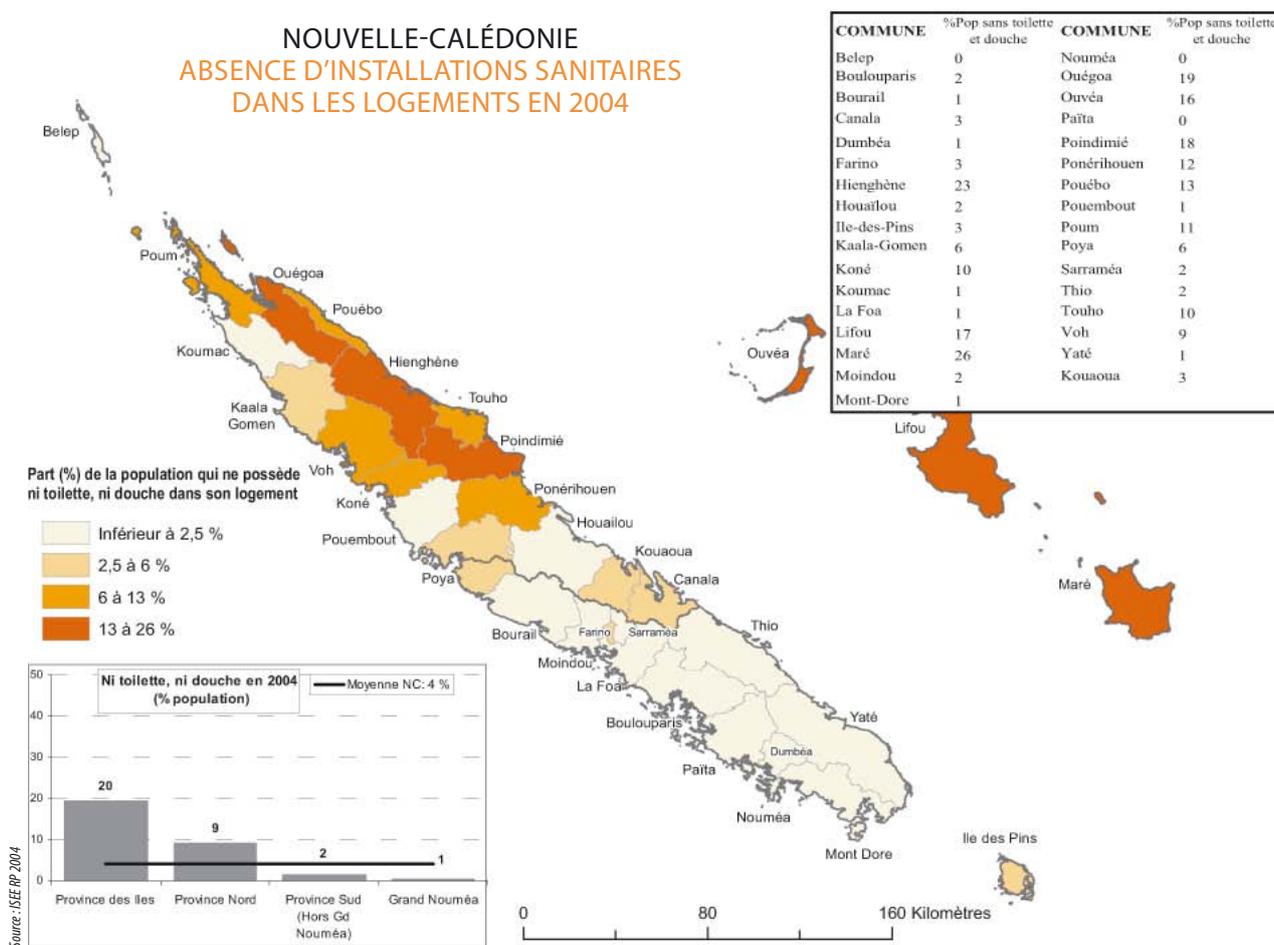
En brousse, la faiblesse des ressources des ménages doit aussi être un facteur explicatif.

La troisième carte, qui suit, souligne bien les inégalités en terme de confort. La différence est nette entre la province Sud et les deux autres provinces bien que des efforts soient faits, comme en province Nord par exemple où un programme d'assainissements individuels a permis de réaliser 1 180 unités fonctionnelles sur l'ensemble des 17 communes. Ce manque d'équipements de confort peut avoir des répercussions importantes sur l'hygiène et donc sur la santé. Il peut également être facteur d'inégalité scolaire pour les enfants.

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

NOUVELLE-CALÉDONIE ABSENCE D'INSTALLATIONS SANITAIRES DANS LES LOGEMENTS EN 2004



A la lecture rapide de ces trois cartes, on comprend tout de suite l'importance du développement du logement social comme facteur d'intégration. Le logement social offre un niveau de confort, et un niveau de prix qui peut permettre au plus grand nombre d'accéder à un logement décent et donc de pouvoir disposer des mêmes chances que les autres.

5.2 Le logement social

En préalable, quelques définitions :

Les aides à l'habitat social recouvrent :

- les aides publiques apportées aux opérateurs spécialisés gérant un parc de logement social (SIC, FSH, etc.). Ces opérateurs doivent, en contrepartie de ces aides, respecter des règles relatives à la surface et au confort des logements qu'ils louent, et relatives au niveau des loyers demandés aux familles bénéficiaires ;
- l'aide à l'accès à la propriété ou à l'amélioration de l'habitat : différents régimes peuvent aider les familles à acquérir ou à améliorer un logement (prêt bonifié voire à taux zéro, subvention, garantie bancaire) ;
- l'aide personnelle au logement, qui peut être accordée aux familles sous conditions de ressources, et qui peut porter soit sur les locations du secteur privé, soit sur le logement social.

La liste des opérateurs du logement en Nouvelle-Calédonie (données ISEE)

- **FSH.** Créé le 17 décembre 1964 à l'initiative des organisations syndicales représentant les salariés et de la Fédération Patronale représentant les entreprises, le Fonds Social de l'Habitat aide à l'accès sociale des salariés. Il gère un parc de logements financé par la défiscalisation.

- **FCH.** Filiale du FSH créée fin 2003, le Fonds Calédonien de l'Habitat assure la promotion, la gestion et l'entretien du parc locatif du FSH, ainsi que la construction de logements sociaux.
- **SIC.** Créée le 28 juillet 1988, la Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie a pour principal domaine d'activité la gestion immobilière. Ses activités consistent en la construction de logements locatifs et en accession à la propriété, ainsi que de locaux commerciaux, mais aussi en aménagement et gestion locative.
- **SECAL.** Créée le 9 juillet 1971, la Société d'Équipement de la Nouvelle-Calédonie a pour principal domaine d'activité l'aménagement (aménagement et développement, aménagement urbain périphérique, construction de logements, aménagement et restructuration du tissu urbain existant, et réalisation d'équipements de superstructures). Ses autres activités consistent en des études urbaines générales et d'autres aménagements.

Uniquement en province Sud :

- **SEMAGGLO.** Créée le 5 décembre 2003, la Société d'Économie Mixte de l'Agglomération a pour principales activités l'immobilier, la production et la gestion d'un parc de logements locatifs aidés et très aidés sur le Grand Nouméa.
- **ADHS.** L'Agence de Développement de l'Habitat Social est une structure centrée sur la rénovation et l'extension de l'habitat existant sur toute la province Sud, avec un objectif de 70 opérations par an.

Uniquement en province Nord :

- **TEASOA.** L'association Renouveau TEASOA est une structure associative rassemblant les communes de la province Nord, dont l'activité est répartie entre l'aide subventionnelle et technique à l'habitat, la construction de logements sociaux destinés aux personnes âgées ou handicapées, et l'accès aidé à la propriété.

5.2.1 Des demandeurs de logement social avec des revenus bas

Au 1^{er} mai 2008, le SMG (salaire minimum garanti) est de 123 541 FCFP, le SMAG (salaire minimum agricole garanti) de 105 010 FCFP. Face au constat de la faiblesse des ressources de la plupart des demandeurs, les opérateurs sociaux essaient de mettre en place des tarifs abordables pour le revenu des ménages.

Par exemple, en province Sud, la Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie détermine 3 niveaux de loyer :

- Logement très aidé : 40 000 FCFP pour un F3 ;
- Logement aidé : 65 000 FCFP pour un F3 ;
- Logement aidé de transition : 80 000 FCFP pour un F3 (30 % du montant des revenus).

(Le reste du parc, soit 50 %, étant privé)

42,2% de la totalité des ménages recensés à la Maison de l'Habitat sont endettés (rapport semestriel 2008 Maison de l'Habitat).

Les revenus des demandeurs sur l'année 2007

(note de conjoncture 2007 de la Maison de l'Habitat, pour la province Sud)

	0 à 1 SMG	1 à 1,5 SMG	1,5 à 2 SMG	2 à 2,5 SMG	2,5 à 3 SMG	3 à 3,5 SMG	3,5 SMG et +	TOTAL
Location	1501	869	431	238	108	51	49	3247
Location & accession	229	507	372	263	141	88	86	1686
Accession	92	253	271	212	156	99	91	1174
Rénovation	43	16	10	8	4	1	1	83
Construction sur terrain	18	12	6	5	2	1	0	44
TOTAL	1883	1657	1090	726	411	240	227	6234

Les revenus les plus faibles (< à 1,5 SMG) constituent 50% des demandes totales (soit 3 106 demandes) auprès de la Maison de l'Habitat.

Le tableau suivant montre que le potentiel de personnes susceptibles de prétendre à un logement social est important puisque près de 60% des ménages du Grand Nouméa ont des revenus inférieurs à 3 SMG. Comme la moitié seulement des habitants de l'agglomération sont propriétaires, 30% de la population de l'agglomération relève du secteur du locatif aux loyers sociaux, parc public ou privé. Ce taux est à calculer par communes : pour Nouméa il se monte par exemple à 33%.

Ce raisonnement doit être affiné en introduisant la composition familiale et le surpeuplement existant aussi dans le parc privé (la décohabitation ira vers le secteur locatif). Il donne cependant une tendance proche de la réalité, d'autant plus que les références sont anciennes et l'augmentation des populations des squats renforce ce pourcentage.

	% des ménages ayant des revenus inférieurs à 3SMG (enquête «ménages-logements 2002»)	% de propriétaires dans les logements occupés (recensement population 2004)
Dumbéa	64,5%	69,4%
Mont-Dore	58,1%	70,2%
Nouméa	57,1%	42,9%
Païta	80,9%	60,2%
Grand Nouméa	59,7%	51,0%

5.2.2 Des loyers peu élevés, mais encore difficiles d'accès pour certaines populations

5.2.2.1 Fixation du niveau des loyers : une compétence provinciale

Ce sont les provinces qui définissent par délibération les niveaux de loyer.

En province Nord : les loyers s'échelonnent de 43 000F/mois (F1) à 85 000F/mois (F5). Pour bénéficier d'un logement, le niveau de revenu du demandeur doit être supérieur à 1 SMG et inférieur à un revenu correspondant à un taux d'effort supérieur ou égal à 20%.

En province Sud : la province distingue trois catégories de logements suivant le niveau de loyers :

Catégorie de logement	Niveau de loyers variable suivant taille du logement du F1 au F5	Niveau de revenu plafond du ménage
Locatif très aidé (LTA)	de 19 100 à 53 700	1,3 SMG
Locatif aidé (LA)	de 31 000 à 87 000	2,6SMG
Locatif aidé de transition (LAT)	de 45 700 à 116 000	3,6SMG

Seuls les locatifs aidés et très aidés bénéficient d'une aide à la pierre ; les locatifs aidés de transition (LAT) qui sont inclus dans les programmes de logements sociaux bénéficient de l'exonération de TSS en raison de leur participation à la mixité des opérations sociales.

En province des îles Loyauté : il n'y a pas de logements locatifs sociaux.

Ces données montrent que le niveau des loyers pratiqués, dont les montants sont pourtant déjà faibles en raison des subventions accordées aux bailleurs, ne permettent pas aux ménages à très faibles revenus d'accéder à ces logements. Les collectivités ont alors la possibilité :

- soit d'augmenter l'aide à la pierre pour diminuer le niveau de loyer mais cette solution a pour inconvénient de réduire la production de nouveaux logements, à enveloppe constante du contrat de développement ;
- soit de créer une aide à la personne (appelée aide au logement) variable suivant les revenus du bénéficiaire.

C'est cette dernière solution qui a été retenue en avril 2007.

Mais la répartition entre l'aide à la pierre (compétence provinciale) et l'aide à la personne (compétence Nouvelle-Calédonie) devra être analysée régulièrement. Il s'agit là d'un élément fondamental de la politique du logement social.

5.2.2.2 Une réelle avancée avec la mise en place de l'aide au logement

Un dispositif récent, créé en 2007

L'aide au logement a été créée par la Nouvelle-Calédonie par une loi du pays (n°2007-4 du 13 avril 2007) et une délibération du congrès (n°286 du 18 avril 2007). Cette aide vient compléter l'aide à la pierre accordée au secteur locatif. Elle est destinée aux familles logées soit par les bailleurs sociaux institutionnels, soit dans le parc privé dont les loyers sont compatibles avec ceux fixés par la délibération du congrès.

Un financement tripartite

Le financement du dispositif est assuré à raison d'un tiers par la Nouvelle-Calédonie, un tiers par le FSH et un tiers réparti entre les trois provinces proportionnellement au ratio de population issu du dernier recensement.

Une aide réelle pour les familles et un nombre de bénéficiaires en augmentation constante

Cette aide, revue annuellement pour chaque bénéficiaire permet ainsi de pouvoir loger des familles qui en étaient exclues jusqu'à maintenant. Mais il est encore prématuré d'en dresser la portée.

