

Atelier 9 Administration

Co-présidents

Madame Anne Gras,

chef de la mission légistique du gouvernement

Monsieur Jean-Bernard Bobin,

secrétaire général du Haut-commissariat



Décembre 2008

Résumé

Le futur schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie a vocation à constituer l'un des cadres structurants pour la conception des politiques publiques. Pour qu'il ait tout son sens et soit bien suivi d'effets, il faut se préoccuper de renforcer l'efficacité de l'« administration », notamment en ce qui concerne la gouvernance.

La définition des compétences faite par la loi organique est source d'importantes difficultés :

- discussions complexes pour savoir qui dispose de quelle compétence normative ;
- présence de quelques domaines « orphelins » ;
- forte insécurité juridique pesant sur un nombre non négligeable de textes ;
- absence d'une procédure permettant de sécuriser ce qui fait pourtant consensus.

Ces inconvénients viennent renforcer une situation déjà peu propice à une gouvernance efficace, situation illustrée notamment par :

- le fait qu'une majorité d'acteurs est insuffisamment ouverte à l'idée d'un travail partagé avec les autres collectivités, visant à co-construire des politiques cohérentes, ou des plans ou schémas communs ;
- une pratique et une expérience insuffisante de certains acteurs en matière de définition et de mise en œuvre des politiques publiques, d'où un besoin d'élaborer des guides et des doctrines et de renforcer la formation ;
- un recours assez faible aux pratiques d'évaluation des politiques publiques et des lacunes en matière d'« observatoires » et d'indicateurs appropriés.

Le droit en Nouvelle-Calédonie est très complexe, en raison notamment du principe de spécialité législative et de la « valse des statuts ». De ceci découle un fort besoin de renforcer l'accès au droit et de produire bien plus de codes ou de textes « consolidés ». Ce droit est en outre insuffisamment à jour, par rapport aux besoins du pays, tels qu'ils découlent de son état de développement avancé. Face à cela, le pays n'a pas choisi de méthode pour produire les textes dont il a besoin : par crainte de copier à tort le système français, on veut du « sur-mesure » et l'effort à produire pour mettre au point certains textes à faire adopter par le congrès devient très élevé au regard des moyens disponibles ; ce constat est encore plus vrai pour certains textes de compétence provinciale.

Il faudrait évaluer plus précisément les moyens disponibles au sein de l'administration : il semble en effet, en toute première approche, que l'effectif en agents chargés de missions de service public soit, en nombre (proportion de la population du pays) et en niveau moyen de qualification, plutôt plus faible qu'en France et que, dans certains secteurs, les moyens disponibles pour les tâches de conception de politiques publiques soient faibles. Une meilleure adéquation missions/moyens est sans doute à trouver, en même temps qu'il faut continuer à investir sur les compétences (formation, assistance technique, coopération) et sur les outils (TIC).

D'autres problèmes sont constatés, notamment une insuffisante accessibilité des services de l'administration pour les administrés, pour des raisons soit géographiques, soit de complexité.

Sommaire

1. De grands enjeux pour la future mise en œuvre du schéma d'aménagement et de développement	280
2. La gouvernance	280
2.1 Une indispensable coordination, qui peine à bien se mettre en place	280
2.2 Une répartition des compétences peu claire	281
2.3 Des incertitudes permanentes lourdes de conséquences	281
2.4 Des lois du pays limitées à 12 domaines seulement	282
2.5 Une procédure de clarification ne répondant pas à toutes les difficultés	282
2.6 Une interprétation rigide des textes	282
2.7 Un manque de partage sur les questions de compétence	282
2.8 Un effort insuffisant en termes de formation	283
2.9 Peu de plans et schémas coordonnant les décisions des acteurs	283
2.10 Un système d'indicateurs incomplet et une faible pratique de l'évaluation	283
2.11 Un déficit en matière d'autres outils et doctrines de bonne gouvernance	284
2.12 Le paradoxe d'une autonomie en fait très contrainte	284
2.13 Un manque de souplesse dans l'adaptation des textes	284
2.14 Mais aussi de nombreuses actions positives	284
3. Le droit calédonien	285
3.1 Des phénomènes d'empilement des textes	285
3.2 Un droit local relevant de l'État intrinsèquement complexe et peu mis à jour	285
3.3 Un droit local relevant de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces qui évolue lentement	286
3.4 Une réglementation globalement lacunaire	286
3.5 Un faible respect des principes issus du droit international	287
3.6 Un niveau excessif d'insécurité juridique	287
3.7 Un accès au droit qui s'améliore, mais qui nécessite de poursuivre l'effort	287
4. Les moyens de l'administration	288
4.1 Un nombre de salariés du public qui se situe plutôt dans la normale	288
4.2 Un poids hors normes de la masse salariale des salariés du public dans le PIB	288
4.3 Une structure de recettes très atypique	289
4.4 Un fort degré de dépendance vis-à-vis des transferts de la métropole	289
4.5 La non autonomie financière des collectivités	289
4.6 Une fiscalité principalement assise sur la consommation	290
5. L'accès aux services de l'administration	290
5.1 De nombreux services ne sont accessibles qu'à Nouméa et parfois Koné	290
5.2 Le service n'est que rarement rendu à distance	290
5.3 Les administrés manquent de conseils pratiques	290
5.4 Une faible recherche de simplifications administratives	290
Annexe I Rappel du mandat de l'atelier	291
Annexe II Membres inscrits à l'atelier	291
Annexe III Bibliographie	291
Annexe IV Liste des collectivités ou établissements relevant du secteur dit « non-marchand » ou « public »	292
Annexe IV Liste des SIVU, SIVOM et syndicats mixtes	292

1. De grands enjeux pour la future mise en œuvre du schéma d'aménagement et de développement

L'administration a pour mission de mettre en œuvre les politiques publiques définies par la représentation électorale, à travers :

- Un rôle de conception : observer, analyser, initier des consultations et préparer les décisions ou les textes à faire adopter par l'autorité exécutive et/ou l'assemblée.
- Un rôle d'application : relayer, expliquer et appliquer les politiques publiques ainsi définies (information, gestion, contrôle, évaluation).

Le futur schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie a vocation à être l'un des cadres structurants pour la conception des politiques publiques, dans tous les domaines cités par la loi organique : développement économique, développement social, environnement, culture, éducation, formation professionnelle, infrastructures et équipements, services d'intérêt territorial.

C'est pourquoi l'analyse des enjeux propres à l'administration du pays se devait d'être incluse dans le diagnostic préalable à l'élaboration du schéma.

De plus, l'administration néo-calédonienne, à condition d'être efficace et de répondre aux besoins, doit jouer un rôle clef pour toute la société. Sa modernisation recouvre notamment :

- Un enjeu citoyen : la société civile et le monde économique expriment des attentes en matière d'écoute, de réactivité, d'information et de transparence de l'administration. C'est une tendance de fond constatée dans tous les pays : la qualité du service rendu à l'utilisateur, particulier ou entreprise, revient au centre des préoccupations.
- Un enjeu politique : pour le bon fonctionnement des institutions néo-calédoniennes, il est nécessaire d'organiser la complémentarité entre les administrations de l'État, de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes. De nouveaux et importants transferts de compétences sont en préparation :

il faudra réussir la nouvelle organisation des services et celle de ses modes de fonctionnement administratifs pour maintenir la confiance que les citoyens accordent au processus politique.

- Un enjeu de pilotage : l'administration se développe dans un contexte de rénovation des politiques publiques ; afin d'assurer un meilleur relais des décisions politiques, il est envisagé de réformer la gestion budgétaire, en s'inspirant de la « LOLF », afin de construire les politiques publiques autour d'objectifs plus clairement affichés et piloter leur mise en œuvre à travers une logique et des indicateurs de résultats.
- Un enjeu de moyens : la société néo-calédonienne exprime une « demande d'administration » adaptée aux spécificités culturelles et sociologiques du pays, dans un contexte où il reste des écarts en matière de développement. Les administrations sont de taille relativement réduite, au point que la question des moyens se pose souvent. Quel que soit le niveau de la norme juridique choisie demain par la Nouvelle-Calédonie et les collectivités, dans les secteurs qu'elles administrent, la prise en compte du coût de gestion des réglementations au regard des moyens disponibles fait partie de ses choix de développement. Une meilleure adéquation missions/moyens est sans doute à trouver, en même temps qu'il faut continuer à investir sur les compétences ; les différentes formes de soutien aux transferts techniques (formation, assistance technique, coopération opérationnelle) sont à expertiser et prioriser ; l'amélioration des performances par l'utilisation des méthodes et des technologies les plus modernes est, comme partout, indispensable. Le sujet est extrêmement vaste ; sur la base de son mandat, l'atelier a concentré sa réflexion sur les difficultés rencontrées en matière de gouvernance, de droit, de moyens des administrations et enfin d'accès aux services de l'administration pour les usagers. Le plan du présent document est établi sur cette logique en 4 points.

2. La gouvernance

Le terme gouvernance décrit « la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentations, d'institutions, de processus, de corps sociaux, pour se gérer elles-mêmes dans un mouvement volontaire ». La gouvernance organise les coopérations et les synergies entre le corps politique, l'administration, la société civile et le monde économique. Elle est l'art de concevoir des dispositifs cohérents vis à vis des objectifs poursuivis, ce qui bien entendu suppose en amont de savoir formuler et s'accorder sur de tels objectifs.

Ces sujets sont très vastes et mériteraient une poursuite de la réflexion. Sans prétendre à l'exhaustivité, les travaux de l'atelier se sont centrés sur :

- les problèmes de coordination ;
- les difficultés posées par la répartition des compétences issue de la loi organique ;
- le manque d'outils et de doctrines utiles à la gouvernance.