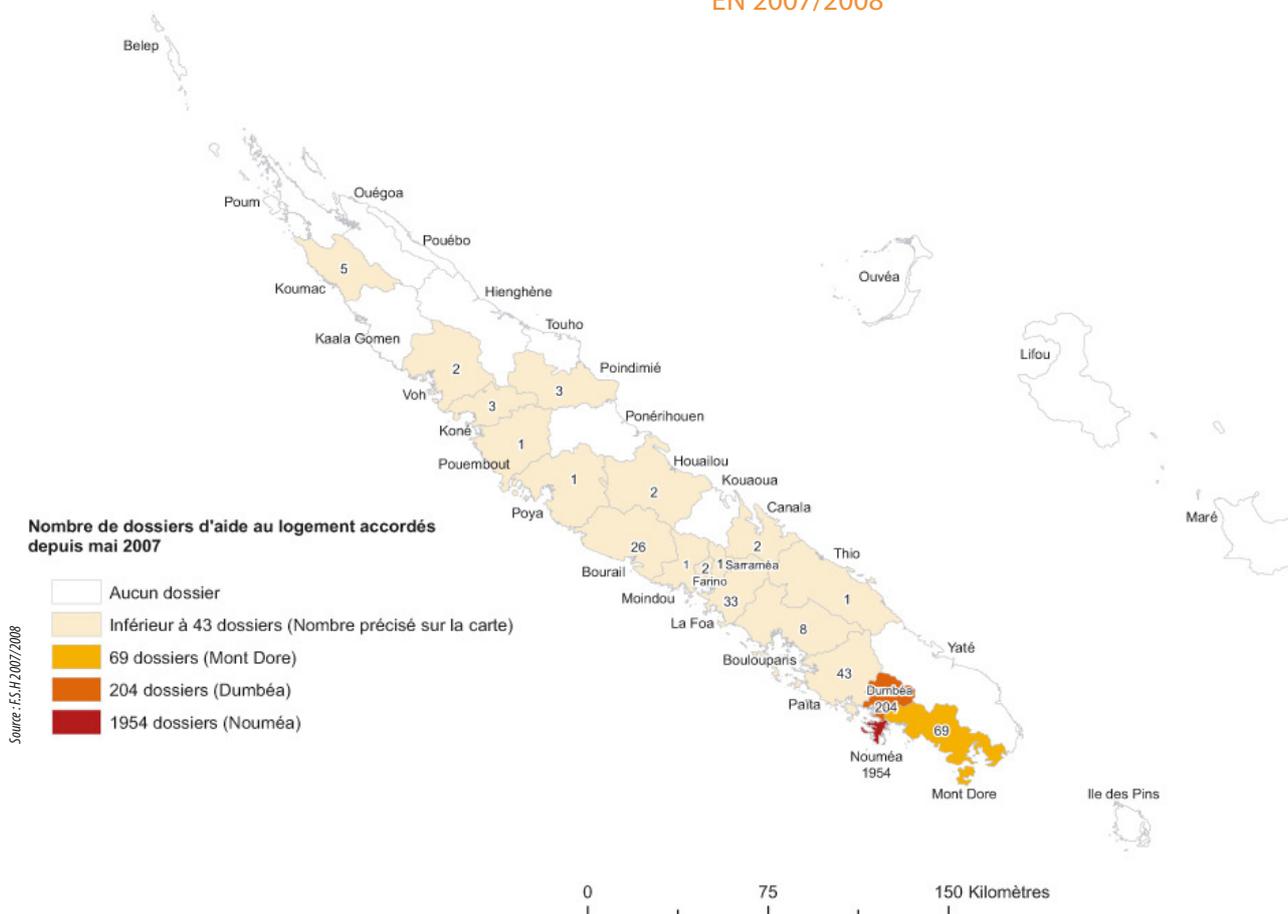
2 400 ménages ont bénéficié de ce dispositif en 2007 ;

4 000 ménages devraient en bénéficier en 2010 pour un coût de l'ordre de 1 milliard FCFP.

Cette aide contribue à la solvabilité du ménage. En moyenne, elle s'élève à 24 000F/mois en moyenne.

Les bénéficiaires de cette aide sont essentiellement concentrés sur le Grand Nouméa, car c'est là où la demande de logement est la plus forte et que les loyers sont les plus élevés.

NOUVELLE-CALÉDONIE AIDE AU LOGEMENT : FOND SOCIAL DE L'HABITAT (F.S.H.) EN 2007/2008



5.3 Les constats sur l'existant en matière de logement social

5.3.1 Des implantations géographiques compliquées

5.3.1.1 Des implantations en zone urbaine face à des difficultés

Des contraintes de coût et d'acceptation sociale

Des choix des modes d'urbanisation définis par les collectivités dépendent les modes de vie des populations. La tendance maintes fois constatée, ici et ailleurs, est de voir les opérations de construction de logements sociaux se faire en périphérie des zones déjà urbanisées en raison :

- du moindre coût du foncier ;
- d'une absence de voisinage souvent hostile à ce type d'opération.

Ces opérations ainsi réalisées génèrent en elles-mêmes le phénomène d'exclusion : sentiment de mise à l'écart, éloignement des services, éloignement de l'emploi, difficultés du transport, etc.

Des implantations parfois anarchiques et inadaptées à leur environnement qui nuisent aux conditions de vie des habitants

Par ailleurs l'absence de maîtrise publique conduit à :

- un enchevêtrement de lotissements sans aucune cohérence entre eux ;
- des réseaux routiers non structurés où parfois le transport en commun ne trouve pas sa place ;
- des non-intégrations dans l'environnement où le « chacun pour soi » est mis en exergue ;
- une implantation parfois incohérente des zones d'habitat du fait d'un manque de concertation entre les promoteurs privés et les collectivités, ce qui induit des coûts supplémentaires pour la collectivité en phase d'exploitation (amenées des réseaux, ordures ménagères, ramassage scolaire, équipements collectifs etc.) . Il est cependant à noter que les modes de concertation s'améliorent aujourd'hui ;
- la difficulté pour les collectivités d'anticiper le développement urbain.

En définitive, l'intégration de telles opérations et de leurs habitants dans leur environnement se fait avec de grandes difficultés, et doit être supportée, non pas par le lotisseur, mais par la collectivité qui la subit.

Des insuffisances auxquelles il faut remédier : des objectifs de production ont été fixés...

Les collectivités doivent donc se doter de moyens à la hauteur

des enjeux. Une série de propositions a déjà été formulée en 2007 par le suivi des États Généraux du Logement Social auprès du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Pour la première fois, l'élaboration des contrats de développement et du contrat d'agglomération 2006-2010 a fait l'objet d'une analyse conjointe des objectifs de chacun d'eux : les objectifs de production de 5000 logements sociaux dans le contrat de développement et de programmation des équipements d'accompagnement ont tenté de correspondre à ceux du contrat d'agglomération pour les équipements nécessaires. En effet, il a été noté qu'il faudrait investir environ 2 millions de FCFP par logement nouveau pour réaliser les équipements communaux d'accompagnement (école, terrains de sports, maisons de quartier, etc.). Les résultats inscrits dans le contrat d'agglomération n'ont pas été à la hauteur des besoins, ce qui peut expliquer le décalage entre la réalisation de logements et celle des équipements communaux, ce qui rend encore plus délicate l'insertion des ménages dans leur quartier.

...mais des retards existent : la mise au point d'un Programme Local de l'Habitat (PLH) servant à identifier dans l'agglomération les zones d'implantation de logements sociaux afin d'en déduire les équipements d'accompagnement correspondants n'a pas fait l'objet d'une actualisation depuis 2005, année de son approbation. Les conséquences de cette non-programmation sont supportées par l'administré en bout de chaîne et créent des tensions entre les partenaires techniques et politiques.

5.3.1.2 Des implantations en zones rurales face à d'autres difficultés

Les contraintes de disponibilité des terrains et d'insertion sont beaucoup moins fortes qu'en zone urbaine parce que les programmes sont aussi moins nombreux et de taille plus modeste. Mais l'absence de plan d'urbanisme reste problématique, car le choix du site d'implantation est plus délicat.

L'autre difficulté est l'impossibilité de réaliser des programmes sur des terres coutumières, ce qui ne favorise pas l'intégration et l'insertion de l'ensemble des populations dans les plans de développement.

5.3.2 Un déficit flagrant de logements sociaux

Malgré les efforts soutenus dans la construction des logements sociaux, l'offre reste insuffisante en Nouvelle-Calédonie face à la demande croissante des ménages.

5.3.2.1 Une demande forte...

L'analyse ne porte que sur la province Sud qui seule dispose de moyens de connaissance de la demande ; en effet, la province Sud a créé un outil de mesure avec le Centre d'Information Logement en 1995, transformé en « Maison de l'habitat » en 2006 afin d'avoir un guichet unique de la demande. Les chiffres fournis par la Maison de l'habitat montrent que, malgré l'accroissement de la production de logements constaté à partir de 2004, le nombre de demandeurs de logements ne cesse de croître à hauteur de 5% par an, soit environ 300 demandes supplémentaires par an, sur l'agglomération nouméenne. Il s'élève à 7 180 demandes au 3^e trimestre 2008 dont 75% sont des demandeurs à la recherche d'un logement et 25% sont des demandeurs souhaitant changer de type de logement, soit pour de l'accession à la propriété soit pour un logement de taille

différente ou mieux situé.

A ces demandes, il faut rajouter celles urgentes qui concernent des personnes qui se retrouvent en squat, hébergées en familles ou chez des amis, en foyer, hôtel, ou SDF (soit 3 245 personnes) 68,8% (soit 2 233 personnes) des demandes urgentes ont des revenus inférieurs à 1,5 SMG.

La réalité des besoins serait donc estimée à plus de 10 000 demandes.

Du 1^{er} janvier au 31 mai 2008, soit cinq mois, la Maison de l'Habitat a reçu 8 580 personnes soit une moyenne de 95 personnes par jour, et 10 personnes en moyenne par jour de plus par rapport à 2007. Selon le rapport technique semestriel de la Maison de l'Habitat arrêté en juin 2008, sur 6234 demandes en instance à cette date (tous types de demandes confondues), 46,5 % ont été déposées avant 2005 ou en 2005.

5.3.2.2 Une demande concentrée sur le Grand Nouméa du fait de son attractivité

L'emploi et la scolarité sont les deux premiers facteurs d'attractivité de l'agglomération nouméenne. Vient ensuite le rapprochement des services de santé. Les populations viennent aussi bien des deux autres provinces que de l'extérieur de la Nouvelle-Calédonie, comme les Wallisiens en particulier. Pôle d'emploi par excellence en Nouvelle-Calédonie, Nouméa collecte la plupart des demandes en logement social en province Sud (68,6%), suivie du reste de l'agglomération (20%).

Provinces	Demandes reçues en 2007	Demandes reçues en 2008
Provinces Iles et Nord	88	67
Province Sud	7031	6167

(Données rapport juin 2008 Maison de l'Habitat)

5.3.2.3 Une demande en émergence sur VKP

Sur la zone VKP, certains indicateurs comme l'inflation des prix du foncier montrent l'attractivité de cette zone d'emploi. La migration des populations sur VKP se fait davantage au sein de la province Nord. Or le logement social est encore peu développé sur VKP, et on y voit apparaître les premiers squats.

5.3.2.4 Le F3 : grand favori des demandeurs

La taille moyenne des ménages est de 3 à 4 personnes. Ces familles mobilisent un certain type de logement : F3 (38 % des demandeurs) et F4 (29 % des demandeurs), suivis ensuite du F1 (17 %). Cette dernière catégorie reflète une évolution marquée des habitudes familiales. (cf. § 5.6.2)

5.3.2.5 En réponse : une forte hausse de l'offre de logement social, plus forte en province Sud

Les chiffres ci-après sont actualisés à la fin 2007.

Le terme « conventionnement » utilisé dans les tableaux ci-dessous désigne l'engagement de l'opérateur social à réaliser une opération déterminée avec l'apport financier de la province. Un délai de 2 à 3 ans s'écoule entre le conventionnement et la livraison. La reconstruction de près d'un millier de logements après le passage du cyclone Erica est prise en compte dans les tableaux ci-dessous mais n'entre pas dans les analyses de production.

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

La production de logements sociaux par province est la suivante :

Province Sud

Année		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Locatif	Conventionnement	310	105	182	176	758	522	663	934	734	650	650
	Livraison	131	286	205	55	195	324	683	513	518	881	850
Accession	Conventionnement	110	108	77	78	83	41	55	188	300	350	350
	Livraison	85	130	97	99	110	178	113	114	222	250	350
Erica	Conventionnement	-	-	-	434	-	-	-	-	-	-	-
	Livraison	-	-	-	-	168	236	30	-	-	-	-
Réhabilitation	Conventionnement	69	69	57	37	56	80	38	70	80	90	90
	Livraison	49	79	66	45	32	43	66	99	70	80	90
Total conventionnement logements neufs		420	213	259	688	841	563	718	1122	1034	1000	1000
Total livraison logements neufs hors Erica		216	416	302	127	441	638	796	627	740	1131	1200

Au-delà de ces logements sociaux, c'est un total de 20 000 logements qui sont programmés pour les 20 ans à venir, ce qui devrait représenter 60 000 à 80 000 nouveaux habitants. Une bonne part (peut être près de 60%) relèvera du logement social.

Province Nord

Année		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
locatif	Livraison	11	7	20	32	22	0	0	0	67	67	67
accession et amelioration	Livraison	62	134	149	215	251	192	137	70	250	250	250
Erica & Tremolite	Livraison	-	-	-	101	373	310	-	-	-	-	-
Total livraison logements		73	141	169	348	646	502	137	70	317	317	317

Province des îles Loyauté

Le contrat de développement prévoit la réalisation de 50 logements par an en accession à la propriété

Le nombre de logements locatifs augmente sensiblement sur la Grande-Terre mais tout particulièrement en province Sud où la demande est la plus forte. Cependant, même avec un programme de 1000 logements livrés tous les ans dès cette année, cela ne sera pas suffisant pour répondre à la demande.

5.3.2.6 Une offre privée plus restreinte

Le secteur privé participe également au logement des familles à revenus modestes. C'est ainsi que 340 familles, logées dans le parc privé, ont bénéficié de l'aide au logement en 2007. L'offre privée n'a pas vocation à se substituer à l'offre sociale, mais elle le fait de fait par manque de logements sociaux. Ce sont les studios qui sont les plus utilisés du fait de loyers plus accessibles et qui connaissent alors une suroccupation.

5.3.2.7 L'accession à la propriété : des aides différentes selon la province et le statut des terres

Les trois provinces accordent des aides aux propriétaires occupants suivant des modalités différentes. Ces aides sont mobilisées en terre de droit commun et en terre coutumière.

Elles s'adressent à des familles à très faibles revenus voire sans ressources. Elles revêtent la forme de subventions ou d'avances remboursables sur de longues périodes.

En terre coutumière, ce mode opératoire aboutit à ne pouvoir financer que des logements sociaux, les banques refusant d'octroyer des prêts aux salariés en raison de l'impossibilité d'hypothéquer le bien. Ceci conduit à ne pas pouvoir assurer de mixité sociale en terre coutumière. Les conséquences se font fortement sentir dans les îles. Une réflexion a été menée en 2007 et 2008 par un groupe de travail constitué par le conseil d'administration de l'ADRAF afin de faire des propositions pour permettre le financement par les banques commerciales de logements destinés à des familles dont les revenus les situent hors du domaine social ; la constitution d'un fonds de ga-

rantie, prévue dans l'accord de Nouméa, fait partie intégrante de ce dispositif. Des propositions devraient être remises à la fin 2008.

En terre de droit commun, une frange de population qui ne bénéficie pas des aides publiques en raison de revenus supérieurs aux plafonds dits sociaux, rencontre de plus en plus de difficultés pour trouver à se loger. Cette tendance devrait s'accroître en raison de la hausse des taux d'intérêt des prêts immobiliers et de la réduction de la production de logements intermédiaires après la modification de la loi Girardin. La mise en œuvre d'un prêt à taux zéro a été souvent évoquée. Une proposition a été faite dans le cadre du suivi des EGLS en 2007.

Malgré tous les efforts réalisés actuellement, l'offre de logements sociaux est encore insuffisante.

5.3.3 Les conséquences du manque de logement social

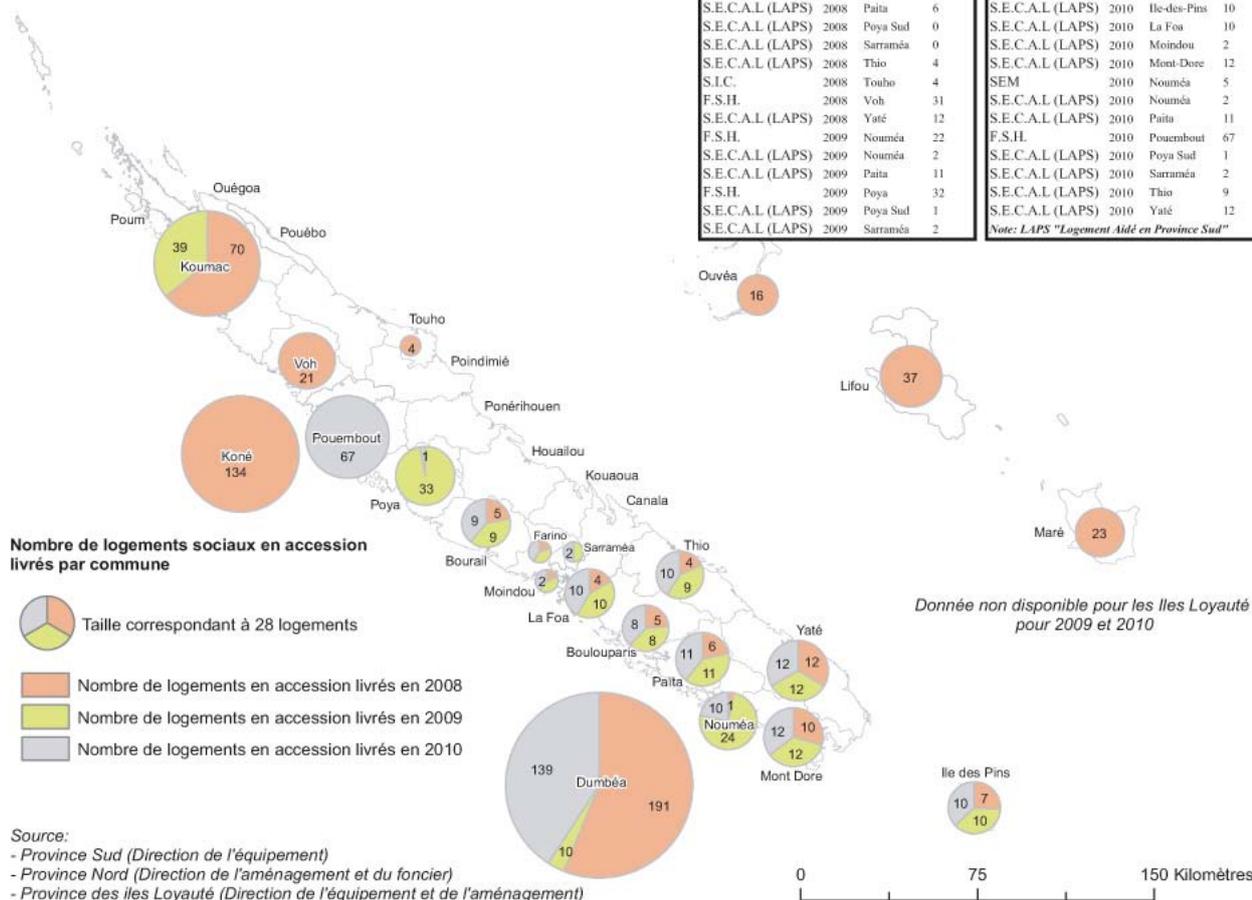
5.3.3.1 Une suroccupation des logements

Autre indicateur d'une mauvaise corrélation entre l'offre et la demande, la suroccupation des logements est un phénomène préoccupant.

En 2002, 7300 logements sont touchés par ce phénomène de précarité soit 50 % d'augmentation depuis 1996. Dans son parc immobilier, la SIC estime à 15 % la part des logements suroccupés dans l'ensemble de son parc.

Ce phénomène est très préoccupant dans le Grand Nouméa, notamment dans les logements privés, où aucun contrôle n'est réalisé et où l'équipement sanitaire des logements ne correspond pas au nombre d'occupants.

NOUVELLE-CALÉDONIE NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX EN ACCESSION LIVRÉS EN 2008, 2009 ET 2010



La suroccupation entraîne une dégradation accélérée des équipements privés et collectifs.

5.3.3.2 Des logements locatifs privés souvent anciens et dégradés...

La dégradation des logements est très préoccupante notamment sur Nouméa, et elle est à lier également à leur suroccupation.

Une étude visant à inventorier les immeubles collectifs avait été lancée dans la ville de Nouméa en 2002. 252 immeubles (soit 2000 à 2500 logements de type F1 et F2), construits dans les années 60 et 70, sont actuellement en phase de dégradation. Ces logements, souvent non conventionnés, car au dessus des grilles des loyers sociaux, ne peuvent prétendre à une attribution d'aide au logement. Les provinces Nord et Sud ont donc délibéré pour définir les conditions minimales de décence auxquelles doivent répondre les logements afin d'éviter les « marchands de sommeil ».

En Nouvelle-Calédonie, il n'existe pas de dispositif d'aide pour rénover les habitations en location du secteur privé.

La salubrité est un domaine complexe régi par un règlement trop ancien (1967). Les normes d'habitabilité diffèrent entre les trois provinces.

Une réflexion a été engagée dans le cadre des Etats Généraux du Logement Social (E.G.L.S.) et une proposition d'intervention dans ce domaine a été formulée : elle consiste à instaurer un dispositif d'aide aux bailleurs privés afin de remettre leur bâtiment aux normes de sécurité, d'hygiène et d'accessibilité aux handicapés. En contrepartie de l'aide publique, le bailleur privé s'engagerait à louer le logement ainsi aidé à des familles à revenu modeste dans des conditions définies par une réglementation. Le dispositif pourrait être financé par une taxe sur les loyers, à créer. Ces propositions n'ont pas fait l'objet d'arbitrage. Elles présentent l'intérêt de maintenir les familles dans un tissu urbain existant ou de permettre de mobiliser plus le secteur privé en complément des opérateurs institutionnels.

5.3.3.3 Un nombre de squats en légère diminution

Cette demande non satisfaite engendre les situations suivantes : Le premier squat à Nouville date de 1984 et depuis leur nombre a cru pour atteindre en 2006, 1755 cabanes logeant 1 961 familles, soit 9 000 personnes. L'étude menée en 2008 montre une légère baisse de ces données avec 1 553 cabanes, 1 860 familles et 8 148 personnes. Cette baisse peut être due à l'amélioration du parc social. Mais il faut rester prudent sur cette tendance qui devra se confirmer dans le temps.

5.4 Un manque de cohérence dans les politiques de logement social

5.4.1 Des compétences partagées ...

L'Etat intervient dans l'investissement du logement social :

- directement au travers des contrats de développement (50% en province Sud et 80% en provinces Nord et Iles) ;
- directement lorsque le recours à la force publique est sollicité en cas d'expulsion ;
- indirectement au travers de la loi Girardin dans des proportions estimées au double de celles du contrat de développement.

Il intervient également dans le contrat d'agglomération à hauteur de 40% de son montant notamment pour les équipements d'accompagnement du logement social.

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie intervient :

- directement dans le financement du logement social au travers de l'exonération de droit d'enregistrement et de TSS ;
- indirectement au travers des principes directeurs de l'urbanisme, de la fiscalité (création de taxes affectées), de la protection sociale (aide au logement).

Les provinces sont compétentes en matière de logement. A ce titre, elles interviennent dans le domaine de l'investissement, de l'aide au logement, de l'accompagnement social, des aides financières d'urgence. Elles sont également compétentes en matière d'urbanisme pour définir les modalités d'application des principes directeurs, pour approuver les plans d'urbanisme et les ZAC.

Les communes interviennent dans :

- le domaine de l'urbanisme : conception des plans d'urbanisme, zones d'aménagement, formes d'urbanisation, autorisation de construire ou de lotir.
- l'accompagnement social notamment, dans l'agglomération au travers des CCAS (centres communaux d'action sociale).

Les équipements d'accompagnement : infrastructures réseau et superstructures comme les écoles et les équipements sportifs. (pour mémoire, l'équipement d'accompagnement d'un logement coûte 2 millions FCFP à la commune).

5.4.2 ...qui complexifient la problématique du logement

La multiplicité des collectivités intervenant dans ce domaine nécessiterait un organe de concertation politique. Une proposition a été faite en 2005 dans le cadre du suivi des EGLS en vue de créer une haute autorité du logement qui réunirait, outre les collectivités susmentionnées, les partenaires que sont les opérateurs sociaux, les chambres consulaires, les constructeurs, pour une nécessaire concertation et une meilleure cohérence des politiques du logement. Pour le moment, cette haute autorité n'a pas été mise en place.

Pourtant, les institutionnels ont pleinement conscience de l'enjeu du logement social puisque dès 2002, elles avaient institué les Etats Généraux du Logement Social pour tenter d'établir un état des lieux et des actions d'amélioration.

5.4.3 Des politiques différentes selon les provinces

La province Sud oriente son action à près de 75% vers le locatif en raison essentiellement des moyens financiers plus favorables vers ce secteur et des capacités des bailleurs à entretenir le patrimoine construit.

Les provinces Nord et Iles Loyauté ont axé leurs actions sur l'accession à la propriété, plus adaptée à l'habitat diffus. Toutefois la province Nord marque une nette orientation vers le locatif, notamment en raison de l'industrialisation de la zone VKP.

5.4.4 Un manque d'outils réglementaires

Il n'existe pas de droit de préemption ou droit de préférence en Nouvelle-Calédonie.

La réglementation ZAC est insuffisante. Fiscalement, les communes ne disposent d'aucune ressource, comme par exemple une taxe sur le foncier non bâti. L'atelier 8 « organisation spatiale : occupation du sol, ruralité et urbanisation » a traité ce sujet plus longuement.

5.4.5 Les mesures proposées par les Etats Généraux du Logement Social pas toutes suivies d'effets

Le manque de coordination rend plus difficile leur mise en œuvre. Certaines des mesures élaborées par le suivi EGLS n'ont pas abouti, ou doivent être actualisées, ou réactivées, comme la création d'une haute autorité du logement (proposition faite en 2005), la création du Prêt à Taux Zéro (2006) et la création d'un dispositif d'aides aux bailleurs privés logeant des ménages à revenu modeste (2007).

5.5 Le financement du logement social

5.5.1 Des coûts en hausse

5.5.1.1 Une approche par le montant du loyer

La première approche est toujours liée à l'aspect financier et non pas à la typologie de logement dont les occupants auront besoin. On fixe d'abord le loyer que l'on souhaite obtenir. Et ensuite on procède au montage financier en calculant les subventions à mobiliser. Par exemple, pour financer un logement social dont le loyer est de 35 000 FCFP, il faut le subventionner à hauteur de 8 millions FCFP sur un coût total de 14 millions FCFP. Le reste est financé par un emprunt Caisse des Dépôts et Consignation à taux réduit.

La loi Girardin relative à la défiscalisation outre-mer permet de financer les programmes de logements sociaux et correspond à un équivalent subvention d'environ 30 % du coût du logement. 90 % des programmes sont réalisés en défiscalisation.

5.5.1.2 S'adapter à la hausse du marché

Le problème de financement est conditionné par l'état du marché. Les coûts des matériaux, l'acquisition foncière, le taux d'intérêt et l'évolution des charges salariales peuvent peser sur les coûts de construction d'un logement et sur sa qualité. Le prix d'un loyer doit évoluer à taux constant et ne peut pas se calquer sur les fluctuations du marché, d'où la grande difficulté pour les opérateurs sociaux de trouver un financement viable.

5.5.2 Des engagements financiers qui démontrent une volonté institutionnelle forte

Contrats État/provinces	Montants des dotations des contrats de développement en milliards fcfp					
	Province Sud		Province Nord		Province Iles Loyauté	
	cd	habitat	cd	habitat	cd	habitat
2000-2004	16,1	dont 8,2	17,8	dont 4	8,9	nd
2006-2010	16,6	dont 10	18,7	dont 7,1	8,1	dont 1,2

Ces montants sont utilisés par les provinces soit sous forme de subventions versées aux opérateurs sociaux pour les opérations d'aménagement ou les opérations locatives, soit sous forme de subventions et/ou d'avances remboursables pour les aides individuelles à l'accession à la propriété.

Ces financements Etat/provinces sont complétés par :

1. une utilisation maximale de la loi Girardin évaluée à plus de 12 milliards ;
2. une intervention du FSH de l'ordre de 6 milliards;
3. des emprunts CDC pour le secteur locatif à hauteur de 35 milliards ;
4. une intervention sous forme d'exonération fiscale de la Nouvelle-Calédonie de l'ordre de 4,5 milliards (TSS et enregistrement);
5. une intervention des banques commerciales pour l'accession à la propriété d'environ 15 milliards.

On retiendra la volonté politique forte affichée dans le pourcentage des sommes dédiées à l'habitat (toutes formes confondues). En effet , sur les contrats 2006-2010 :

- 62 % de l'enveloppe totale seront consacrés au logement en province Sud, avec une participation de l'Etat à hauteur de 50 % ;
 - 38 % de l'enveloppe totale seront consacrés à l'habitat en province Nord, avec une participation de l'Etat à hauteur de 80 %.
- La province Sud consacre un tiers de son budget d'investissement au logement social.

L'investissement global nécessaire à la réalisation des programmes de logements sociaux prévus dans les contrats de développement des trois provinces qui est de l'ordre de 90 milliards pour les cinq années de la période 2006-2010, soit près de 30% du chiffre d'affaire estimé du secteur du BTP.

5.5.3 Mais des menaces potentielles sur les financements

Plusieurs éléments pourraient modifier, notablement et dans les années à venir, l'approche du financement du logement social :

1. La hausse des taux d'intérêt des prêts immobiliers entamée en 2007 ;
2. La hausse des coûts de construction, qui est actuellement de l'ordre de 6% par an ;
3. La réduction des bénéfices de la loi Girardin.

5.6 Le Logement en tant qu'outil d'intégration sociale

5.6.1 Mise en place d'un accompagnement social en province Sud

La politique volontariste de résorption des zones squattées, la densification des logements en zone urbaine, l'augmentation significative de la production obligent à analyser les conditions dans lesquelles les familles peuvent accéder à ces nouveaux logements qui marquent, le plus souvent, une rupture avec l'habitat traditionnel océanien.

Cette forme de production a amené la province Sud en 2008 à concevoir des outils d'accompagnement des familles leur apprenant à vivre dans un espace urbain dense et en secteur locatif.

En province Sud, la Maison de l'habitat consacre une attention particulière à l'accompagnement social des personnes qui en éprouvent le besoin, que ce soit pour aider le ménage à rassembler les pièces demandées pour l'accès au logement ou pour l'apprentissage dans la gestion d'un budget.