2.1 Une indispensable coordination, qui peine à bien se mettre en place

En Nouvelle-Calédonie, la provincialisation a marqué une date

capitale : l'administration du pays s'exerce, depuis 1989, sur de très vastes champs de compétence, de façon plus proche du citoyen qu'auparavant. L'organisation ainsi définie est plus démocratique, mais, pour rester efficace, une bonne coordination entre institutions est absolument indispensable. En effet :

- l'imbrication est souvent étroite entre les compétences relevant de l'État, de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes ;
- les problèmes se posent rarement à l'échelle d'une seule commune, ou au contraire à l'échelle de l'ensemble du territoire. Plus encore qu'ailleurs, la mise en œuvre de politiques publiques efficaces nécessite quasiment toujours une vision et une méthode « matricielles » des enjeux et des solutions, combinant l'approche spatiale (qui détermine les niveaux de décision), l'articulation dans le temps (court et long terme) et l'approche par secteurs (les institutions étant dotées de compétences différentes selon les secteurs).

Des progrès très importants sont constatés depuis quelques années. A la fin de ce chapitre, divers exemples illustrent des

¹ Cf. art. 121-25 du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ».

² Cf. art. 20 de la loi organique : « Chaque commune est compétente dans les matières qui ne sont pas dévolues à l'État ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie ».

³ Par exemple, dans son arrêt du 27 janvier 1995, le Conseil d'État a confirmé qu'une délibération provinciale sur les crabes de palétuviers, motivée par un enjeu de protection de la ressource, était licite alors même que la police des animaux relevait alors de la compétence du territoire.

stratégies cohérentes d'action menées par les différents acteurs institutionnels.

Toutefois, on doit dans le même temps constater le caractère très imparfait de la coordination. Coopérer pour mettre en œuvre en pleine cohérence une politique publique allant dans le sens de l'intérêt général est une démarche encore insuffisamment répandue, chaque collectivité préférant exercer seule ses compétences.

En métropole, les mêmes difficultés ont été constatées après la décentralisation de 1982, ce qui conduisait Pierre Calame à constater par exemple que si « *on sait parler compétences légales, on ne sait pas parler en termes de mode de gouvernance. On n'a pas compris que le cœur du politique est le processus par lequel s'élabore une solution satisfaisante et non la question de savoir qui appose sa signature finalement* ». Sans doute idéalisait-il le fonctionnement démocratique en le voyant entièrement tourné vers l'intérêt général et éloigné de toute « contingence » électorale, mais l'image reste intéressante.

D'autres pays ont résolu ce problème en introduisant une obligation de « coopération de bonne foi » entre collectivités, sous le regard du juge.

En Nouvelle-Calédonie, comme partout ailleurs, la coopération entre services techniques se heurte parfois à des stratégies politiques ou des affinités personnelles pouvant conduire à des blocages. Toutefois, la situation paraît particulièrement problématique ici ; cela peut-être l'héritage de l'histoire, ou de la relative jeunesse de l'actuel statut. Cela tient probablement aussi pour beaucoup à la « perfectibilité » des textes définissant les compétences.

2.2 Une répartition des compétences peu claire

En effet, la loi organique soulève de grandes difficultés d'interprétation en ce qui concerne la répartition des compétences qu'elle définit entre Etat, Nouvelle-Calédonie, provinces et communes. Cette définition tient en quelques dizaines de lignes seulement, mais cette situation d'apparente simplicité est trompeuse, car on ne comprend pas toujours comment appliquer la règle, bien des sujets étant de facto « à cheval » sur plusieurs thèmes listés dans la loi. Les exemples à ce sujet abondent, au point que les réunions de coordination entre acteurs nécessitent assez souvent de passer d'abord un temps significatif sur l'explicitation des frontières entre les compétences des uns et des autres. On relèvera ainsi quelques cas parmi tant d'autres :

- réglementer les substances explosives est une compétence de l'État, mais les provinces ont, elles, compétence en matière d'installations classées, où peuvent être stockées et utilisées de telles substances ;
- veiller à ce que la concurrence soit active sur le territoire est une responsabilité de la Nouvelle-Calédonie, alors que les provinces ont compétence en matière d'urbanisme ; la question de savoir comment instruire les projets d'installations de grandes surfaces commerciales n'est donc pas limpide ;
- l'assainissement des eaux usées domestiques et la gestion des déchets peuvent être vus sous un angle « salubrité », qui relève des communes, sous un angle « sanitaire », qui relève de la Nouvelle-Calédonie et sous un angle « prévention des pollutions impactant les milieux naturels », qui relève des provinces (sans parler de l'angle « urbanisme » sous lequel il faut également regarder les questions d'assainissement, ce mot étant cité de nombreuses fois dans le code français de l'urbanisme) ;
- sur les questions de normes ou de règles techniques, les res-

ponsabilités sont imbriquées : la sécurité dans les bâtiments relève par exemple des provinces, mais la Nouvelle-Calédonie est, elle, compétente pour l'importation et la mise sur le marché de matériels qui peuvent toucher aux questions de sécurité (équipements électriques, extincteurs, etc.), ainsi qu'en matière de sécurité des travailleurs ;

- en matière d'urbanisme, il revient à la Nouvelle-Calédonie d'arrêter des « principes directeurs du droit », aux communes d'élaborer leurs documents communaux d'urbanisme et aux provinces de définir les règles qui ne sont pas des « principes directeurs du droit » ; mais il n'existe pas de définition de cette notion et, de fait, l'ensemble du domaine de l'urbanisme est dans une situation peu claire.

D'autres illustrations sont apportées par exemple par le rapport récent du Professeur Rémy Cabrillac, préalable au transfert de compétence en matière de droit civil et par le rapport similaire établi par le Professeur Philippe Pétel, concernant le droit commercial.

Plus généralement, les conséquences, en termes de droit, de la coexistence de la clause générale de compétence des communes¹ et de la compétence de droit commun des provinces² font débat parmi les juristes.

De même, si la jurisprudence « du critère finaliste » appliquée de longue date par le Conseil d'État permet d'identifier dans certains cas l'autorité compétente pour régler³, ce critère est inopérant dans certains cas.

Le législateur national lui-même ne sait plus très bien les limites des compétences en vigueur en Nouvelle-Calédonie. Par exemple, un article d'un code⁴ précise que certains articles de ce code sont applicables en Nouvelle-Calédonie, « sous réserve des compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces », formule vague qui n'aide pas à comprendre la portée exacte de la loi nationale en Nouvelle-Calédonie.

2.3 Des incertitudes permanentes lourdes de conséquences

Le fait que les attributions de compétence ne soient pas évidentes à analyser a d'importantes conséquences.

Cette situation est d'abord chronophage pour tout le monde : principalement pour les élus et l'administration, mais également pour le monde économique et la société civile. Les débats sont longs, voire sans fin, pour clarifier de très nombreuses situations ambiguës : est-ce à la Nouvelle-Calédonie, ou aux provinces, ou à d'autres, de prendre un texte sur tel ou tel sujet ne rentrant pas parfaitement dans le découpage prévu par la loi organique ?

Elle est ensuite source d'immobilisme :

- d'abord parce qu'avant d'adopter un texte, il faut bien se mettre d'accord sur la compétence et que pendant ce temps, aucune solution n'est apportée au problème identifié : à titre d'exemple, il a fallu environ 2 ans pour arriver à clarifier le fait qu'il appartient à la Nouvelle-Calédonie de désigner l'autorité compétente pour signer les permis d'importation et d'exportation d'espèces menacées⁵ ;
- ensuite parce que certains problèmes difficiles restent orphelins, tout le monde pouvant se retrancher derrière l'ambiguïté des textes pour arguer de son incompétence. Cela peut être fait en toute bonne foi : dans un contexte où il y a déjà fort à faire et les textes étant réellement ambigus, il est logique que les acteurs inscrivent parmi leurs priorités des actions qu'ils ont des chances de mener à bien et non des actions soumises à des arbitrages juridiques délicats en ce qui concerne la compétence.

⁴ Art. L. 612-1 du code de l'environnement.

⁵ Au titre de la Convention de Washington, dite « CITES ». Cette convention est en effet avant tout une convention sur le commerce international, même si sa finalité est bien de protéger les espèces menacées.

Enfin, et peut-être surtout, cette situation génère un niveau d'insécurité juridique extrêmement préoccupant. Certains textes, probablement assez nombreux au total, même si leur proportion reste faible, reposent aujourd'hui sur une certaine interprétation des compétences, qui peut très bien demain être désavouée par un tribunal. L'atelier a ainsi permis de citer quelques exemples de textes pris, « par souci d'avancer vite », par une collectivité qui savait pertinemment que sa compétence en la matière était discutable⁶.

A ce sujet, il faut relever qu'il est assez usuel de penser que le contentieux provient essentiellement de désaccords politiques ; en fait, le contentieux à venir proviendra probablement de façon très majoritaire de particuliers, du monde associatif ou d'acteurs économiques, venant contester des textes qui leur seraient défavorables.

Et l'on ne soulignera jamais assez à quel point l'insécurité juridique est un frein au développement.

2.4 Des lois du pays limitées à 12 domaines seulement

En métropole, mais cela est vrai à peu près dans tous les pays, la légitimité de l'intervention de l'Etat ou d'une collectivité provient de la loi : on prend un arrêté ou une délibération sur une base légale souvent très explicite, ou a minima éclairée par la jurisprudence (cas de la compétence générale des communes).