DILE : Le dispositif d'insertion par le logement et l'emploi (DILE) a été créé en 2006 par la province Sud. Il s'agit de la suite de l'accompagnement social. Cette démarche est très personnalisée. Cette mesure a d'abord fait l'objet d'une expérimentation menée par la SIC en 2005 -2006 sur l'opération de construction de 600 logements au domaine Tuband, à Nouméa.

Les résultats encourageants de cette opération ont montré que sur une durée de 7 mois et sur 99 personnes qui s'étaient portées volontaires, 45 personnes avaient été placées en activité professionnelle de manière confirmée et 13 autres étaient en voie d'insertion. Il a été décidé, en conséquence, d'étendre ce mode d'intervention en liaison avec le Service Emploi Formation et la Mission Insertion des Jeunes: peuvent ainsi en bénéficier les demandeurs d'emploi inscrits en tant que tels, et membres des familles localisées dans des opérations prioritaires de résorption d'habitat insalubre et devant bénéficier d'une aide au logement.

Ce dispositif constitue donc une mesure contribuant à la solvabilisation des familles et par conséquent à leur maintien dans un logement.

En 2007, 200 personnes ont bénéficié de cet accompagnement ;

50 % ont un emploi au bout de 6 mois ;

25 % mettent plus de temps dans le dispositif mais arrivent par trouver également un emploi ;

25 % sortent du dispositif.

La province Nord n'a pas de dispositif structuré en raison de la faiblesse de son parc locatif.

Prévention des expulsions : une réflexion est en cours dans le cadre du suivi des EGLS pour établir une charte de prévention des expulsions, en vue de maintenir les familles à revenus modestes dans leur logement lorsqu'elles rencontrent des difficultés passagères.

5.6.2 Une nécessaire adaptation des constructions aux caractéristiques et exigences nouvelles de la population

L'évolution des modes de vie mène à une exigence accrue en matière de confort dans le logement et du cadre de vie. A titre d'exemple la majorité du parc SIC n'a pas d'eau chaude mais les nouveaux programmes incluent cette prestation.

L'objectif est que le logement social se différencie le moins possible du logement non social.

Etude d'un modèle océanien : en 2006, une étude était lancée pour sélectionner les critères à retenir pour la réalisation de deux types de logement social, l'un basé sur le modèle océanien (cuisine et sanitaire à l'extérieur) plus adapté au milieu rural, et l'autre sur le modèle européen, correspondant plus aux attentes de type urbain. Cette étude a été abandonnée après deux ans, et c'est le modèle européen qui a été retenu, le principe de la pièce à l'extérieur étant toutefois conservé.

En Nouvelle-Calédonie, la maison moderne prédomine au détriment de la maison traditionnelle. Un exemple marquant est celui de la commune de Poya qui entre 1996 et 2004 enregistre une augmentation de 19 à 84 % des maisons de type moderne.

5.6.3 Une volonté de veiller à la mixité

Il s'agit non seulement de veiller à la mixité sociale mais aussi à une mixité ethnique.

Il n'existe pas de règle en la matière, mais simplement des orientations. C'est ainsi par exemple que dans les zones d'amé-

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

nagement en province Sud, la programmation des logements suit une répartition de 50% sociaux et 50% intermédiaires. Par ailleurs, dans le programme de construction de logements sociaux, la répartition est également égalitaire entre locatif aidé et très aidé. Enfin il n'y a pas de ratio entre locatif et accession, mais ce type de mixité est aussi pris en compte.

Des efforts menés de façon officielle...

La mixité sociale est assez récente et fait partie des mesures des états généraux du logement social.

Si l'origine communautaire n'est pas demandée par les bailleurs sociaux, ce qui serait discriminatoire, le choix des ménages bénéficiaires des logements est fait de façon à favoriser une certaine mixité sociale.

Une étude a été lancée sur le Grand Nouméa, en vue de la mise en place de quatre PLH (Programmes locaux d'habitat). Etabli pour une période de 6 ans, le PLH fixe des objectifs et arrête les actions propres à répondre aux besoins de logements et de re-

nouvellement urbain. Le PLH concerne tous les types d'habitat, mais vise en particulier l'objectif de mixité sociale en favorisant une répartition équilibrée des logements sociaux sur tout le territoire.

...mais avec difficulté compte tenu de la mauvaise image dont souffre le logement social

Le logement social souffre habituellement d'une mauvaise image qui peut amener l'ensemble du lotissement, et le quartier dans lequel il est intégré, à se « ghettoïser ». Le quartier de Montravel et la presqu'île de Ducos semblent être atteints par ce phénomène. Le manque d'anticipation du projet et l'absence d'information en direction des riverains sont à l'origine de cette mauvaise image du logement social. Les nuisances potentielles sont l'une des premières préoccupations, alors que la création d'un lotissement social peut apporter beaucoup au niveau économique par la mise en place de services de proximité.

6. La politique familiale et de solidarité

Une définition :

Une politique familiale est l'ensemble des mesures prises par les pouvoirs publics en direction des familles : prestations familiales, mesures fiscales, action sociale à l'échelle du pays. Elle procède d'une volonté politique d'inciter au renouvellement des générations, d'améliorer la qualité de vie des familles et de soutenir, au travers de mesures incitatives, les liens familiaux. Elle nécessite une prise en compte globale des besoins et des attentes des familles.

Il s'agit tout d'abord de pouvoir définir de façon consensuelle la notion de famille, en tant que cible des politiques à mener.

6.1 La notion de famille

6.1.1 La difficulté de poser les contours de la notion de famille

Dans un territoire multiculturel comme la Nouvelle-Calédonie, la notion de famille diffère d'une communauté à l'autre. De la famille au sens restreint, parents et enfants, qui est plutôt d'une conception occidentale, on peut passer, dans le monde océanien, à une notion beaucoup plus large incluant toute la parenté et même au-delà. Mais le métissage des cultures rend sans doute la frontière beaucoup plus floue entre les deux approches.

Selon les réflexions engagées, l'appartenance culturelle est un facteur essentiel pour la définition de la notion de famille dans un environnement donné.

Toutefois, l'évolution de la société, l'arrivée d'une multitude d'informations en provenance de l'extérieur du territoire, l'industrialisation, le développement économique avec comme corollaire une situation de l'emploi florissante, l'exode rural de la brousse vers l'agglomération de Nouméa sont autant de facteurs qui semblent devoir réduire la notion de famille telle qu'elle a été appréhendée longtemps en Nouvelle-Calédonie, pour la rapprocher de plus en plus d'une notion de famille plus restrictive qui se résume aux parents, grands-parents et enfants.

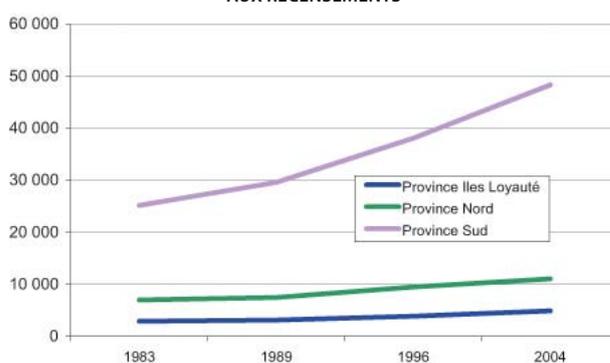
L'idée du foyer parents-enfants éventuellement élargi aux grands-parents paraît donc pouvoir être retenue. Cependant, cet élargissement de deux générations - parents-enfants - à trois générations a un impact financier et nécessite un choix.

6.1.2 Une structure familiale en évolution

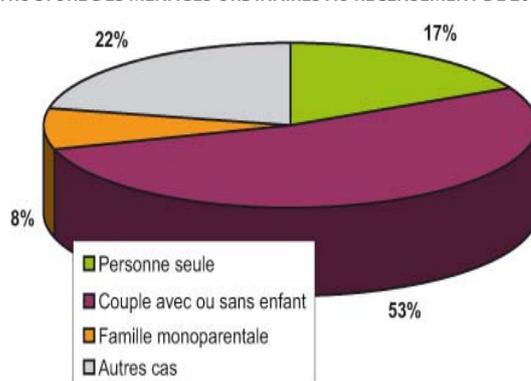
Elle évolue comme dans toutes les sociétés actuelles, et avec les mêmes problématiques mais qui, ici, bousculent les traditions : monoparentalité, familles recomposées, suroccupation des logements avec recombinaison de plusieurs cellules familiales au sein d'un même foyer... Le suivi de ces familles élargies constitue une réelle difficulté pour les services sociaux.

Ces mutations doivent être prises en compte dans l'émergence de la construction d'une politique familiale.

NOUVELLE-CALÉDONIE
ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MÉNAGES ORDINAIRES
AUX RECENSEMENTS



NOUVELLE CALÉDONIE
STRUCTURE DES MÉNAGES ORDINAIRES AU RECENSEMENT DE 2004



Source : TEC/ISEE/NC 2007

6.1.3 Une baisse sensible de la taille moyenne des familles calédoniennes dans les trois provinces

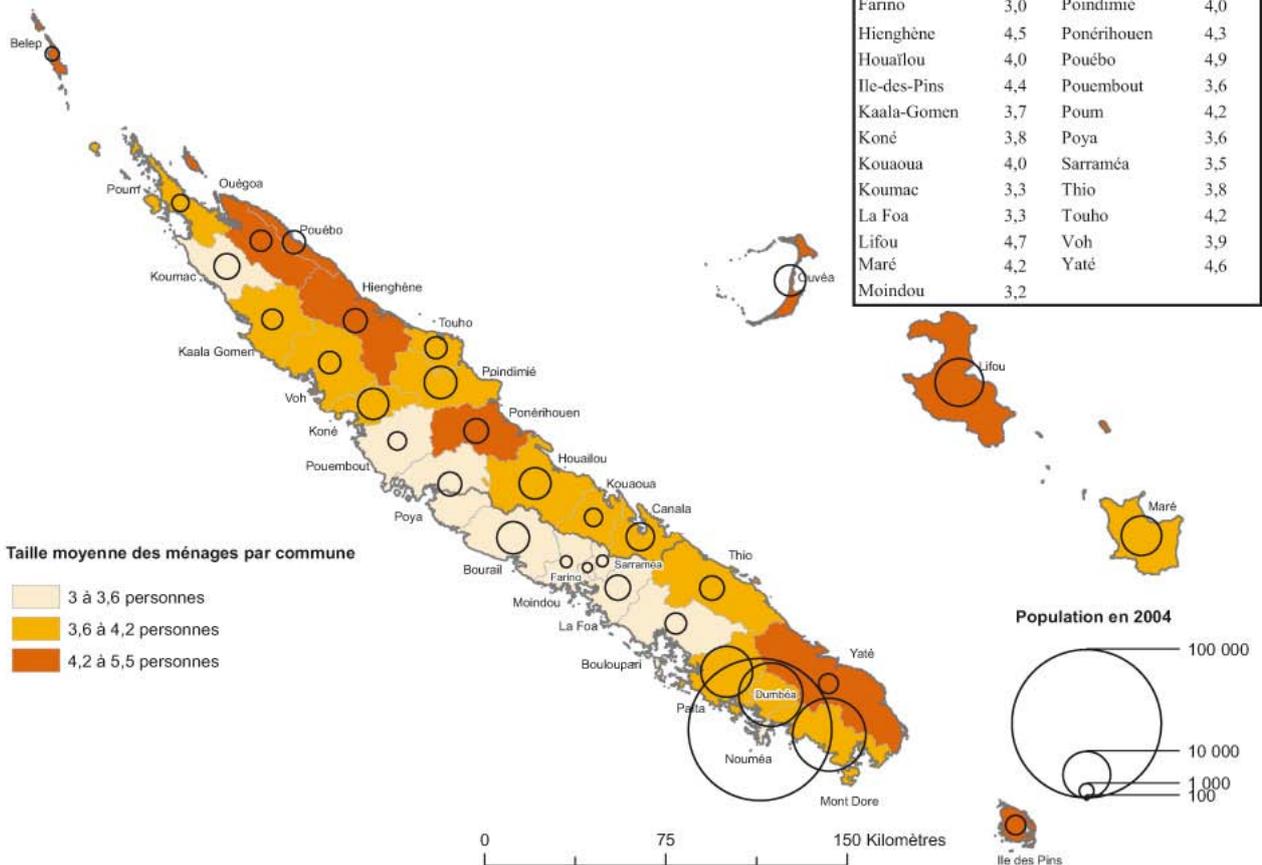
Entre les deux recensements, la taille moyenne des ménages en Nouvelle-Calédonie est passée de 3,8 en 1996 à 3,6 en 2004 (soit 0,2 points en moins). Cette diminution, générale pour l'ensemble du territoire, est particulièrement marquée sur la province des îles Loyauté.

Cette baisse de la taille moyenne des familles est liée à l'urbanisation, ce qui est conforme au modèle actuel des pays développés. Les grandes familles sont principalement présentes en brousse et surtout sur la côte Est. Cette donnée serait à relier au niveau de revenus vu précédemment (partie I).

Taille des menages	1996	2004	Var. (%) 96/04
Province îles Loyauté	5,4	4,5	-0,9
Province Nord	4,4	4,0	-0,3
Province Sud	3,5	3,4	-0,1
dont Grand Nouméa	3,5	3,4	-0,1
dont Sud rural	3,7	3,5	-0,2
Nouvelle-Calédonie	3,8	3,6	-0,2

Source : ISEE RP 1996, 2004

NOUVELLE-CALÉDONIE TAILLE MOYENNE DES MÉNAGES EN 2004



Source : ISEE RP 2004

6.2 La politique familiale en Nouvelle-Calédonie

6.2.1 La prise en compte du social : une préoccupation récente

Politique sociale, politique familiale : des idées relativement neuves en Nouvelle-Calédonie

La structuration de la société calédonienne d'origine européenne s'est faite au cours de son histoire sur la volonté d'entreprendre et d'assurer son autonomie. Il découle de cette situation un contexte, que certains qualifient de pionnier, d'individualités responsables de leur destin et qui trouvent en elles-mêmes la force de surmonter les épreuves de la vie.

Cette notion, très profondément ancrée, est battue en brèche lorsque la société calédonienne, avec l'internationalisation, vit au rythme du monde extérieur et est sujette aux variations économiques, à l'influence des médias et à la volonté de tous ses membres de profiter des bienfaits d'une modernisation, même si celle-ci engendre des effets pervers.

La prise en charge des difficultés sociales, au travers d'une politique publique volontariste et déconnectée de l'assistantat, est une idée relativement récente.

Par ailleurs, il n'y a pas eu en Nouvelle-Calédonie de fait déclencheur de l'absolue nécessité de mettre sur pied une

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

politique familiale. La France, par exemple, pour lutter contre l'effondrement de son taux de natalité au lendemain de la seconde guerre mondiale, a dû initier toute une série de mesures permettant d'enrayer ce phénomène. Tel n'a pas été le cas en Nouvelle-Calédonie. Il en va de même pour la politique sociale en métropole qui a dû se développer de façon très importante pour pallier les conséquences des crises économiques successives à compter du premier choc pétrolier de 1974.

Une nécessaire prise de conscience des besoins sociaux liés à l'évolution de la société

Au travers des aides publiques provinciales dans un premier temps puis gouvernementales dans un second temps, les politiques publiques ont eu comme objectif premier de pallier les inégalités qui se faisaient jour en dépassant le stade de l'assistance aux plus démunis, encore appelé assistanat, pour aboutir à celui de l'accompagnement individualisé des individus ou des familles.

Ce long cheminement nécessite un très fort investissement de la part de la puissance publique au travers d'une réelle prise de conscience de ce phénomène de société.

6.2.2 Tous les enfants de familles à faibles revenus sont aujourd'hui concernés par un système de soutien en Nouvelle-Calédonie...

Même depuis la mise en place des allocations familiales, cela n'a pas toujours été le cas : précédemment, le système d'allocations familiales, reposant sur les cotisations patronales, était réservé aux seuls salariés ; puis les allocations familiales de solidarité ont été créées afin que les familles à faibles revenus puissent également être aidées.

Il existe à présent trois dispositifs sur financements distincts : le public pour les fonctionnaires d'Etat et des collectivités, le privé sur cotisations patronales pour les salariés, et l'impôt pour le système de solidarité.

... mais la politique familiale est encore embryonnaire en Nouvelle-Calédonie :

6.2.3 L'existant : des inégalités dans les mesures d'aide et dans l'accompagnement des familles

6.2.3.1 Des mesures disparates mises en œuvre par différents acteurs

Il existe en Nouvelle-Calédonie plusieurs mesures destinées à soutenir les familles. Celles-ci sont à l'initiative soit du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, soit des provinces, soit des organismes de protection sociale, CAFAT ou mutuelles.

Ces mesures sont essentiellement les suivantes :

CAFAT :

Prestations familles :

- les allocations familiales et le complément familial versés par la CAFAT à destination des enfants dont les parents sont salariés : en 2007, 52 652 enfants en moyenne mensuelle ont bénéficié d'allocations familiales du régime général ; 55% de ces enfants résident en province Sud (chiffres CAFAT 2007)
- les allocations familiales de solidarité, créées par le gouvernement en 2004 à destination des enfants dont les parents sont sans travail ou patentés, soit non salariés : en 2005, 10 508 enfants en ont bénéficié, en 2006 13 637 enfants et en 2007 15 468 enfants, soit une augmentation de 47 % en 2 ans.

Prestations maternité :

- Les allocations prénatales avec un suivi médical obligatoire (2 535 carnets maternité délivrés en 2007 – chiffre CAFAT)

- Les allocations maternité avec un suivi médical obligatoire
- Le congé maternité : 16 semaines prises en charge et 20 semaines à compter du 3^e enfant (ces périodes peuvent être plus longues en fonction des accords collectifs et de branche)

Il est à noter que lorsque les salariés sont fonctionnaires d'Etat ou de collectivités, ce sont l'Etat et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qui interviennent respectivement pour le versement de ces prestations.

Nombre de familles bénéficiaires	2004	2005	2006	2007
Allocations prénatales	2.448	2.449	2.582	2.535
Allocations de maternité	2.014	2.005	2.189	2.326
Allocations familiales et complément familial	28.009	27.985	29.176	30.232
Allocations de solidarité	-4.813	6.45	7.725	

Chiffres-clés CAFAT 2006 et rapport d'activité CAFAT 2007

Provinces :

Les mesures d'aide sociale prises par les provinces à destination de leurs ressortissants concernent, selon les provinces, les personnes et familles à faibles revenus et notamment les familles non allocataires CAFAT. Les aides peuvent être des allocations maternité, des allocations de secours en direction des enfants, des secours financiers immédiats et exceptionnels, des aides aux personnes âgées, des allocations aux handicapés, des aides aux vacances, aux transports scolaires, à l'hébergement...

A titre d'exemple, l'allocation mensuelle versée aux personnes âgées existe dans les trois provinces, avec des conditions d'accès assez semblables, mais des montants différents : allocation différentielle, elle est en octobre 2008 d'un montant maximum de 32 590 FCFP en province Sud, et de 25 000 FCFP en province Nord ; elle est de 25 000 FCFP en province des îles Loyauté mais devrait être relevée à 28 000 FCFP à compter de fin octobre 2008.

Communes :

Les mesures s'exercent au travers des centres communaux d'action sociale. Les mairies peuvent selon leurs décisions participer aux activités périscolaires (soutien, garderie, cantine, loisirs) et à la garde des petits enfants (crèches et haltes-garderies)...

Divers fonds d'action sociale

- Les mesures d'aide sociale prises par les organismes de protection sociale à destination de leurs ressortissants (Fonds d'action sociale de la CAFAT, de la Mutuelle des Fonctionnaires par exemple).

- Des mesures d'ordre fiscal pour le calcul d'impôts sur le revenu minorés en fonction de la composition des familles (nombre de parts).

Si l'ensemble de ces mesures procède bien de la volonté de venir soutenir les familles calédoniennes, leur juxtaposition ne paraît pas constituer une véritable politique familiale à l'initiative des autorités publiques. Sans objectif concerté ni cadre défini à l'échelle du territoire, les collectivités interviennent à la demande et dans l'urgence.

6.2.3.2 Un accompagnement social inégal entre les trois provinces

A la lecture des différents indicateurs mis en avant précédemment, on constate une émergence des difficultés sociales : alcoolisme, violences, suicides, familles éclatées, etc. Il est donc indispensable d'avoir un réseau d'assistantes sociales performant pour accompagner ces populations en difficulté. Même

NOUVELLE-CALÉDONIE RÉSEAU DES ASSISTANTES SOCIALES EN 2008

	Nombre d'assistantes sociales	Population (2004)	Densité: Une assistante pour...
Province des Iles	1	22 080	22 080
Province Nord	10	44 596	4 460
Province Sud	31	164 113	5 294
dont Gd Nouméa	27	146 245	5 416
dont Sud rural	4	17 868	4 467



Source : DPASS Nord, Sud et Îles Loyauté (2008)

s'il n'est pas le seul dispositif d'accompagnement social, c'est souvent celui qui est au plus près de la population.

Cependant, il y a des différences de traitement selon les provinces. On peut espérer que dans le monde rural, la solidarité familiale joue encore bien son rôle, mais avec l'évolution du monde moderne, il faut s'interroger sur la pérennité de ce système.

C'est en province Nord que la densité d'assistantes sociales paraît la plus importante au regard de la population, avec une assistante pour 4 460 habitants. Mais il faut relativiser ce chiffre au regard des distances à parcourir et qui empêchent un accompagnement de proximité. En effet, les permanences se font en mairie ou dans les dispensaires, et les visites ne sont organisées en tribu qu'en cas d'alerte ou si un accompagnement spécifique d'une famille est en cours.

C'est donc en province Sud que la densité est en réalité la meilleure, et surtout dans le grand Nouméa, où il y a certainement plus de familles à accompagner mais où la proximité géographique permet d'avoir un suivi plus efficient.

C'est donc un nouveau facteur d'inégalité entre les trois provinces.

6.2.4 Constats

6.2.4.1 Un partage des compétences qui ne favorise pas la cohérence ni l'égalité de traitement des citoyens

S'il existe des mesures décidées et mises en œuvre au niveau territorial, provincial et communal, elles ne s'articulent pas entre elles, et ne répondent pas à des objectifs concertés : il existe un

système d'aides à la famille, mais pas une véritable politique familiale. Les aides sont le résultat d'initiatives prises régulièrement par les collectivités territoriales, au coup par coup, sans réel fil conducteur.

Outre le versement d'aides différentes aux personnes, les inégalités territoriales peuvent provenir des compétences déléguées aux provinces sur leur demande ; par exemple, la Nouvelle-Calédonie a délégué les agréments des crèches aux provinces : or le manque de crèches est criant en province Nord et sans doute aussi en province Sud.

De plus, les communes mènent leurs propres actions avec les centres communaux d'action sociale, sans réelle concertation avec les provinces dans la décision menant à la mise en œuvre des mesures. Cependant, les travailleurs sociaux s'efforcent sur le terrain de conjuguer au mieux toutes les aides existantes.

6.2.4.2 Les mesures mises en œuvre ne sont qu'un reflet du système métropolitain

La liste des mesures métropolitaines qui sont définies par une politique générale familiale et de natalité est sans commune mesure avec celle des quatre prestations calédoniennes versées par la CAFAT, soit : les allocations prénatales, de maternité, familiales et de solidarité, auxquelles s'ajoute le complément familial.

6.3 Une politique à construire

De l'avis de tous, il est urgent de pouvoir engager une réflexion approfondie et rapide sur les contours de ce qui devrait être le socle d'une politique familiale calédonienne.

6.3.1 Une politique à créer : réfléchir en amont et structurer...

6.3.1.1 La politique familiale, volet de la politique sociale

Une politique familiale doit avoir comme principal objectif de venir soutenir les familles dans leur action éducative et doit permettre l'épanouissement des enfants qui en sont la principale cible. Toutes les mesures prises doivent aller dans ce sens en partant du principe essentiel que les enfants sont l'avenir même de toute société.

Le politique sociale a pour objectif, quant à elle, d'apporter l'aide nécessaire qui permettra à chacun de trouver sa place dans la société. Il ne s'agit donc pas pour la politique familiale de pallier les insuffisances de la politique sociale ou d'autres politiques publiques.

6.3.1.2 Un besoin de réflexion prospective avant de jeter les bases d'une politique familiale

Si l'on rencontre une adhésion à la mise en œuvre d'une politique familiale en Nouvelle-Calédonie, il convient, avant de proposer des mesures concrètes, de se mettre d'accord sur ce que doit recouvrir cette politique et à qui elle est destinée. Pour l'instant, une telle réflexion n'a pas abouti.

Il s'agit donc bien de définir les objectifs à poursuivre et cette définition devra, en Nouvelle-Calédonie, s'appuyer sur la sociologie de la population et sur sa très grande diversité culturelle.

6.3.2 ...et définir un champ d'application

6.3.2.1 Définir des objectifs

En effet, de la définition des objectifs de résultats affichés officiellement découleront naturellement les mesures à envisager. Ces objectifs sont variés et peuvent être les suivants par exemple :

- favoriser la natalité : il n'y a pas de problème démographique majeur en Nouvelle-Calédonie, bien que le taux de natalité soit en baisse dans le nord et les îles. Le développement du travail des femmes en est sans doute une des causes ;
- favoriser l'épanouissement de l'enfant ;
- mettre en place des conditions favorables à l'accueil de l'enfant dans les familles ;
- favoriser le travail des femmes au travers de modes de garde performants ;
- aider les femmes qui veulent s'arrêter de travailler pour s'occuper de leur enfant ;
- favoriser la garde d'enfants à domicile.

Ces quelques exemples démontrent combien les ambitions d'une politique familiale peuvent être vastes et peuvent sembler parfois contradictoires.

6.3.2.2 Cibler le public : un choix de société

- **Quels doivent être les bénéficiaires ?** Doit-on prendre en compte leurs ressources, ou toutes les familles doivent-elles en bénéficier, comme en métropole ? Il s'agit d'un choix de société.
- **Qui veut-on mettre au centre de cette politique ?** L'enfant est souvent au cœur des politiques familiales. Une société doit investir sur l'enfant pour renouveler les générations, pour avoir suffisamment d'actifs pour le financement des retraites par répartition, pour encourager la création de croissance à moyen et long terme. Pour cela, il faut apporter un soutien global à la famille, pour faciliter le financement des études par exemple.

6.4 Des perspectives encourageantes à court terme

6.4.1 Des actions ciblées sur l'enfance et le handicap en cours d'élaboration

6.4.1.1 L'accueil dans les structures petite enfance devient une priorité

La DASS-NC mène actuellement avec ses partenaires un travail sur :

- l'amélioration de l'accueil dans les haltes-garderies et des modes de garde des enfants, et la professionnalisation des accueillants,
- la mise en œuvre d'une allocation de garde d'enfants.

L'objectif final poursuivi est de favoriser le travail des femmes. Lorsque les allocations familiales ont été mises en place, elles l'ont été pour les seuls salariés afin de ne pas créer d'assistantat : l'emploi était au cœur du dispositif. Si les non-salariés peuvent aujourd'hui également bénéficier de prestations, l'emploi comme outil d'amélioration des conditions de vie reste cependant un objectif majeur : en cette période de plein emploi, il faut favoriser le travail des femmes.

Il s'agit donc de répondre à une demande croissante de structures d'accueil de la petite enfance et soutenir financièrement les familles : cherté et manque de places conduisent d'une part un certain nombre de femmes à arrêter de travailler, d'autre part à l'émergence de structures non officielles fonctionnant avec du personnel non qualifié, ceci au détriment d'un bon suivi des enfants.

Faire garder ses enfants représente un budget conséquent pour une famille. En effet, il n'existe que peu ou pas d'aides. En province Sud, d'après l'étude réalisée par le service enfance famille de la province Sud et l'OPAS sud en décembre 2007, la moyenne est de 43 768 CFP (temps partiel compris), par enfant et par mois. Les tarifs proposés généralement sont, à plus de 40%, entre 40 000 et 50 000 CFP (plus de 40% des foyers représentés dans l'enquête ont un revenu mensuel de plus de 500 000 CFP ; peu de classes intermédiaires sont représentées, car ne bénéficiant d'aucune aide financière).

6.4.1.2 Le schéma Protection de la jeunesse et de l'enfance est prévu

Ce schéma à l'échelle territoriale est en cours d'élaboration depuis deux ans, et les trois provinces y sont associées.