Il y a aussi adaptation permanente aux besoins : la loi est modifiée régulièrement pour définir en détail, matière par matière, les compétences respectives de l'État et des collectivités, ainsi que le cadre général dans lequel s'exercent ces compétences (grands principes à respecter).

Par exemple, la plupart des codes (route, urbanisme, appropriation d'utilité publique, rural, construction et habitation, environnement, etc.) contiennent chacun plusieurs dizaines d'articles apportant des précisions au « qui fait quoi ».

De plus, cette façon de procéder permet d'organiser les responsabilités de façon imbriquée, une collectivité de « rang supérieur » se voyant souvent conférer un rôle de coordination de l'action des collectivités de « rang inférieur ». Par exemple :

- dans les DOM, il revient au Conseil régional d'élaborer un « schéma régional d'aménagement », qui va s'imposer aux « schémas de cohérence territoriale » élaborés par les intercommunalités, ainsi qu'aux « plans locaux d'urbanisme » des communes ; outil fondamental de planification territoriale, un tel schéma a un apport évident en termes d'aménagement et d'urbanisme et donc des conséquences importantes dans tous les domaines économiques, car il identifie les zones à vocation agricole, touristique, industrielle, etc. ;
- il revient de même aux Conseils généraux d'élaborer des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers, qui permettent de rendre plus cohérentes les actions communales en la matière ; ces schémas permettent d'éviter le développement d'outils redondants et des stratégies de collecte et de traitement inutilement disparates.

En Nouvelle-Calédonie, les lois du pays ne peuvent qu'en partie jouer ce rôle de préciser le « qui fait quoi » : l'article 99 de la loi organique liste en effet 12 domaines seulement dans lesquelles peuvent intervenir des lois du pays. Or, seul un texte ayant force de loi permettrait de sécuriser juridiquement de nombreux actes pris en Nouvelle-Calédonie sur une base insuffisamment solide du fait des problèmes d'interprétation des limites de compétences.

2.5 Une procédure de clarification ne répondant pas à toutes les difficultés

La loi organique a prévu en son article 206 une procédure de sollicitation de l'avis du Conseil d'État sur les questions portant sur la répartition des compétences. Cette procédure est de fait peu utilisée. Il semble que les élus ne souhaitent pas y faire appel : cela semble avoir été le cas par exemple concernant l'autorité compétente en matière d'urbanisme commercial.

Le résultat d'une telle consultation peut donner :

- des réponses complexes à mettre en œuvre. Par exemple, un avis du Conseil d'État précise qu'une déclaration d'utilité publique (DUP) doit relever d'un régime défini, selon les cas, par la Nouvelle-Calédonie ou par les provinces, mais à l'issue de laquelle, en tout état de cause, seul le Haut-commissaire a compétence pour signer l'acte final ;
- des réponses que l'on ne souhaite pas appliquer, le régime de droit effectivement en vigueur pouvant être contraire au consensus politique. Par exemple, la compétence en matière de transports routiers appartient à la Nouvelle-Calédonie, alors que les transports scolaires relèvent dans toutes les communes de France du niveau communal.

Plus généralement, la consultation du Conseil d'État n'apportera qu'une réponse juridique, comme on l'a vu très imparfaite, à un problème qui relève parfois d'une décision de nature politique. Or il n'existe aucune procédure permettant de traduire un consensus politique par un texte s'imposant juridiquement en matière de répartition des compétences.

Enfin, les avis du Conseil d'État ne sont pas publics, et il est même rare qu'ils soient partagés entre collectivités.

2.6 Une interprétation rigide des textes

Il a ensuite été relevé la façon très « rigide » dont sont interprétés, par les collectivités, les articles de la loi organique répartissant les compétences. Par exemple, alors que la charte constitutionnelle de l'environnement impose à toutes les collectivités de conduire les politiques dont elles ont la charge en prenant en compte les enjeux environnementaux, l'idée même que la Nouvelle-Calédonie se préoccupe de développement durable pose question aux provinces qui y voient un empiètement sur une de leurs compétences propres (l'environnement)⁷.

Un autre exemple est le suivant : lors d'un séminaire récent sur l'intercommunalité⁸, il a été constaté que, pour certains, l'activité économique était une prérogative exclusivement provinciale, alors qu'en fait le maire est tout à fait à même de décider de la création d'une zone artisanale sur sa commune.

Il semble que soit parfois oublié le principe de libre administration des collectivités, pourtant rappelé à l'article 3 de la loi organique.

Là encore, le phénomène d'empilement des textes décrit plus haut est propice à des erreurs d'interprétation. Ainsi, certaines provinces continuent d'appliquer une délibération de 1993 relative aux règles générales en matière d'urbanisme, qui a pour effet que les PUD sont élaborés par les provinces. Pourtant, l'article 50 de la loi organique a depuis redonné la compétence d'élaboration des documents communaux d'urbanismes aux communes.

2.7 Un manque de partage sur les questions de compétence

Des occasions de débat, telles que le séminaire été plus haut sur l'intercommunalité, sont rares. Pourtant, cela peut utilement

⁶ Il n'y a évidemment pas lieu de citer ici ces exemples, sous peine d'aggraver, concernant ces exemples, un niveau de risques déjà significatif.

⁷ L'atelier 6 a développé ces constats et montré à quel point les politiques environnementales ne peuvent se passer de l'implication de la Nouvelle-Calédonie, de par ses compétences en matière de commerce extérieur, de marchés, de fiscalité, de droit domanial, d'hygiène et de santé, d'urbanisme, de réglementation zoosanitaire ou phytosanitaire, etc.

⁸ Organisé en novembre 2007 à Sarraméa.

conduire à constater que les compétences sont en fait définies de façon plus ouverte que l'interprétation qu'on a parfois des textes. Les réunions de maires initiées depuis peu par le gouvernement témoignent semble-t-il d'une évolution positive en ce sens.

Plus généralement, sans doute manque-t-il un cadre général permettant que la question de l'articulation des responsabilités soit régulièrement débattue à un niveau approprié. Il manque en la matière un lieu de débat, une initiative de l'un des acteurs, une méthode de travail.

De même, on constate d'autres points importants :

- de nombreux services réfléchissent, produisent des analyses, ou commentent les avis du Conseil d'Etat, concernant les répartitions des compétences, mais ces services partagent globalement peu ces analyses : il n'est que rarement cherché à construire une vision commune ; quelques tentatives de mise en commun de toute cette matière (exemple : la mission Légicalédonie) ont à faire face, comme tout projet innovant certes, à des freins psychologiques et organisationnels puissants que seule la volonté politique peut dépasser ;
- plus généralement, il y a un manque de règles et de doctrines, permettant de partager, au niveau des élus, mais aussi des techniciens, une vision commune.

Ce dernier besoin est d'autant plus évident que la situation est, sur le fond, très complexe. Par exemple, à l'évidence, la question de la responsabilité des maires, en termes de sécurité publique, sur les terres coutumières, n'est pas simple et nécessiterait une réflexion commune. Même question concernant les prescriptions d'urbanisme, les raccordements aux réseaux, etc. L'une des difficultés est bien de faire la part des choses entre ce qui est intrinsèquement complexe et nécessite donc un travail collectif de mise à plat, et ce qui ne l'est pas et est rendu artificiellement complexe par une interprétation rigide des textes.

Il a aussi été noté que l'Etat a un rôle très important à jouer concernant les pratiques de coopération, rôle pédagogique et d'animation. De plus, il devrait être mieux reconnu comme médiateur face à certaines situations bloquées.

Il a enfin été noté que la présence de 2 associations de maires n'est pas à ce jour un facteur contribuant à faciliter la construction d'une unicité de vues. Pourtant, ces associations pourraient jouer un rôle important dans la recherche de synergies, d'autant que leurs membres ont souvent également d'autres mandats territoriaux et peuvent donc aider à faire circuler l'information inter-collectivités, à l'instar des élus provinciaux membres du congrès.

2.8 Un effort insuffisant en termes de formation

Compte-tenu de la jeunesse de certaines institutions, pratique et expérience en matière de définition et de mise en œuvre des politiques publiques ne sont pas encore généralisées à tous les élus ; de même la complexité et la technicité du droit applicable en Nouvelle-Calédonie conduisent à sa relative méconnaissance, y compris chez certains décideurs. Ce constat est renforcé par l'existence d'un relatif « turn-over » : dans certaines communes rurales, les élus municipaux ne font souvent qu'un seul mandat.

Face à cette situation, on regrette le peu d'efforts faits en termes de formation à l'intention des élus.

Ce constat peut être élargi à celui de la formation initiale et continue des agents publics : le sentiment général est que, dans la plupart des administrations, l'effort en la matière est insuffisant. Ce besoin est particulièrement évident dans le contexte du transfert de compétences.

2.9 Peu de plans et schémas coordonnant les décisions des acteurs

Il a été relevé⁹ que la Nouvelle-Calédonie avait des difficultés à mettre en place des démarches et à arrêter des documents de planification : rares sont les domaines dans lesquels existe un schéma directeur qui oriente les décisions sur le moyen ou le long terme. Les grands enjeux (accélération du développement économique, hausse de la population...) sont de long terme, alors que les décisions politiques sont généralement prises dans l'urgence.

Il est par contre assez courant d'organiser des colloques, des assises, des forums, etc. qui permettent un débat très utile entre acteurs. Parfois, universitaires, professionnels, syndicats, Conseil économique et social, etc. sont à l'origine de tels colloques, et non les administrations et les élus. Mais les actes d'un colloque ne font pas un schéma et il semble qu'il soit difficile de passer du débat à la décision, encore plus à la mise en œuvre. Ce problème est certes en partie dû à une faiblesse dans les moyens disponibles pour préparer de tels documents et pour en assurer le suivi dans le temps.