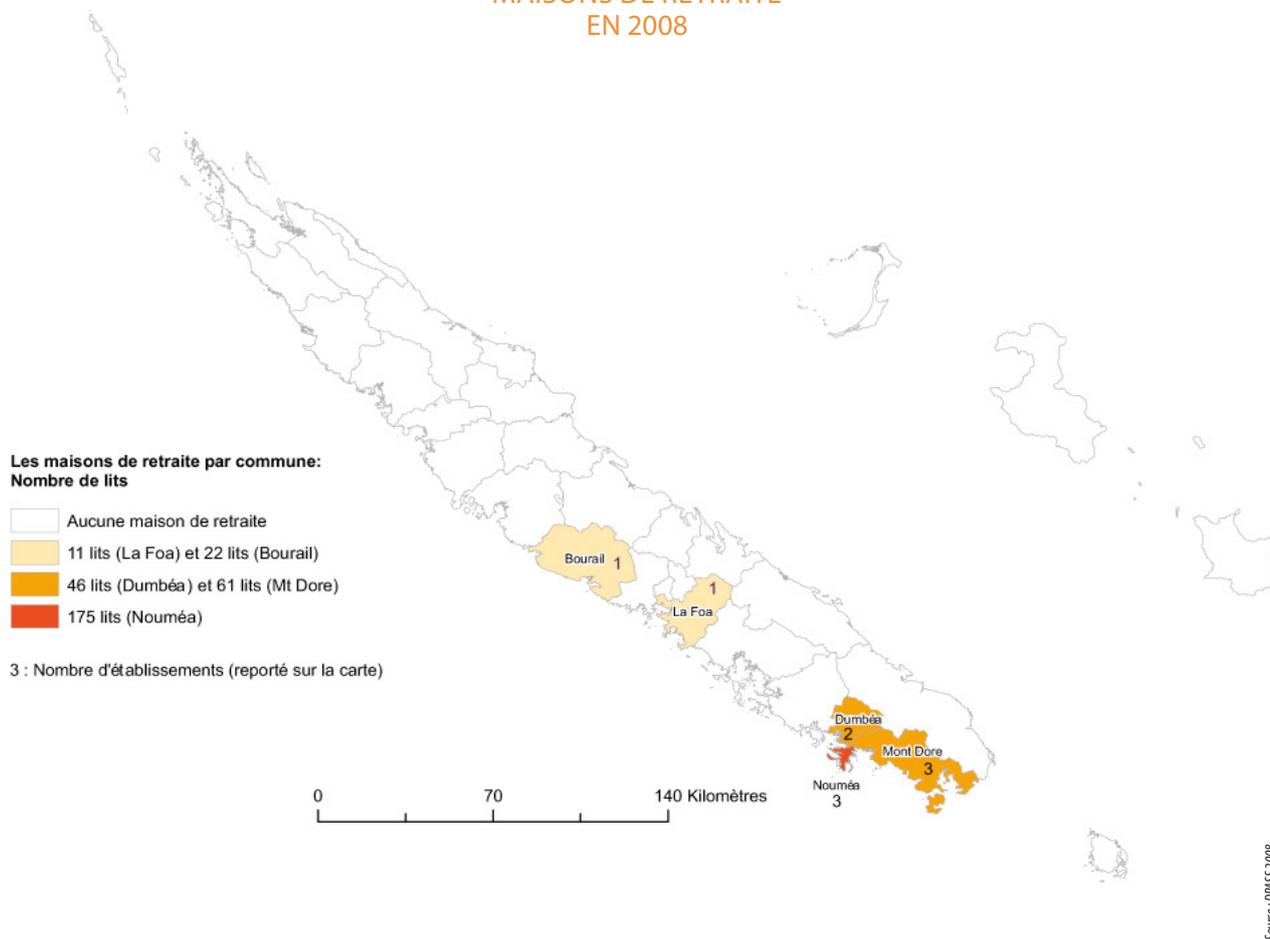
6.4.1.3 Le handicap est maintenant pris en compte

Les états généraux du handicap ont ouvert la voie d'une prise de conscience des difficultés que génère un handicap, et ont permis de dégager des orientations reprises par le projet de loi sur la dépendance dont la mise en œuvre des mesures est prévue pour le 1^{er} juillet 2009. Si ce projet de loi s'appuie sur la loi métropolitaine, elle prend cependant en compte les spécificités calédoniennes : la politique qui sera conduite en direction du public handicapé sera donc différente de celle menée en métropole sous plusieurs aspects.

Deux avant-projets de lois du pays sur le handicap, ont été votés le 17 décembre 2008 par le congrès. Ils concernent respectivement :

- l'emploi des personnes en situation de handicap (obligation d'embauche à hauteur de 2,5 % de l'effectif par les entreprises de plus de 20 salariés) ;
- l'aide en faveur des personnes handicapées ou en perte d'autonomie.

NOUVELLE-CALÉDONIE MAISONS DE RETRAITE EN 2008



L'objectif poursuivi est qu'en dépit de leur handicap, ces personnes puissent vivre dignement, en les insérant dans la société et en donnant les moyens financiers, à ceux qui en ont besoin, de vivre décemment.

6.4.2 Une réflexion émergente sur les personnes âgées

En ce qui concerne les personnes âgées, compte tenu d'une espérance de vie qui augmente année après année et de l'émergence d'un 4^e âge (à partir de 75 ans) à la suite du 3^e âge (60-75 ans), notre société devra faire face à l'augmentation de leur nombre et à la transformation sociétale que cela générera sans nul doute. La Nouvelle-Calédonie n'échappera pas à ce phénomène qui la touche d'ores et déjà. Il s'agit donc bien de réfléchir, et dans les meilleurs délais, aux mesures susceptibles de répondre aux attentes de nos concitoyens les plus âgés au travers de la prise en charge de la dépendance, de l'augmentation des capacités d'hébergement, de propositions d'activités prenant en compte la place nouvelle de nos anciens dans la société. Le sujet de la dépendance doit également être creusé en termes de prévention. A ce jour, il existe seulement dix maisons de retraite, toutes concentrées en province Sud comme le montre la carte ci-dessus. Dans le Nord et les Iles tout particulièrement, la solidarité familiale joue encore bien son rôle et les personnes âgées res-

tent au sein de leur famille.

Il convient donc de réfléchir à la politique à mener en direction de cette population : développement du maintien à domicile, places médicalisées en structures de santé, formation de personnel spécialisé dans l'aide aux personnes âgées à domicile, construction de maisons de retraite...

6.5 Les sources de financement

6.5.1 Un financement qui repose essentiellement sur les charges patronales

Les prestations familiales servies aujourd'hui proviennent d'un financement croisé : cotisations sociales pour les prestations familiales servies par la CAFAT (cotisations patronales : 6,14% du salaire) et impôts pour les allocations familiales de solidarité.

Au total, en 2007 ce sont près de 61 000 enfants du territoire qui ont bénéficié des **allocations familiales** versées par la CAFAT. La dépense s'élève à près de 6,2 milliards de francs.

En comparaison, selon les chiffres-clés de la CAFAT 2006: En 2003, 55 740 enfants ont bénéficié des allocations familiales, en 2004 : 57 557 enfants, en 2005 : 57 124 et en 2006 : 59 783 enfants.

En ce qui concerne **les allocations familiales de solidarité**, ce sont près de 16 000 enfants supplémentaires qui ont pu bénéfi-

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

cier d'un soutien en 2007 pour un total financier d'un montant de près d'1,5 milliard FCFP (10 508 enfants en 2005 et 13 637 en 2006 – Chiffres-clés CAFAT 2006).

Selon le rapport d'activités 2006 de la CAFAT, ce régime est également fortement excédentaire (892,6 millions FCFP en 2005 et 1,7 milliard en 2006 à l'arrondi).

Ces deux systèmes représentent donc un engagement financier global de 7,7 milliards de FCFP.

Il convient cependant de réfléchir au mode de financement qui peut peser sur le coût horaire du travail, dans un contexte où la recherche de performance est primordiale.

6.5.2 CAFAT : une branche « famille » excédentaire

Ces deux régimes sont très largement excédentaires. A eux deux, ils ont généré un excédent estimé en 2008 à plus de 3 milliards de FCFP. Selon le rapport d'activité 2006 de la CAFAT, les excédents successifs se sont chiffrés à 674 millions FCFP (à l'arrondi) en 2004, 386 millions en 2005, et 840 millions en 2006.

Ces sommes peuvent sembler considérables mais elles ne doivent pas masquer le fait qu'une politique familiale est coûteuse et qu'elle engendrera au travers des prestations qu'elle pourra proposer des dépenses auquel l'actuel régime ne sera pas en capacité de faire face.

En conclusion, une politique familiale ne se décrète pas, elle se construit dans le temps, au travers du filtre de principes directeurs déterminés de façon concertée et consensuelle, et qui ont pour objectif de favoriser l'épanouissement des familles, cellules de base de notre société.

6.6 Une insertion difficile à conduire par méconnaissance des besoins

Il existe un public en grande difficulté qui n'a accès à aucun dispositif d'aide.

On a repéré une grande partie de ces personnes, et des études sur la pauvreté en Nouvelle-Calédonie sont en cours ou réalisées.

Mais à l'évidence, un certain nombre d'exclus passent au travers du maillage social, puisqu'ils ne sont connus ni du secteur public, ni du secteur associatif. On ne peut les chiffrer, puisqu'ils ne sont pas connus. Il s'agit en majorité de personnes qui vivent en tribu, qui ne sont pas passées par les journées d'appel à la Défense, qui n'ont pas de pièce d'identité, qui ne se déplacent pas au village pour pointer en tant que demandeurs d'emploi... soit qui ne sont pas connus administrativement.

Cependant la création des allocations familiales de solidarité a fait décroître cette population ne bénéficiant d'aucune aide : elle a permis notamment d'identifier les femmes seules avec des enfants.

La solidarité familiale forte qui joue en brousse et en tribu n'existe plus dès lors qu'on arrive à Nouméa.

Macadam Accueil a repéré et suit environ 300 personnes sans domicile fixe à Nouméa. Ces personnes ont accès à des aides de première nécessité (nourriture et douche) à condition qu'elles ne soient pas alcoolisées.

En conclusion, la grandeur d'une société se mesure à sa capacité de prendre en charge les plus démunis pour les conduire sur la voie de la réussite, afin que personne ne reste sur le coté de la route du développement.

7. Tarifs sociaux des principaux services au public

A l'étude des tarifs sociaux des principaux services au public, deux remarques s'imposent :

- les collectivités interviennent pour aider financièrement certaines populations : étudiants, personnes âgées, personnes handicapées, personnes en parcours d'insertion... et ainsi alléger le coût de certains services au public. Cependant, l'aide versée varie selon le financeur ;
- il n'existe pas de tarifs, ni d'aide particulière des collectivités pour les familles nombreuses, qui doivent s'adresser aux services sociaux dans le cadre des aides ponctuelles en cas de difficultés financières.

Il n'est pas question, dans le présent rapport, de regarder l'ensemble des services, mais de s'arrêter sur plusieurs aspects :

- les transports car ils sont stratégiques pour l'accès des populations à l'école, la santé, l'emploi ;
- les moyens de communication qui permettent à la fois d'accéder à l'information et d'effectuer des démarches à distance afin de limiter les déplacements ;
- l'eau et l'électricité qui répondent à des besoins premiers des populations ;
- la garde des enfants, car c'est une prestation indispensable pour permettre le travail des parents.

7.1 Une offre tarifaire incomplète pour les transports en commun

Des réductions peuvent être consenties par les transporteurs, et des aides peuvent être versées sur critères sociaux par les collectivités.

7.1.1 Dans l'agglomération nouméenne : les publics en difficulté aidés au cas par cas

Le transporteur (GIE Transport en commun KARUIA Bus de Nouméa) pratique une réduction de 50 % sur la carte mensuelle pour les étudiants, les personnes âgées de + de 65 ans, et les personnes handicapées (tarif unique).

Un tarif est également consenti en direction des enfants scolarisés : 50 % du prix du trajet (soit 100 FCFP en novembre 2008).

Pour les transports sur le Grand Nouméa (jusqu'à La Tontouta), le transporteur (Compagnie Carsud) consent 30 % de réduction sur la carte mensuelle aux étudiants post-bac, et la gratuité du transport pour les personnes handicapées dans certaines conditions.

Aucun tarif n'est pratiqué en direction des familles nombreuses, ou des demandeurs d'emploi.

Des aides ponctuelles peuvent être versées aux personnes en difficulté par les CCAS et les services sociaux provinciaux :

- Le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) de Nouméa peut prendre en charge la totalité de la dépense de transport sous forme de bons remis au bénéficiaire, encaissables en fin de mois par le GIE. Cependant, il faut que le demandeur de l'aide sociale réside à Nouméa depuis au moins 6 mois, ce qui signifie que les habitants des autres communes du Grand Nouméa ne peuvent pas en bénéficier, alors que l'on peut supposer que ce sont eux qui ont le plus besoin des transports en commun. Une aide au transport en commun peut être versée aux demandeurs d'emploi dans le cadre de leur insertion

socioprofessionnelle : aide à la mobilité géographique versée par la province Sud, aide au transport en commun versée par les CCAS de Nouméa, Mont-Dore, et Païta, par exemple.

- Les services sociaux provinciaux peuvent également intervenir dans le cadre des secours financiers aux familles en difficulté (secours immédiats exceptionnels dits « SIE »).

7.1.2 Services de bus de Nouméa jusqu'au nord de la Grande-Terre : aucun tarif spécifique

Alors que l'on a pu voir que l'accès à Nouméa était stratégique pour une grande partie de la population, car c'est là que sont concentrés la plupart des services, il n'existe aucune carte forfaitaire, aucun tarif consenti à des publics particuliers. Aucun des 12 transporteurs qui assurent les déplacements au départ de la gare routière de Nouméa ne pratique de grille tarifaire appliquée au profil social des usagers... Dans ce cas, seules les collectivités peuvent apporter leur soutien dans le cadre d'aides financières ponctuelles (SIE).

7.1.3 Des tribus au village le plus proche : une absence de régulation des prix

Il existe des navettes assurées par des personnes patentées. Il n'est pratiqué aucune régulation des tarifs, qui peuvent alors être assez élevés.

7.1.4 Transports scolaires : des financements structurés qui démontrent la volonté des collectivités de soutenir les familles dans l'éducation de leurs enfants

- Des aides municipales aux élèves boursiers : Les transports scolaires font la plupart du temps l'objet de marchés communaux, plus rarement d'un fonctionnement en régie. La municipalité subventionne l'activité, rendant le transport gratuit pour les élèves boursiers. Le transport scolaire des élèves du second degré du Grand Nouméa est géré par un syndicat intercommunal. Cependant, l'organisation des transports scolaires en brousse mérite d'être améliorée, en termes d'horaires et de fréquence (voir le présent rapport partie « Enseignement »).
- Des aides provinciales complémentaires sur l'ensemble du territoire : Il existe des aides provinciales qui concernent généralement les élèves boursiers qui ne peuvent prétendre à une aide communale : la province Nord prend en charge par exemple les frais de transport des enfants boursiers de l'enseignement spécialisé et ceux des élèves boursiers de l'enseignement secondaire scolarisés hors de leur commune de résidence. La province des îles Loyauté peut attribuer une aide au transport scolaire aux lycéens et étudiants, qui bénéficient ainsi de tarifs préférentiels sur les liaisons maritimes et aériennes, et de réquisitions à la rentrée et à la fin de l'année scolaire.

7.1.5 Transport aérien et maritime : un coût qui reste important malgré des réductions

Des tarifs aériens pour les résidents de brousse et des îles

Air Calédonie accorde des réductions jusqu'à près de 50 % dans le cadre de la continuité territoriale, aux résidents de la province Nord, des îles Loyauté et de l'île des Pins, sur présentation d'une « carte résident ». Cette carte permet aux Loyaltiens d'obtenir 10 %, 18 % ou 46 % sur le prix des voyages à partir des îles en fonction des horaires de départ (tarifs « Résile »).

Un exemple de tarif : le tarif au second semestre 2008 pour aller

de Nouméa vers chacune des trois îles Loyauté est identique : 19 400 FCFP en tarif standard hors taxes. L'aller-retour à Nouméa en vol « Résile vert » coûtera ainsi à un Loyaltien 10 480 FCFP hors taxes.