Mais une autre explication de ce déficit provient probablement de ce qu'il est actuellement extrêmement difficile, voire impossible, de donner une base solide à un schéma, qui en fasse un outil pérenne et effectivement apte à coordonner les politiques mises en œuvre par les différents acteurs.

On l'a vu par exemple avec les récentes assises de l'eau, à l'issue desquelles un consensus s'est forgé autour de l'idée de créer, à l'échelle du pays, un « comité de l'eau », chargé notamment d'adopter une politique globale de l'eau, laquelle s'imposerait aux différents acteurs : c'est là un dispositif en vigueur partout en Europe, décliné en métropole et dans les DOM par plusieurs « lois sur l'eau », qui ont créé, puis adapté, depuis environ 40 ans, des « comités de bassin », chargés de préparer des « SDAGE » (schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau). En Nouvelle-Calédonie, comme on l'a vu plus haut, il faudrait, pour pouvoir créer un dispositif similaire, une loi du pays, ce qui pose la question du caractère suffisant ou non de la liste des 12 thèmes de l'article 99 de la loi organique.

On a vu aussi plus haut l'exemple du « schéma régional d'aménagement » des DOM et celui des plans départementaux de déchets : dans les deux cas, un article de loi est la base de ces documents de planification. L'existence d'un cadrage oblige les collectivités concernées à surpasser leurs divergences et à travailler ensemble à un projet commun, sous la houlette du chef de file désigné.

La loi organique n'est toutefois pas totalement muette sur les exercices de planification, puisqu'elle a prévu ainsi :

- le schéma de mise en valeur des richesses minières, qui est opposable¹⁰ ;
- le schéma d'aménagement et de développement, qui n'est pas opposable.

2.10 Un système d'indicateurs incomplet et une faible pratique de l'évaluation

Les outils statistiques dont dispose le pays sont relativement développés, mais encore insuffisamment utilisés pour assurer un suivi des principales politiques publiques. Par exemple, il n'existe pas de système d'indicateurs mesurant :

- l'état du « rééquilibrage » inscrit dans l'accord de Nouméa ;
- la situation du pays vis-à-vis des principaux critères en matière de développement durable.

⁹ Constat fait par plusieurs ateliers.

¹⁰ « Toute décision individuelle prise dans le cadre de la réglementation minière doit être compatible avec les principes et les orientations du schéma de mise en valeur des richesses minières. »

Il existe pourtant ailleurs des méthodes et des systèmes d'indicateurs intéressants qui aideraient la Nouvelle-Calédonie à mieux situer son action et à arrêter ses priorités. Plus globalement, on manque d'observatoires en tous genres et les données disponibles sont rarement centralisées et exploitées. Les provinces sont plutôt demandeuses d'une coordination entre elles, permettant de développer des outils statistiques, à l'échelle du pays, sur les thématiques qui relèvent de leurs compétences.

Un autre constat a été formulé concernant le manque de pratique d'évaluation des politiques publiques, voire le manque de suivi dans le temps des politiques annoncées. Peu d'audits ou de bilans sont faits.

Parmi les outils d'évaluation qui manquent, on peut citer ceux qui pourraient concerner la performance des services administratifs. Certains s'interrogent par exemple sur le fait qu'une structure agissant dans le domaine de l'emploi dotée de 3 agents, aurait visité seulement 7 entreprises sur l'année 2006.

2.11 Un déficit en matière d'autres outils et doctrines de bonne gouvernance

L'association du public aux décisions est encore faible et on constate un manque de doctrine en matière de contre-pouvoirs. De nombreuses commissions consultatives ont été créées ces dernières années, mais elles sont peu réunies : cf. par exemple le comité consultatif de l'environnement, ou la commission consultative des pratiques commerciales.

Il n'existe aucun exemple d'agence ou d'autorité administrative à caractère indépendant, alors qu'il est universellement reconnu que de tels outils peuvent aider à dépasser les clivages politiques afin de permettre de prendre des décisions d'intérêt général dans des domaines très sensibles¹¹.

Plus généralement, il existe une forte interrogation sur l'aptitude du pays à mener des réformes : difficulté à bien formuler les objectifs relevant de l'intérêt général, peur du changement, faible distance entre le pouvoir politique et les acteurs potentiellement concernés par les réformes.

Nota : l'atelier n'a pas travaillé la question de la mobilité des agents entre administrations, qui peut être un facteur d'amélioration des relations.

2.12 Le paradoxe d'une autonomie en fait très contrainte

La situation est au final paradoxale : tous les Calédoniens partagent l'idée que l'autonomie de décision est une grande force pour le pays, alors qu'en pratique, les politiques publiques avancent difficilement, dans certains secteurs, du fait des difficultés à bien organiser la coopération entre collectivités partageant des pans complémentaires de compétence.

2.13 Un manque de souplesse dans l'adaptation des textes

Il semble possible, sans remettre en cause l'accord de Nouméa, de clarifier les frontières entre compétences et de prévoir des procédures assurant une meilleure sécurité juridique.

Ceci supposerait toutefois d'adapter la loi organique, ce qui n'est à l'évidence pas aisé : ainsi, en 10 ans, seuls 4 articles de la loi organique ont été modifiés et aucun ne concerne la répartition des compétences¹².

Dans le même ordre d'idée, relevons que, dans le système juridique français, la possibilité de déléguer une compétence doit résulter d'une loi. Or, sur certains thèmes, il serait possible de

clarifier et sécuriser l'exercice des compétences à travers des délégués accordant des délégations. Le système en vigueur est donc difficilement compatible avec la souplesse dont on aurait besoin en Nouvelle-Calédonie à ce sujet, car seules quelques rares possibilités de délégations sont prévues par la loi organique, essentiellement, pour que la Nouvelle-Calédonie confie aux provinces, le cas échéant, le pouvoir d'adapter et d'appliquer la réglementation en matière d'hygiène publique, de santé, de protection sociale et de transports routiers, ou encore la gestion de la ressource en eau et du réseau routier de la Nouvelle-Calédonie (article 47).

Un exemple de lacune en la matière peut être trouvé dans le domaine de l'urbanisme : la Nouvelle-Calédonie a décidé, dans sa délibération N°24 du 8 novembre 1989, que « les assemblées de province fixent le régime du permis de construire et déterminent les constructions qui en sont exemptées » ; ceci peut être interprété comme une délégation de sa compétence en matière de « principes directeurs du droit de l'urbanisme », ce qui rend fragiles les règles adoptées en la matière par les provinces.

2.14 Mais aussi de nombreuses actions positives

Les difficultés soulevées plus haut sont importantes. Elles ne sont pas pour autant insurmontables : de nombreuses collaborations existent et permettent d'engranger des résultats intéressants, sans lesquels le développement connu actuellement par le pays ne serait d'ailleurs sans doute pas aussi intense.

A titre d'illustration, on a relevé quelques exemples de collaborations plus ou moins réussies :

- Le transport routier de voyageurs a jusqu'ici été géré avec difficulté, les liaisons à caractère inter-provincial gérées par la Nouvelle-Calédonie ne pouvant avoir aucun rôle de desserte intra-provinciale. Un projet de syndicat mixte commun à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces Nord et Sud va prochainement être créé pour résoudre cette difficulté.
- Plusieurs établissements publics, tels que l'ERPA, ou l'IAC, sont à la fois au service de la Nouvelle-Calédonie et des trois provinces et élaborent et mettent en œuvre des programmes concertés et co-financés, approuvés par des conseils d'administration qui peuvent être des lieux efficaces de débat à un niveau stratégique. Les représentants non élus des provinces y ont parfois des difficultés à sortir de leur vision intra-provinciale, mais le travail commun est source de progrès. Certains ont cependant souligné que la multiplication d'établissements publics, comme celle des services à l'intérieur d'une même collectivité, est de nature à renforcer les cloisonnements, à priver les élus d'une vision globale des questions relevant de leurs compétences, tout en supprimant des possibilités d'économie d'échelle. L'insuffisante cohérence des données sur l'emploi produites par l'IDCNC, la DTE, la CAFAT, l'ISEE et les services provinciaux témoigne de la difficulté de bien se coordonner lorsque de nombreux services sont concernés.
- La coopération entre les services utilisant sur le grand Nouméa les outils de SIG a été organisée autour du GIE « Serail » (Système d'Exploitation, de Répartition et d'Administration des Informations Localisées de Nouméa) : province Sud, quatre communes, Enercal, EEC, SCE, OPT.
- Un protocole a été arrêté entre province, bailleurs sociaux et communes, pour la résorption de l'habitat insalubre sur l'agglomération du Grand Nouméa. De même, dans le domaine

¹¹ A titre d'exemple, les premières autorités administratives indépendantes du monde occidental ont été créées il y a un siècle et demi dans le domaine de l'animation de la concurrence, avec le pouvoir de démanteler des acteurs économiques en situation d'abus de position dominante. Au moins 90 pays au monde ont une autorité administrative indépendante compétente sur les questions de concurrence, y compris des petits pays tels que Malte, Fidji ou l'Islande.

¹² Les 4 modifications concernent la publication et l'entrée en vigueur des lois et des actes administratifs (art. 6-1), les délégations de service public (art. 92), l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux (art. 192) et les incompatibilités entre mandats électoraux (art. 196).

de l'habitat (qui mêle des enjeux tels que logement, urbanisme, social, etc.), on procède par la contractualisation.

- Le domaine de la mine est géré avec un niveau satisfaisant de cohérence entre les différents échelons. On notera que cet aspect a été cadré dès l'origine par l'accord de Nouméa, puis par la loi organique, qui a mis en place une organisation « pyramidale » : les principes généraux sont définis par la Nouvelle-Calédonie, l'application relève des provinces, un schéma stratégique d'ensemble est obligatoire et la coordination assurée par deux conseils consultatifs. En outre, une seule administration, la DIMENC, travaille pour le compte de cinq institutions décisionnaires : État, Nouvelle-Calédonie, provinces.
- Le domaine des ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement), qui relève des provinces, nécessite une cohérence inter-provinciale. S'agissant d'un domaine très technique, la taille critique à atteindre pour garder un niveau suffisant de technicité est assez élevée. Les trois provinces s'appuient donc sur un service commun, toujours la DIMENC,

3. Le droit calédonien

Au-delà des questions évoquées plus haut en matière de répartition des compétences, un point sur les questions de droit est essentiel, car un paysage transparent et sécurisé en la matière est, dans tous les pays au monde,

- une incitation à l'investissement privé et au développement économique ;
- une condition indispensable pour obtenir la confiance des citoyens dans les institutions de leur « Etat de droit » ; en effet, à défaut d'un droit utile, c'est-à-dire complet, compréhensible, accessible et bien appliqué, on bascule plus facilement dans la logique des rapports de force.

En la matière, la situation de la Nouvelle-Calédonie est largement perfectible.

3.1 Des phénomènes d'empilement des textes

Le simple fait qu'il y ait cinq « producteurs de droit » est en soi un facteur de complexité. En effet, depuis 1989, État, Nouvelle-Calédonie et provinces produisent ou adaptent des législations et réglementations chacun dans leur domaine de compétence. Cette situation conduit à un « empilement » de textes pris à différentes époques, tantôt par l'État, tantôt par la Nouvelle-Calédonie, tantôt par les provinces. Par exemple, certains textes anciens de l'État ont été, dans telle province, soit amendés soit remplacés par un texte plus récent, tandis qu'ailleurs ils continuent de s'appliquer...

De plus, le principe de non tutelle d'une structure sur une autre peut conduire à des doublons, comme c'est le cas par exemple avec la réglementation des marchés publics, qui diffère selon que l'on a affaire à, d'une part, les institutions locales et leurs établissements et, d'autre part, à l'État¹³.

On manque globalement de textes de « consolidation », réunissant en un document unique, à droit constant, des textes disparates et peu accessibles, afin que tout le monde parle le même langage et ait les mêmes références. Un bon exemple est celui du récent code du travail, qui est de fait le dernier succès de librairie : votée dans les limites d'une codification à droit constant (c'est à dire sans les réformes de fond éventuellement nécessaires), une telle synthèse était absolument indispensable.

alors que la Nouvelle-Calédonie n'a pas stricto sensu de compétence directe dans cette matière. Il s'agit d'un effort de mutualisation des moyens, qui permet en outre d'atteindre plus facilement une relative unification des textes provinciaux applicables. La province Sud renforce actuellement sa direction de l'environnement, afin de moins s'appuyer sur la DIMENC ; un tel transfert peut avoir des répercussions sur les enjeux, cités plus haut, de bonne technicité et de cohérence des textes.

- Plus généralement, la présence de services mixtes État - Nouvelle-Calédonie facilite la résolution de certaines difficultés liées à la répartition des compétences.

On trouvera pour information en annexe la liste des structures intercommunales, qui montre qu'elle est en Nouvelle-Calédonie moyennement développée : il existe certes de nombreuses structures, mais souvent à vocation unique et certaines politiques coûteuses, telles que celle de l'eau, sont globalement peu mutualisées (NDLR : l'atelier s'est toutefois peu penché sur la question de l'intercommunalité).

3.2 Un droit local relevant de l'État intrinsèquement complexe et peu mis à jour

Le principe de spécialité législative (destiné à prendre en compte la nécessaire adaptation aux spécificités locales des textes de compétence Etat) a pour effet secondaire négatif de s'être de tous temps avéré source de difficultés techniques et pratiques : il ne suffit pas par exemple de lire un texte pour comprendre le droit applicable, il faut aussi regarder si ce texte est applicable en Nouvelle-Calédonie, soit explicitement (mention d'applicabilité et/ou publication au JONC), soit implicitement (traités, lois organiques, etc.). Les juristes reconnaissent que « pour être de droit, l'État n'en est pas moins incertain ».

Les domaines restant de la compétence de l'État sont encore vastes : notamment, certains articles de très nombreux textes se rattachent au droit civil ou au droit commercial (par exemple dans la loi sur l'eau, le code rural, etc.). Or on constate que, pendant que le droit évolue en métropole, il reste figé en Nouvelle-Calédonie : du fait du principe de spécialité législative, mettre à jour le droit national applicable en Nouvelle-Calédonie nécessite une décision ad hoc, passant par une procédure complexe sur la forme (avis préalables des collectivités), mais aussi une bonne compréhension mutuelle entre acteurs locaux et parisiens. La mise à jour des textes applicables localement repose donc principalement sur l'initiative locale (et les acteurs locaux, tant au Haut-commissariat qu'au gouvernement ou dans les provinces, ont pourtant déjà fort à faire) et ensuite sur un tout petit nombre de juristes du ministère en charge de l'Outre-mer, déjà très pris par des demandes similaires des DOM, de Mayotte, etc. et dont la compréhension des particularités néo-calédoniennes est limitée par l'éloignement. De plus, la législation et la réglementation françaises sont de plus en plus d'inspiration communautaire (par exemple le droit de la consommation ou de la concurrence) et certains des textes répondant aux besoins néo-calédoniens sont de moins en moins « naturels » pour les juristes métropolitains. Une simplification va intervenir avec la récente modification de la Constitution (recours facilité aux ordonnances), mais elle ne changera pas sur le fond les difficultés citées ci-dessus.

¹³ Ce qui en soi pose question : pourquoi un tel principe de non-tutelle ? A l'extrême, les véhicules de l'État devraient-ils respecter les règles du Code de la route métropolitain plutôt que les règles de circulation routière définies par la Nouvelle-Calédonie ? Dans un autre domaine, on a abandonné assez récemment ce principe de non tutelle : une différence de rédaction entre la loi organique de 99 et la loi référendaire de 89 permet que la réglementation provinciale des réserves marines s'impose à l'État, alors que ce sujet avait été tranché dans le sens inverse par le Conseil d'État.

A titre d'exemples de domaines dans lesquels l'Etat tarde à procéder aux mises à jour qui seraient utiles au pays, citons ceux :

- des marchés publics de l'Etat en Nouvelle-Calédonie : les règles en vigueur sont celles d'un décret du 11 avril 1949, modifié pour la dernière fois en 1966 et prévoient des avis émanant de commissions et institutions diverses n'existant plus à ce jour ;
- de l'expropriation pour cause d'utilité publique : cf. le cas totalement inextricable de l'immeuble Cheval à Nouméa ;
- de l'encadrement des baux immobiliers (droit civil) : les textes remontent à 1942 et laissent la porte ouverte à des baux très déséquilibrés, avec des clauses parfois rejetées par les tribunaux car non-conformes aux principes généraux du droit (ce qui est donc source d'insécurité juridique) ; idem pour les règles de gestion des copropriétés ou les baux ruraux.

Le prochain transfert de la compétence du droit civil, de l'Etat à la Nouvelle-Calédonie, va changer cette situation, mais, pour rattraper les retards décrits ci-dessus, il faudra beaucoup de travail alors que cette compétence ne s'accompagne pas de transferts en effectifs.

3.3 Un droit local relevant de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces qui évolue lentement

Depuis les transferts découlant des accords de Matignon-Oudinot puis Nouméa, la mise à jour de nombreux textes relève de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, mais cette mise à jour avance lentement, pour différentes raisons, et notamment :

- Parce que les règles d'attribution de compétences sont difficiles d'interprétation : voir les développements faits aux paragraphes précédents.
- Par manque de moyens : ce problème est analysé plus loin. A titre d'exemple, on relèvera qu'il n'existe pas de service compétent au sein de l'administration de la Nouvelle-Calédonie pour préparer les « principes directeurs du droit de l'urbanisme » mentionnés au § 21. de l'article de la loi organique définissant les compétences de la Nouvelle-Calédonie.
- Par manque de volonté : lorsque, plutôt que d'annuler et remplacer les textes anciens, il est choisi de les maintenir en vigueur en les modifiant, il est rarement exigé des services les préparant de faire en même temps un travail de consolidation/simplification. On a pourtant vu, avec l'audience de la rubrique « textes consolidés » du site juridoc.gouv.nc et la publication du Code du Travail, le caractère indispensable de cette démarche.
- Par difficulté à adapter au contexte néo-calédonien des règles appliquées ailleurs avec succès : le pays a de fortes spécificités, certes et il est évident qu'il ne faut pas systématiquement s'inspirer du système national ou européen. Mais il arrive parfois que l'on exagère ces spécificités et que l'on refuse le copier-coller par principe alors qu'il permettrait de faire vite et bien. ; à vouloir trop bien faire, on finit parfois par ne plus rien faire... A contrario, certains textes ont été copiés avec trop d'empressement et il faut trouver un juste milieu. Il en découle un fort besoin en benchmarking¹⁴ et en expertise. Les pratiques en la matière sont à améliorer.