La compagnie aérienne souhaite proposer de nouveaux tarifs préférentiels en direction de publics particuliers, mais qui n'ont pu à ce jour être mis en place : leur institution relève d'une concertation préalable puis d'une décision du gouvernement. (Source Air Calédonie)

Par ailleurs, la province Nord accorde une réduction de 25 % sur les tarifs d'Air Calédonie pour les personnes âgées de plus de 60 ans.

Trajets maritimes : pas de tarif spécifique dans le cadre de la continuité territoriale

Le tarif aller-retour du trajet maritime par la compagnie Betico Sudiles, qui est la plus sollicitée, est à la fin de l'année 2008 de 15 280 FTTC. Il s'agit d'un tarif unique, aucune réduction particulière n'étant pratiquée en dehors de celle aux enfants de 2 à 12 ans (-50%) (Source compagnie Betico Sudiles)

Les trajets aériens comme maritime, qui s'avèrent parfois incontournables, restent donc chers, même lorsqu'une réduction est consentie, pour les personnes à faibles revenus.

7.2 Des coûts encore élevés pour accéder aux moyens de communication

7.2.1 Le téléphone : des tarifs élevés mais plusieurs formules qui répondent bien aux besoins

Le téléphone fixe : au 31 décembre 2007, la Nouvelle-Calédonie comptait 60 209 lignes de téléphone fixe (données OPT), dont 85 % en province Sud, 11% en province Nord et 4% en province des îles. L'OPT estime à 52 % le nombre de foyers ayant une ligne fixe.

Le coût de l'abonnement mensuel est de 1 950 FCFP HT sur l'ensemble du territoire. Le service reste onéreux, d'autant plus que la facturation est bimestrielle. Le service facturation de l'OPT (Office des Postes et Télécommunications) propose aux personnes en difficulté des échéanciers pour le paiement de leur facture, mais en cas de non-respect de l'accord passé, les lignes sont coupées. A la fin 2007, les impayés en contentieux représentent 0,53 % du chiffre d'affaires des factures émises pour les lignes fixes.

Seule la province Sud finance au bénéfice des personnes âgées et des personnes handicapées un abonnement à 200 FCFP dont elle paie le complément à l'OPT, ainsi qu'un accès gratuit à certains numéros (CAFAT, services d'assistance...); elle peut aussi leur verser une aide au paiement des communications.

Les autres collectivités pourront intervenir dans le cadre des aides financières exceptionnelles.

Les cabines téléphoniques présentes en centre-ville et centre village, et en tribu, permettent aux personnes non équipées de passer des communications téléphoniques à l'aide de cartes prépayées et d'appeler des secours en cas d'urgence : en 2008, selon les informations données par l'OPT, la province Sud compte 708 cabines (dont 46% à Nouméa et 8% en tribu), la province Nord 402 (dont 56% en tribu) et la province des îles 202 (dont 83% en tribu).

L'accès au réseau GSM Mobilis pour les téléphones portables se fait d'une part sur abonnement, d'autre part avec des cartes de communication prépayées (cartes « Liberté ») à raison de trois tranches qui permettent aux personnes à petit budget de communiquer selon leur capacité de paiement et en cas d'urgence. L'utilisation de la carte « Liberté » a fait un bond spectaculaire entre 2000 et 2005 (+251 % et près de la moitié

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

de la population utilisatrice). Cependant, la couverture GSM du territoire est encore imparfaite, ce qui peut constituer un véritable problème en cas d'accident de santé ou de la route (par exemple sur la Koné-Tiwaka, route qui relie la côte Est à la côte Ouest).

7.2.2 Internet : un outil qui se développe mais qui n'est pas à la portée de tous les particuliers

Sept fournisseurs (Can'l, Inet, Internet NC, Lagoon, MLS, Nautile et Corail en novembre 2008) se partagent le marché calédonien à des tarifs divers.

L'accès à internet nécessite d'une part un équipement informatique, d'autre part un abonnement au téléphone fixe qui s'ajoute à l'abonnement à internet. L'accès n'est donc pas à la portée de toutes les bourses. Cependant, même si le nombre de personnes connectées à internet croît rapidement - l'ISEE comptabilisait 5 146 abonnés à l'ADSL en 2004 et près de 10 000 en 2005 et près de 20 000 aujourd'hui, ce qui représente entre 60 et 80 000 internautes (source ACTIC) - il reste de fortes disparités entre les populations selon leur localisation géographique, et selon leur pouvoir d'achat. Un abonnement à internet coûte environ 7 480 FCFP (montant moyen mensuel en 250 Ko/s) contre l'équivalent de 3 600 FCFP par mois en métropole (ADSL+TV+téléphone illimité, 8 Mo/s).

Le coût reste sans aucun doute un frein au développement de l'utilisation d'internet par les populations, combiné à un taux d'équipement en ordinateur qui reste encore peu élevé puisque seulement 36% des ménages en possèdent un (chiffres ISEE 2004).

Le développement de l'utilisation de l'outil informatique dans les établissements scolaires, l'accès gratuit ouvert au public dans les bibliothèques par exemple (cinq postes ouverts à la bibliothèque de Pouembout en 2008), et enfin une amélioration de la qualité du haut débit avec la pose en 2008 du câble sous-marin devrait amener une augmentation du nombre des abonnés à internet.

7.2.3 La distribution du courrier : le seul moyen d'information facile d'accès, et à faible coût

Le courrier des habitants de l'agglomération de Nouméa est distribué à domicile, ou pour ceux qui en font le choix, dans les boîtes postales.

En brousse, plusieurs formules existent :

- dans les villages, le courrier est distribué quotidiennement à domicile ;
- des boîtes postales sont disponibles pour les résidents éloignés des villages, ou ceux qui en font le choix. Cependant, à Belep par exemple, le courrier est conservé à l'OPT où les personnes viennent le chercher, puisqu'il n'y a ni boîtes postales, ni distribution ;
- en tribu, une « poste-mobile » livre le courrier une à plusieurs fois par semaine, y effectue des opérations de guichet (paiement de mandats, retraits sur compte postal, règlement des factures d'énergie...).

La redevance annuelle pour l'utilisation d'une boîte postale est moins élevée en brousse (2 599 FCFP TTC) qu'à Nouméa (4 200 FCFP TTC), mais reste dans tous les cas peu onéreuse : aucune réduction spécifique n'est consentie pour son paiement, ni gratuité même lorsqu'il s'agit de la seule alternative à un service public qui ne peut pas toujours être assuré.

7.2.4 La couverture télévision : encore des zones d'ombre

Pour des populations éloignées de l'information en tout genre (actualités, culture, etc.), la télévision est un vecteur de com-

munication essentiel. En Nouvelle-Calédonie, environ 15 500 personnes, soit 7 % de la population, n'ont pas accès aux deux chaînes de télévision publiques. Elles vivent pour la plupart en tribus.

Derrière ce chiffre global, des inégalités en terme de réception des chaînes de RFO sont frappantes : à Pouébo, uniquement 18,8 % de la population est couverte par ce réseau, suivi ensuite, de Hienghène avec 41,6 % et de Canala, 46,3 %.

Pour ces populations « exclues » de ces zones de réception, une solution alternative existe: il s'agit de la mise à disposition, par Canal satellite, d'un système dont le coût total s'élève à environ 60 000 FCFP d'équipement et de 2000 FCFP de carte annuelle.

L'arrivée de la TNT en Nouvelle-Calédonie, prévue fin 2009, devrait améliorer la situation.

7.3 L'eau : un tarif social de fait, au vu des nombreux impayés

7.3.1 Des coûts de distribution de l'eau différents menant à la coexistence de tarifs différents pour les abonnés

Selon le recensement de la population 2004 (ISEE), la totalité des habitants de la Nouvelle-Calédonie a accès à l'eau potable, soit individuellement (96%), soit grâce à un point d'eau collectif (4%). Les communes sont compétentes en matière d'adduction d'eau potable du captage à la distribution, et peuvent concéder ce domaine d'activité. Les communes du Grand Nouméa, et celles de Bourail, La Foa et Koumac ont en effet concédé l'activité à la Calédonienne des Eaux.

La tarification de l'eau peut connaître des différences importantes selon la commune de résidence, en fonction du type de traitement de l'eau au captage, de l'éloignement géographique des lieux de distribution, de l'existence d'un tarif unique ou de tranches en fonction du cubage servi, et du montant de subventionnement décidé par la commune. Pour illustration de ces différences de tarifs, le prix du m³ d'eau est, au mois de novembre 2008, de 53,35 FCFP + 48,88 FCFP d'assainissement à Nouméa (un tarif unique), de 10 à 45 FCFP à Koné (quatre tranches de tarification en fonction du cubage servi, étant précisé que l'assainissement n'est pas facturé à Koné), et de 500 FCFP TTC livré à domicile à Ouvéa.

7.3.2 De nombreux impayés liés à un manque de conscience du coût de l'eau potable

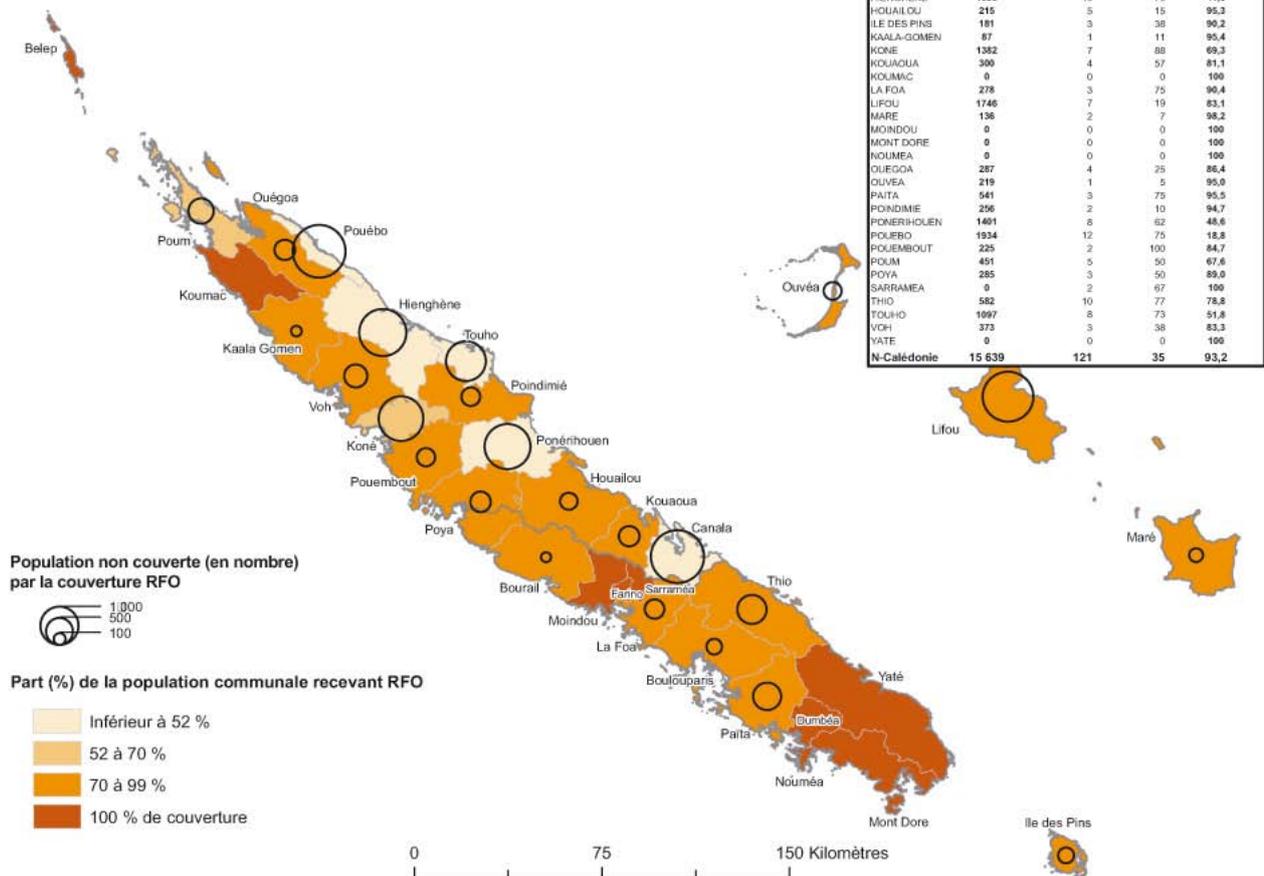
Il apparaît que nombre d'abonnés ne règlent pas leurs factures d'eau, l'eau étant perçue comme un élément offert par la nature. Les réflexions menées, notamment lors des journées des 9 et 10 mai 2007 à La Foa consacrées à la tarification et au paiement de l'eau, ont mis en évidence la nécessité de faire comprendre aux populations que c'est le service de distribution de l'eau qui est facturé, et non l'eau elle-même.

Même en l'absence de paiement des factures, la fourniture d'eau en régie directe n'est pas interrompue dans la majorité des communes, bien que le taux d'impayés puisse varier entre 30 et 90 % (exemple des mairies de Koné, Hienghène, Ouégoa, Ile des Pins, Moindou et Poum en 2007 - source DASS NC). La Calédonienne des Eaux propose, elle, des échéanciers aux usagers en difficulté, et interrompt le service en cas de non-paiement.

Seule la commune d'Ouvéa ne connaît pas de problème de règlement de l'eau : en effet, les usagers doivent régler leur commande avant la livraison par camion-citerne.

NOUVELLE-CALÉDONIE TAUX DE COUVERTURE DE LA POPULATION PAR LA TÉLÉ-DIFFUSION (RFO) EN 2008

Taux de couverture en Nouvelle-Calédonie : 93,2 %



Source : TDF 2008

7.3.3 Une aide au paiement des factures d'eau existante, mais non structurée

Enfin, l'aide au paiement des factures d'eau, qui apparaît comme un réel besoin pour les personnes à faibles revenus, n'est pas structurée (seul le CCAS de Nouméa intervient pour l'aide au paiement des factures d'eau des personnes âgées de + de 65 ans ou handicapées lorsqu'elles sont en difficulté). En effet, les collectivités peuvent intervenir mais dans le cadre du versement d'aides financières ponctuelles.

7.4 L'énergie : une politique tarifaire qui s'adapte

7.4.1 Une couverture en distribution d'énergie satisfaisante

La société ENERCAL (société anonyme d'économie mixte) et la société EEC (filiale du groupe Suez-Lyonnaise des Eaux) se partagent le marché de la distribution d'énergie en Nouvelle-Calédonie : ENERCAL est présente dans 27 communes, et EEC dans 7 communes (Nouméa, Dumbéa, Mont-Dore, Bourail, Kaala-Gomen, Koumac et Lifou).

La couverture géographique de la distribution est bonne. En province Nord, le réseau de transport Poum-Ouégoa-Pouébo-La Ouaième reste encore à interconnecter. L'énergie solaire consti-

tue une bonne alternative à l'énergie thermique dans les tribus très isolées : les clients « solaires » d'ENERCAL s'acquittent de factures allégées (3000 FCFP/mois en moyenne), leur installation étant financée par le Fonds d'Électrification Rurale (FER).