Par exemple, les textes suivants sont à ranger parmi les textes ne se modernisant que lentement :

- les règles relatives à l'assurance-dommages (et tout particulièrement l'assurance décennale applicable aux constructions) ;
- les règles relatives à l'assurance-vie (la réglementation locale

aurait pu renvoyer à la réglementation métropolitaine, mais cela n'a pas été fait : quelques personnes peu scrupuleuses ont donc pu localement profiter d'une réglementation imparfaite) ;

- le code du travail (le fait qu'il ait fallu près de 10 ans pour le codifier à droit constant est en partie lié à un problème de moyens ; la codification appelle maintenant à un travail de mise à jour) ;
- le règlement d'hygiène (il remonte pour l'essentiel à 1958 et est largement à réactualiser).

Ces constats ne doivent pas amener à sous-estimer le fait qu'il existe des exemples de domaines où la Nouvelle-Calédonie a su produire le droit dont elle a besoin, c'est-à-dire ni trop ni trop peu. Ainsi, la délibération n°14 du 6 octobre 2004 portant réglementation économique a regroupé en un seul texte les principes figurant dans le code de la consommation et des arrêtés d'application ; et le code territorial des impôts a su, sur de nombreux points, échapper à la complexité du texte métropolitain.

3.4 Une réglementation globalement lacunaire

Le caractère récent du développement de la Nouvelle-Calédonie, le fait que les priorités aient longtemps été ailleurs et les difficultés intrinsèques qu'il y a à bien développer le droit (cf. les différents paragraphes ci-dessus), expliquent que, dans certains domaines, l'on ne soit pas à jour de tous les textes dont il faudrait disposer pour créer un cadre stable pour toutes les relations appelées par la civilisation moderne entre personnes physiques et morales.

L'exemple de vide juridique réellement problématique le plus fréquemment cité est celui de la réglementation technique, c'est-à-dire le fait de rendre obligatoire certaines caractéristiques techniques, pour certains actes (ex. : référence aux « eurocodes » pour le calcul de structures de bâtiments) ou certains objets (cf. par ex. les « exigences essentielles » de sécurité de la directive 88/378/CEE modifiée relative aux jouets). Une telle obligation réglementaire peut faire référence à des normes (ISO, NF, EN ou autre) ou spécifier des exigences particulières (ex. : la charge à l'essieu maximale pour les véhicules routiers).

Les problèmes posés par la situation actuelle sont plus liés à l'absence de référence technique qu'à des contradictions réelles entre les règles appliquées de part et d'autre du creek Amick. On constate des surcoûts, des pertes de temps et des situations de risques, qui touchent les citoyens et le tissu économique et qui paraissent pouvoir être évités à travers une réglementation adaptée. Par exemple, on déplore :

- le fait qu'en l'absence de réglementation sur les objets ou produits dangereux (tels que des jouets par exemple), les pouvoirs publics ne disposent d'aucune base légale pour en empêcher l'importation ou la vente ;
- la quasi absence de règles en matière de construction de bâtiments (par exemple sur la tenue au vent cyclonique, la prévention des incendies, la hauteur des garde-corps des balcons, etc.)
- le fait qu'en l'absence de cadrage des pouvoirs publics, on trouve de fait sur le marché des produits pouvant répondre parfois à des normes européennes, parfois à d'autres normes, ce qui est pénalisant pour les utilisateurs, soit en termes d'usage, soit en termes de certification (cas par exemple d'un bâtiment préfabriqué type ALGECO livré avec un équipement électrique aux normes australiennes, qui a dû être rééquipé pour que l'APAVE puisse le certifier) ;
- le manque de clarté de l'image donnée par la Nouvelle-Calédonie à ce sujet, pour des investisseurs et/ou pour des clients étrangers ;

¹⁴ Cette technique consiste, pour les entreprises, à étudier et analyser les avantages et inconvénients de l'organisation adoptée par ses concurrents, afin de s'en inspirer au mieux. Cette technique se transpose aisément dans le secteur public : il peut être intéressant de se comparer à d'autres pays, voire de copier les meilleurs.

- le fait que les assurances prennent prétexte du flou réglementaire pour refuser d'assurer certains risques.

On peut être tenté de refuser de choisir entre un système normatif ou un autre (en général : européen ou australien), afin de garder la souplesse nécessaire aux approvisionnements dont nous avons besoin. Après tout, l'exemple de l'ALGECO cité ci-dessus n'est pas très préoccupant. Toutefois, dès que la sécurité peut être en jeu, l'absence de règle devient un problème majeur.

Lors des travaux préparatoires à la mise en révision de la loi organique (travail actuellement en cours), il a été proposé que la Nouvelle-Calédonie se voit attribuer globalement la compétence d'édicter des normes et réglementations techniques sur l'ensemble du territoire. Ce point ne faisant pas consensus, il a été retiré de l'agenda.

De nombreux autres exemples de domaines dans lesquels la réglementation est plus qu'imparfaite auraient pu être cités ici, notamment ceux cités à la fin du paragraphe précédent, auxquels on peut ajouter :

- l'absence totale de réglementation pour la prévention des termites¹⁵ ;
- le faible nombre de principes directeurs arrêtés par la Nouvelle-Calédonie en matière de droit de l'urbanisme et le très faible nombre de communes disposant d'un PUD approuvé ;
- la faiblesse des règles de protection du consommateur¹⁶ ;
- les lacunes du droit environnemental (ce point a été développé par l'atelier 6).

Sont également relevées les lacunes en matière d'outils pouvant contribuer à améliorer la gouvernance : groupements d'intérêt public, fondations, etc. (droit civil, de compétence Etat).

3.5 Un faible respect des principes issus du droit international

Peu de dispositions sont adoptées pour transposer localement les conventions internationales ratifiées par la France, alors que cela est obligatoire : une majorité de ces conventions concernant le domaine de l'environnement, nous renvoyons à ce sujet sur les exemples cités par le rapport de l'atelier 6.

Le fait même que la ratification de conventions internationales par la France produise des effets juridiques internes en Nouvelle-Calédonie, n'est pas bien connu¹⁷.

3.6 Un niveau excessif d'insécurité juridique

Il résulte des arguments ci-dessus que la situation du droit local est excessivement complexe et fragile. Le sentiment général est que, malgré le caractère lacunaire de la réglementation, une proportion non négligeable des textes en vigueur est soit difficilement applicable car trop ancien, soit fragile juridiquement pour cause de complexité des attributions de compétences et/ou des

procédures à respecter, ou pour cause de non-conformité au droit international.

Le contexte, constaté au plan mondial, d'un renforcement du recours des citoyens aux tribunaux, pourrait, s'il venait à se généraliser en Nouvelle-Calédonie, conduire à une situation inextricable : le Calédonien n'est pas procédurier et s'il le devenait ne serait-ce qu'un peu plus, les conséquences pourraient être inquiétantes. On a d'ailleurs déjà constaté par le passé qu'un arrêt favorable à quelqu'un ayant « découvert » une faille dans le système juridique peut rapidement entraîner d'autres contentieux similaires de personnes souhaitant profiter de la même faille.

3.7 Un accès au droit qui s'améliore, mais qui nécessite de poursuivre l'effort

Au contraire de la métropole, où un travail de simplification du droit est initié, ce n'est pas le volume du droit en vigueur en Nouvelle-Calédonie qui pose un problème aux administrations, à la société civile et au monde économique, mais son caractère hermétique, pour toutes les causes décrites plus haut.

Cela rend la mission de publication du droit particulièrement importante. Cette mission doit mobiliser des moyens locaux : notamment, Légifrance n'est plus à jour sur les textes nationaux applicables en Nouvelle-Calédonie.

Le développement de Legicalédonie, projet de collecte, d'inventaire, consolidation et codification du droit applicable en Nouvelle-Calédonie, a permis d'importantes avancées, visibles notamment sur le site www.juridoc.gouv.nc. La mise au point et la diffusion dans les services des différentes institutions d'outils informatiques d'assistance « légistique » comme le logiciel magi-NC, la dématérialisation des JONC (en remontant jusqu'en 1853), etc., facilitent techniquement la poursuite des travaux.

Toutefois, malgré ces progrès, le volume de travail restant à produire pour éditer et rendre accessible, dans une forme claire, le droit applicable en Nouvelle-Calédonie, reste encore très important.

En outre, publier ne suffit pas, il faut faire un effort minimum de vulgarisation. Un exemple de domaine où les textes sont bien expliqués au grand public est le domaine fiscal : renseignements téléphoniques, éditions de plaquettes, interventions dans les médias, etc. Cet exemple montre que, pour que l'accès au droit soit possible pour les usagers de l'administration, il faut qu'un service bien identifié soit chargé à la fois de le faire appliquer, de le mettre à jour, de le faire connaître et qu'il soit doté de moyens adaptés à ses missions.

Cette bonne situation permet à l'administration fiscale d'appliquer un principe de rescrit, qui serait utile dans d'autres domaines.

¹⁵ L'UFC Que choisir a communiqué fin 2007 au Haut-commissaire, aux trois provinces et au gouvernement un dossier à ce sujet, montrant l'importance, sur le plan socio-économique, du problème posé par ces insectes et l'urgence d'une politique visant à éviter que continue leur propagation. Un schéma sommaire de délibération provinciale était joint au dossier, étant précisé par ailleurs que certaines des dispositions à mettre en œuvre dans le cadre d'une politique d'ensemble ne pouvaient relever que de la Nouvelle-Calédonie, compétente en matière de marchés publics, de principes directeurs d'urbanisme, d'impôts, d'hygiène publique et de contrôle aux frontières.