7.4.2 Une politique d'adaptation aux besoins et à la capacité de paiement des usagers

Le prix de vente du kWh est pris par arrêté du gouvernement après examen par la DIMENC (Direction des Mines et de l'Énergie). Son prix a sensiblement augmenté ces dernières années (+13% entre 2000 et début 2006 – ISEE), il est en novembre 2008 de 31,30 FCFP pour l'usage domestique. C'est une des électricités les plus chères au monde (voir atelier 6).

Compte tenu du coût important de l'énergie pour l'utilisateur, une politique d'adaptation de la puissance aux besoins et à la capacité de paiement a été mise en œuvre par ENERCAL depuis plusieurs années, notamment en tribu : la souscription à un abonnement à une faible puissance (entre 5 et 15 ampères) qui permet d'alimenter éclairage et appareils réfrigérants et qui atténue considérablement la facture (division des taxes et redevances diverses par trois en moyenne), est largement utilisée. Cette politique a porté ses fruits, car les abonnés concernés règlent globalement bien leurs factures.

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

7.4.3 Une aide au paiement des factures d'énergie existante, mais non structurée

Comme dans le cas de l'eau, il n'existe pas de mesure structurée d'aide au paiement des factures d'électricité, mais une intervention des provinces dans le cadre des secours financiers ponctuels. Les distributeurs peuvent proposer des échéanciers de règlement, mais interrompent la fourniture d'énergie si les clients n'honorent pas leur dette dans les délais prévus.

7.5 Un coût élevé pour la garde des enfants

Compte tenu de la situation très favorable de l'emploi, et de la volonté de soutenir l'accès au travail des femmes, la réflexion institutionnelle (gouvernement, provinces, communes) est en cours pour créer une allocation de garde d'enfants et construire un service adapté en qualité et en nombre dans l'agglomération de Nouméa et la zone VKP en tout premier lieu. Ailleurs, la solidarité familiale joue encore pleinement son rôle.

7.5.1 En province Sud, l'offre existe, bien qu'elle soit insuffisante au regard de la demande

42 structures sont agréées dans cette province, avec la répartition géographique suivante:

Nombre de :	Nouméa	Bourail	Dumbéa	Mont-Dore	Païta	Tontouta
Structures	33	1	1	4	1	2
Places	1291	8	15	120	10	28

Données site internet de la province Sud, à jour au 19 Mai 2008

D'autres structures sont en cours d'agrément (à Dumbéa, la Tontouta...). Il existe également des personnes qui exercent cette activité sous patente.

Les tarifs des crèches agréées varient en fonction de l'âge des enfants, de leur scolarisation ou non, des activités proposées et du nombre d'heures de garde; en fin 2008, la fourchette des tarifs se situe entre 45 000 et 60 000 F par mois et par enfant pour

un temps plein dans la ville de Nouméa. Les familles doivent parfois apporter en sus nourriture voire eau minérale, et couches pour les tout-petits. Les tarifs semblent plus bas dans les communes de l'agglomération : par exemple, à partir de 22 000 FCFP à la Tontouta, le déjeuner et le goûter des enfants scolarisés étant compris dans ce prix.

Par ailleurs, la mairie de Nouméa a mis en place depuis 2003 un réseau d'assistantes maternelles (RAM) formées et expérimentées à la garde des tout petits, qui sont en 2008 au nombre de 22. En tant que travailleurs indépendants, elles fixent leurs propres tarifs qui s'étagent selon qu'il s'agit d'un accueil à mi-temps, temps plein ou périscolaire, de 25 000 à 40 000 FCFP par mois et par enfant.

La capacité de la crèche municipale de Nouméa est de 20 enfants, et si le règlement intérieur de la structure prévoit que les parents apportent couches et lait maternisé, en revanche déjeuner et goûter sont prévus dans la prestation.

Le coût au final est donc très variable d'une structure à une autre, qu'elles soient agréées ou non, et les tarifs ne sont pas réglementés. De plus, chaque structure établit son propre règlement : fournitures ou non par les parents des repas, etc. . .

Compte tenu de cette charge réellement importante qui peut peser lourdement sur leur budget, les familles peuvent bénéficier d'aides de la CAFAT, de certains comités d'entreprises et mutuelles, et les familles à faibles revenus ou en difficulté sous certaines conditions d'une aide financière provinciale (secours immédiats exceptionnels).

Enfin, les frais de garde dans les crèches agréées peuvent être déduits des impôts sur le revenu dans certaines limites.

7.5.2 En province Nord, la réflexion est en cours compte tenu de l'essor à venir de la zone VKP

Les services provinciaux travaillent à la construction d'une réglementation adaptée, en vue du développement notamment de la zone VKP où le problème de l'accueil des enfants sera inéluctablement posé.

Annexe I

Rappel du mandat de l'atelier 1

« **Solidarité sociale et égalité des chances** »

Président : M. André-Jean LEOPOLD,
Directeur Diocésain de l'Ecole Catholique

Projet global qui vise à améliorer le bien être des populations, le développement comporte une dimension sociale importante. Inséparable du développement économique, le développement social implique la participation de tous, en fonction de leurs capacités, à la production des richesses et à leur répartition équitable, et aux progrès engendrés par le développement en général.

Définir un projet de développement pour la Nouvelle-Calédonie conduit donc à s'intéresser aux conditions de vie des citoyens dans leur situation et leur parcours individuel, leur contexte familial et leur insertion dans la société.

Aussi l'atelier proposera-t-il un diagnostic sur, notamment, les thèmes suivants :

- l'égalité des chances, dont les thèmes de l'éducation, et de la lutte contre l'exclusion ;
- les dispositifs de solidarité sociale : santé, accidents, vieillesse, chômage, famille ;
- les tarifs sociaux des services publics essentiels ;
- l'accès au logement (construction de logements sociaux et amélioration de l'habitat).

L'efficacité des politiques sociales dépend de leur cohérence globale, de leur bonne adaptation au contexte, tant dans leur définition que dans les moyens qui sont mis en oeuvre pour répondre aux besoins (équipements, ressources humaines, mode et niveau de financement...). Elle suppose une claire définition des objectifs, avec un objectif général, celui de la cohésion sociale. Au-delà de l'analyse de la situation existante (besoins, niveau et adaptation des réponses apportées par les politiques publiques...), le diagnostic formulera une appréciation des enjeux dans le contexte calédonien.

Annexe II

Liste des membres de l'atelier

Président : M. André-Jean LEOPOLD,
Directeur Diocésain de l'Ecole Catholique

Christian AIRAULT, Chef de clinique, docteur en chirurgie dentaire - Membre de l'Association Régionale Nouvelle-Calédonie des auditeurs de l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (IHEDN)

Jacques ANCEY, Président du conseil d'administration de la Mutuelle des Fonctionnaires

Sylviane AUTERET, Fédération des Syndicats des Fonctionnaires, Agents et Ouvriers de la Fonction Publique (FSFAOFP)

Sandrine BAILLE, Adjointe au maire de la commune de Poindimié

Dominique BAYOL, Chargé d'études de l'Agence d'Urbanisme

et d'Aménagement de la province Sud (AD'UA)

Jean-Claude BECKER, Chargé de mission prévention et formation des éducateurs de la Direction Diocésaine de l'Ecole Catholique (DDEC), Intervenant à l'IFAP-IFM-MC et collectivités locales grand Nouméa

Jacqueline BERNUT, Membre du Conseil des Femmes de la province Sud

Laurent BERTHELOT, Proviseur adjoint du Lycée Agricole de Nouvelle-Calédonie

Martine BERTONI, Adjointe au maire de la commune de Pouembout

Gilles BEYNEY, Parti politique «Le Mouvement de la Diversité» (LMD)

Julien BOANEMOI, sénateur coutumier de l'aire AJIE ARO

Patrick CARDINAUD, Président du Collectif d'Urgence Humanitaire

Pascale CARRE, Présidente du Secours Catholique

Max CHIVOT, Membre du bureau de l'Association Fondation des Pionniers

Michelle CLARQUE, Présidente de AES Foyer Béthanie

Jean CREUGNET, Directeur du groupement agricole des producteurs de la côte Est - Coopérative Agricole

Didier DARBON, Chef du service de la tutelle et de la planification hospitalière de la Direction des Affaires Sanitaires et Sociales du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (DASS)

Jean-Luc DATIM, Directeur de l'Action Communautaire et Sanitaire de la province des îles Loyauté

Michel DAVAREND, Président de l'Association des Consommateurs de Nouvelle-Calédonie (UFC-Que Choisir)

Adolphe DEVATH, Directeur école primaire de Pouébo - Direction Diocésaine de l'Ecole Catholique (DDEC)

Aline DRIENCOURT, Chef de projet du Contrat d'Agglomération de la mairie de Dumbéa

Félix DURAND, Directeur de l'Enseignement, de la Formation Professionnelle, de l'Insertion Sociale et de la Jeunesse de la province Nord (DEFIJ)

Emmanuelle GAMBINI, Responsable d'agence de la Fédération des Entreprises de Travail Temporaire de Nouvelle-Calédonie à Koné

Daniel GAUCHON, Directeur adjoint de l'enseignement de la Nouvelle-Calédonie (DENC)

Raphaël GHESQUIERE, Vice-président du conseil d'administration de la CAFAT

Thomas GMIDA, 4^e adjoint au maire de la commune de Koné

Didier GROSGURIN, Membre de la Fédération des Industries de Nouvelle-Calédonie (FINC)

Didier GUENANT-JEANSON, Secrétaire général de l'USOENC

Raymond GUEPY, Membre du Conseil Economique et Social

Michel GUIHARD, Membre de l'Association Ensemble pour la Planète (EPLP)

Gérard GUILLOT, Délégué au Logement de la province Sud (DL)

Laurent GUY, Vice-président du Syndicat des Commerçants en Nouvelle-Calédonie

Ingrid HAYASHI, Chargée d'études de la Mission à la Condition Féminine de la province Sud

Emmanuel HEAFALA, Association Calédonienne des handicapés (ACH)

Yvonne HNADA, Elue de la province des îles Loyauté

Sylvain HONS, Président de la Fédération Calédonienne des Parents d'élèves et Etudiants (FCPE)

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

Marianne HUMBERT-DESWARTE, Vice-présidente du tribunal pour enfants

Valérie LECLERC, Directrice du Centre Communal d'Action Sociale de la mairie de Nouméa

Valérienne LENOIR, Responsable du pôle Information Communication de la direction de la Mission d'Insertion des Jeunes de la province Sud (MIJ-PS)

Hélène LUBIN, Vice-présidente de l'Union des Groupements des Parents d'Elèves des établissements scolaires de Nouméa, de l'Intérieur et des îles (UGPE)

Thierry MABRU, Directeur adjoint de l'Enseignement de la province Sud (DENS)

Marc MANSEL, Secrétaire général de l'Institut de Formation des Maîtres de Nouvelle-Calédonie (IFM-NC)

Carmen MARTY, 4^e secrétaire générale adjointe de l'USOENC

Odette MICHEL-VILLAZ, Déléguée syndicale de l'Union des Secteurs Généraux du Commerce et de l'Industrie de Nouvelle-Calédonie (COGETRA / U.S.G.C.I.N.C.)

Anne-Marie NEMOUARE, 4^e adjoint au maire de la commune de La Foa, agent de proximité de la Mission à la Condition Féminine de la province Sud - Antenne de La Foa

Daniel OCHIDA, Gérant de OCR - MEDEF Nouvelle-Calédonie

Pascale PANCHOU, Directrice des ressources Humaines à l'hôtel Le Méridien - MEDEF Nouvelle-Calédonie,

Parti politique «Le Mouvement de la Diversité» (LMD)

Lydia PANDOSY, Secrétaire générale adjointe de la Confédération Syndicale des Travailleurs de Nouvelle-Calédonie (CSTNC)

Edna PETERSEN, Retraitée de l'enseignement - Fédération des Syndicats des Fonctionnaires, Agents et Ouvriers de la Fonction Publique (FSFAOFP)

Marie-Claire PHAM, Directrice adjointe des Affaires Sanitaires et Sociales et des Problèmes de Société de la province Nord (DPASS-PS)

Catherine POEDI, Association APEHNC - Collectif Handicaps en Nouvelle-Calédonie

Alain POIGEAUD, Directeur du centre d'accueil de l'Association Les Manguiers

Charly RIBAS, Secrétaire général adjoint du Syndicat Libre Unité Action (SLUA)

Sylvie ROBINEAU, Membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Sonia RODRIGUEZ, Chargée de mission du service Investissements Entreprises de la Direction du Développement Economique et de l'Environnement de la province Nord (DDE-E)

Claire ROULLET, Chef du service de l'action sociale de la Direction des Affaires Sanitaires et Sociales et des Problèmes de Société de la province Nord (DASS-PS)

Livia ROUX, Assistante sociale, SEFPNC

Emmanuel SOTTER, SFAO-OPT

Françoise SUVE, Directrice adjointe de la Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC)

Rose VAIALIMOA, Secrétaire de l'Association Dïïlen Ngà

Christelle VALENTINI, Association Autisme'espoir - Collectif Handicaps en Nouvelle-Calédonie

Angéline VIRASSAMY, Elue de l'assemblée de la province Nord

Billy WAPOTRO, Directeur de l'Alliance Scolaire de l'Eglise Evangélique (ASEE)

Martin WAZIZI, Directeur de l'enseignement de la province des îles Loyauté

Catherine WEHBE, Directrice adjointe du MEDEF Nouvelle-Calédonie

Marc WETE, Sage femme - Fédération des Syndicats des Fonctionnaires, Agents et Ouvriers de la Fonction Publique (FSFAOFP).

Intervenants :

Jean-Alain COURSE, Directeur des Affaires Sanitaires et Sociales

Michel MARTZ, Proviseur Vie Scolaire du Vice-Rectorat

Hugues AMIOTTE, Direction de l'Aviation Civile

Olivier AUGUIN, Equipe-projet, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Leslie LABORDE, Equipe-projet, Etat, Cartographie

Lyne LAMY, Equipe-projet, Etat

Gaël TRABUC, Cabinet de Consultants KPM

Annexe III

Bibliographie

- **Etat des lieux 2002**
- **Statistiques et études de l'ISEE**
- **Etude Caldia** – Agence Sociale et Sanitaire de la Nouvelle-Calédonie
- **Eléments pour un diagnostic du système éducatif en Nouvelle-Calédonie**- juin 2008 (Vice Rectorat)
- **Mémento 2005-2006** et informations diverses DASS.NC
- **Action sociale- Allocations et prestations familiales- Retraites** (Rapport d'activité 2006 de la CAFAT)
- **Situation sociale et comportements de santé des jeunes en Nouvelle-Calédonie** – Premiers résultats – mars 2008
- **Mémo des aides publiques à l'insertion 2008**, Mission à l'Insertion des Jeunes
- **Rapport sur les Journées de l'Habitat 2007**
- Publications et informations disponibles sur les sites internet de la DASS NC, des 3 provinces, de l'ISEE, de la Maison de l'Habitat de la province Sud.