¹⁶ Il s'agit pourtant là d'un enjeu justifiant une volumineuse production de droit au sein de l'Union européenne ; les associations de consommateurs demandent à minima l'extension à la Nouvelle-Calédonie des règles relatives aux clauses abusives (loi du 10 janvier 1978) et de la possibilité pour les associations agréées de se porter partie civile.

¹⁷ Article 55 de la Constitution : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois » ; les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie doivent être consultées avant ratification, mais pour un avis simple et non un avis conforme. Il existe des textes ayant fait l'objet d'une exclusion explicite de la Nouvelle-Calédonie lors de leur ratification (notamment le protocole de Kyoto et la convention d'Aarhus), mais avec une légalité discutée par certains juristes en vertu des coutumes du droit international codifiées par la convention de Vienne, dont l'article 29 stipule : « A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire ». Cf. aussi la décision du conseil constitutionnel n° 88-247 DC du 17 janvier 1989, suite à une saisine qui concernait la Polynésie : « le champ d'application territoriale d'une convention internationale est déterminé par ses stipulations ou par les règles statutaires de l'organisation internationale sous l'égide de laquelle elle a été conclue ».

4. Les moyens de l'administration

4.1 Un nombre de salariés du public qui se situe plutôt dans la normale

L'atelier a analysé certaines données relatives aux effectifs et aux finances du secteur dit public, ou encore « non marchand ». La source de données principalement utilisée est le document édité par l'ISEE cité en bibliographie sous le n°3. Le périmètre d'analyse est celui des services de l'Etat, de la Nouvelle-Calédonie et des collectivités et des établissements publics, associations ou entreprises dont au moins 50% des ressources proviennent de contributions obligatoires. La liste des services de la Nouvelle-Calédonie inclus dans ce périmètre d'analyse est fournie en annexe. La référence à la notion d'emploi « non marchand », plutôt qu'à celle de « fonction publique », facilite les comparaisons : il y a en effet de fortes différences entre pays en matière de taux de « fonction publique », il y en a beaucoup moins en matière de taux d'emploi « non marchand ».

En Nouvelle-Calédonie, les emplois dans les « services non marchands » étaient estimés¹⁸ à fin 2006 à 23 862 emplois, auxquels se rajoutent les 2793 militaires du territoire. Les emplois salariés des services non marchands représentent donc, militaires compris, 34,9 % des emplois salariés totaux. Le taux métropolitain est de 29 %¹⁹. Cet écart de 5,9% paraît très important, mais il est aux trois quarts imputable à la situation particulière de la Nouvelle-Calédonie sur deux métiers précis :

- les enseignants : 6,5 % de l'emploi salarié total ici, contre 4,4 % en métropole²⁰ ; ceci s'explique par la forte proportion de jeunes en âge scolaire de la Nouvelle-Calédonie, le ratio local « nombre d'enseignants / nombre d'élèves » étant quasi-identique à celui constaté en métropole ;
- les militaires : 3,7 % ici, contre 1,6 % en métropole²¹.

Cette analyse du ratio des emplois non marchands à l'emploi total n'est en outre pas bien adaptée à la Nouvelle-Calédonie, car le taux d'emploi salarié global dans la population y est faible²², tout particulièrement dans le secteur marchand : on compte ainsi en Nouvelle-Calédonie 20 emplois marchands pour 100 habitants, contre 25 en métropole. Cet écart est heureusement en cours de comblement : on peut estimer la croissance de l'emploi salarié marchand à plus de 25% sur les 5 dernières années²³, contre 15% pour l'emploi non marchand.

On peut donc avec intérêt noter que la proportion des em-

ploi publics dans la population est en Nouvelle-Calédonie de 11,3 emplois non marchands pour 100 habitants, contre 10,3 en métropole. La Nouvelle-Calédonie est donc à 9% au-dessus de la métropole. Si l'on regarde maintenant la situation hors enseignants et militaires, on atteint des chiffres quasi-identiques : en Nouvelle-Calédonie, il y a 8,1 emplois non marchands, hors enseignants et militaires, pour 100 habitants ; en métropole, il y en a 8,2. La situation de l'emploi public en Nouvelle-Calédonie est donc bien plus normale que ce qu'en pense la population en général. Elle est en tous cas bien plus raisonnable que dans les DOM, où le taux de fonction publique non militaire est 18 % supérieur à celui de la métropole²⁴.

Les besoins sont pourtant certainement plus importants en Nouvelle-Calédonie, de par sa très grande autonomie et du découpage de pans importants de compétence entre trois provinces. En effet, au moment de la création des provinces en 1989, certains services territoriaux ont été éclatés en 3, avec des tailles souvent sous-critiques et parfois des pertes de savoir faire.

En conclusion, l'approche utilisée ci-dessus donne une appréciation en grande masse, mais peut cacher des situations contrastées : nombre excessif d'emplois sur certains secteurs ou métiers / nombre insuffisant dans d'autres.

4.2 Un poids hors normes de la masse salariale des salariés du public dans le PIB

Le tableau suivant examine la répartition des dépenses publiques par nature, en montant et en pourcentage du PIB²⁵ :

Dépenses des administrations publiques (2005)	France métropolitaine ²⁶		Moy. zone euro	Nouvelle-Calédonie		Écart
	Milliards d'€	% du PIB	% du PIB	Milliards de F	% du PIB	% du PIB
Prestations sociales (espèces+nature)	402,9	23,6%	-	91,8	15,3%	-8,2%
Masse salariale	227,4	13,3%	-	128,9	21,5%	8,2%
Intérêts de la dette	46,2	2,7%	-	2,2	0,4%	-2,3%
Consommations intermédiaires	89	5,2%	-	39,9	6,7%	1,5%
Investissement et var. d'actifs non fin.	55,5	3,2%	-	26,8	4,5%	1,2%
Autres (dont subv. aux entreprises)	98,7	5,8%	-	16,6	2,8%	-3,0%
Total	919,7	53,8%	47,8%	306,2	51,1%	-2,7%

Ce tableau montre que :

- le taux de prestations sociales / PIB est bien plus faible qu'en métropole (- 8,2 %), mais, depuis 2005, cet écart a dû baisser, avec l'augmentation des cotisations de retraite versées par les employeurs des fonctionnaires. De plus, la comparaison est peu pertinente, car le taux français fait partie des plus élevés au monde : le taux calédonien est plutôt comparable à celui de pays où les outils d'assurance santé, chômage ou

¹⁸ Source : tableaux de l'économie Calédonienne ISEE Edition abrégée 2007 p 76. Les services « non marchands » couverts par cette analyse coïncident avec ceux de l'étude ISEE citée en préambule et au tableau figurant à la fin de la présente note.

¹⁹ Même source que 17. Le taux métropolitain est ainsi construit : 6539 milliers d'emplois non marchands, pour un total de 22 327 milliers (militaires compris) (source : comm. pers. ISEE)

²⁰ La plaquette « Les chiffres de l'éducation en Nouvelle-Calédonie en 2007 » éditée par le vice-rectorat recense 4809,5 postes d'enseignants, dans le public ou le privé, en primaire+secondaire+supérieur. En métropole, la DEPP recenseait au 31/01/2007 144 501 postes d'enseignants.

²¹ 347 235 emplois militaires au budget 2008 du Ministère de la Défense.

²² Le recensement ISEE 2004 montre un taux d'emploi dans la tranche d'âge 15-64 ans de 53%, à comparer aux données disponibles pour 2006 : 62% en France, 64% en moyenne sur les pays OCDE.

²³ Et 41% sur la période 1998-2006, soit + 4,3 % / an en moyenne, ce qui est considérable.

²⁴ Source : rapport annuel 2004-2005 de l'Observatoire de la fonction publique, page 76. Il y a en métropole 7,9 agents de statut public non militaires pour 100 habitants (auxquels se rajoutent donc 2,4 militaires ou agents de statut non public travaillant dans le secteur non marchand, pour arriver au ratio de 10,3 cité plus haut). Ce ratio est de 9,4 en moyenne dans les 4 DOM. Outre les militaires et enseignants, l'autre particularité des DOM est le fort nombre d'emplois d'insertion dans les collectivités. Par contre, la Nouvelle-Calédonie a certainement des besoins plus forts que les DOM en matière d'administration, du fait de son statut de forte autonomie.

²⁵ Ou « produit intérieur brut ». C'est un indicateur économique très utile et très utilisé, qui mesure le revenu provenant de la production sur une certaine zone géographique, en général une nation. Les limites liées à cette notion sont toutefois nombreuses et ont été commentées par l'atelier : le PIB ne tient pas compte de l'autoconsommation, ni du travail au noir, ni du bénévolat, ni des impacts de l'activité économique sur les ressources naturelles ou sur la santé (une production polluante, suivie d'un processus de dépollution, est comptabilisée deux fois ; idem pour la vente de produits nocifs pour la santé, suivie de prestations de soin) ; une catastrophe naturelle augmente le PIB, à cause des reconstructions ; etc.

²⁶ Le choix d'une comparaison avec la métropole n'est fait que par un souci pragmatique, les données métropolitaines étant nettement plus accessibles que les données d'autres pays et construites selon des méthodes homogènes avec les données calédoniennes. Ce choix ne signifie en rien que la référence à la métropole serait le fond pertinent.

autres relèvent pour beaucoup du secteur privé ;

- les administrations publiques de Nouvelle-Calédonie ont un faible endettement²⁷;
- les achats publics et les subventions aux entreprises, en part de PIB, représentent un poids équivalent à ce qui est constaté en métropole.

Ce tableau montre surtout qu'en part de PIB, l'impact de la masse salariale des administrations publiques est considérable (différence de 8,2 points de PIB). Le PIB par habitant étant inférieur ici de 26 % à celui de la métropole, il est intéressant de ramener également la masse salariale des administrations publiques au nombre d'habitants : ce ratio vaut 545 000 FCFP par habitant en Nouvelle-Calédonie, contre 3600 € (430 000 FCFP) par habitant en métropole. Cet écart de 28% s'explique par deux facteurs :

- le nombre d'agents publics par habitant est plus élevé d'environ 9% (cf. § précédent) ;
- la masse salariale moyenne par agent public est d'environ 17% plus élevée : 4,8 MF par an et par agent en Nouvelle-Calédonie (en 2005), contre 34,8 k€ (4,1 MF) par an et par agent au plan national. Il n'existe pas d'explication détaillée chiffrée à cette situation, qui nécessiterait de comparer : les charges (qui sont plus faibles ici qu'en métropole) ; la rémunération à ancienneté et statut comparable (qui est nettement plus élevée ici qu'en métropole, du fait de l'indexation) ; l'âge moyen et donc l'ancienneté moyenne des effectifs (qui sont ici plus jeunes) ; la qualification moyenne, qui semble moins élevée qu'au niveau national.

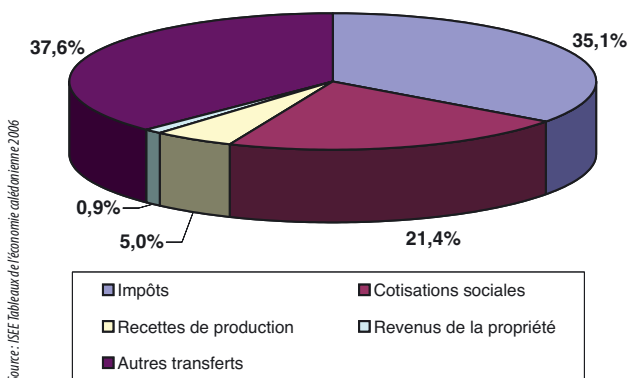
Ce dernier point serait intéressant à mieux analyser, car il semble notamment entraîner que les agents seraient proportionnellement plus nombreux dans des tâches d'« exécution » que dans des tâches de « conception », ce qui est à mettre en rapport avec les difficultés constatées plus haut en matière de droit et de gouvernance.

4.3 Une structure de recettes très atypique

Sur l'année 2005, les recettes du secteur public²⁸ s'établissent à 321,3 milliards (excédant cette année là les dépenses de plus de 15 milliards). Ces recettes sont composées (voir graphique ci-dessous) :

- à 38 % de transferts de l'État (121 milliards en 2005, hors défiscalisation²⁹) ; les transferts de l'Etat représentent 20,2% du PIB et 510 kF par habitant³⁰. Un peu plus de la moitié de ces dépenses interviennent sous forme de masse salariale, dont une partie ne rentre pas dans les circuits économiques néo-calédoniens ;
- à 35% de taxes, impôts et droits de douane payées par la population et par les entreprises néo-calédoniennes (112 milliards, détail ci-dessous) ;
- et à 21% de cotisations sociales (69 milliards).

STRUCTURE DES RECETTES DU SECTEUR PUBLIC EN 2005



Source : ISEE Tableaux de l'économie calédonienne 2006

²⁷ La dette pèse près de 90 000 FCFP par an et par habitant en métropole : c'est dix fois plus qu'en Nouvelle-Calédonie !

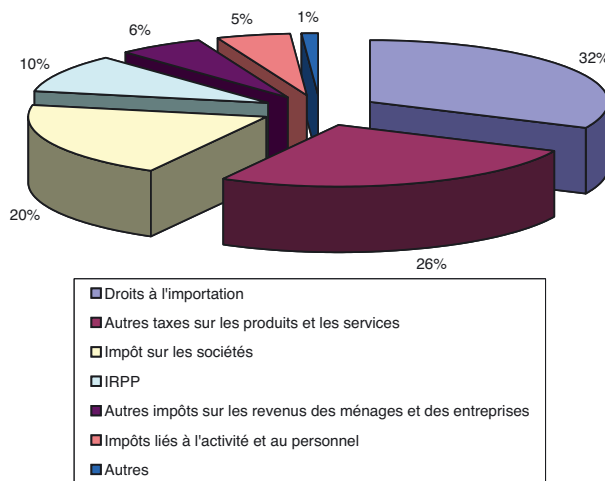
²⁸ Source : Tableaux de l'économie calédonienne – ISEE – abrégé 2007.

²⁹ Nous n'avons pas pu vérifier si certaines cotisations payées par l'Etat pour ses agents n'étaient pas décomptées parmi les cotisations sociales.

³⁰ Valeur quasi identique à celle constatée en Polynésie (540 kF par habitant en 2007, hors défiscalisation).

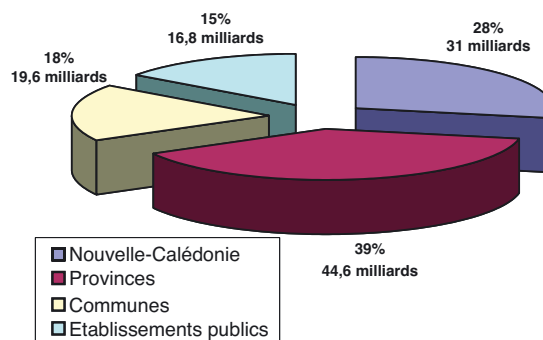
Les 112 milliards de recettes fiscales sont assis à 60% environ sur la consommation et à 40% environ sur les revenus et les activités des entreprises et des ménages.

NATURE DES RECETTES FISCALES EN 2005



Ils bénéficient en majorité aux provinces (par versement direct et par redistribution selon les clefs de répartition fixées par la loi organique).

BÉNÉFICIAIRES DES 112 MILLIARDS DE F DE RECETTES FISCALES 2005 (en milliards de F et en % du total)



Grâce aux transferts de l'État, les prélèvements obligatoires restent limités à 30 % du PIB, c'est-à-dire 5 % (soit 30 milliards de francs) au dessous des 35% constatés dans des pays tels que Nouvelle-Zélande, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne et environ 20% en dessous de la métropole et des pays scandinaves (la moyenne OCDE est de 36,7 %).

Les 3 principaux enseignements à tirer de cet examen des recettes des administrations sont les suivants :

4.4 Un fort degré de dépendance vis-à-vis des transferts de la métropole

On a vu que les transferts de l'État représentaient, en 2005, 121 milliards (hors défiscalisation), soit 38 % des recettes publiques, 20,2% du PIB et 510 kF par habitant.

4.5 La non autonomie financière des collectivités

Même lorsque leurs besoins le justifient, les provinces et les communes ne peuvent compléter leurs recettes par de nouvelles recettes fiscales, assises sur un « potentiel fiscal » qui serait certainement plus fort sur Nouméa qu'en brousse ou dans les îles.

4.6 Une fiscalité principalement assise sur la consommation

La fiscalité indirecte représentait en 2006 près de 60% de la fiscalité, par conséquent loin devant les taxes assises sur l'activité économique, les revenus ou le patrimoine. Elle est toutefois à un niveau sensiblement inférieur à celui des cotisations sociales.

Si l'on agrège les différentes taxes et les cotisations sociales, on peut établir une comparaison sommaire entre les pays de l'OCDE et la Nouvelle-Calédonie :

En % du PIB	Moyenne OCDE (données 2001)	Nouvelle-Calédonie (données 2006)
Taxes sur le revenu des particuliers	9,9 %	2,7 %
Taxes sur les bénéfices des sociétés	3,3 %	4,1 %
Taxes et cotisations sur la masse salariale	9,5 %	10,5 %
Taxes sur le patrimoine	1,8 %	1,4 %
Taxes sur les biens et services	11,4 %	8,3 %

Source données : OCDE (2003) Statistiques des recettes publiques 1965-2002 Recettes fiscales (ventilation faite par le SIF) et cotisations sociales NC - DSE

Toutefois, la comparaison n'est pas aisée, car :

- la situation locale est déséquilibrée par l'importance des transferts de la métropole : ceux-ci diminuent les besoins de recettes assises sur les taxes, mais pas, par exemple, les besoins devant être assis sur les cotisations sociales ;
- la situation fluctue d'une année sur l'autre : par exemple, en 2007, les taxes sur les bénéfices des sociétés ont augmenté de 83 % (et sont d'ailleurs en augmentation très significative depuis longtemps : + 12% par en moyenne sur la période 1992-2006).

5. L'accès aux services de l'administration

L'atelier a formulé quelques constats (sommaires) sur les problèmes posés par la qualité et la disponibilité des divers services administratifs. Les constats sont uniquement qualitatifs et de l'ordre du ressenti. Ils semblent néanmoins apporter un éclairage global intéressant et en tous cas consensuel.

5.1 De nombreux services ne sont accessibles qu'à Nouméa et parfois Koné

Le premier constat est que de nombreux services sont rendus exclusivement sur Nouméa. Par exemple, le retrait d'un Kbis nécessite, pour tout entrepreneur, de se déplacer au tribunal de commerce de Nouméa (le matin seulement...).

Certains services sont également accessibles à Koné : délivrance de permis de conduire, impôts, douanes, sécurité sociale et retraite, immatriculation de véhicule, justice de 1^{ère} instance, etc. Mais cela ne répond qu'en partie au besoin, du fait de la taille du pays.

Ce constat nous interpelle quant à l'implication des administrations de la Nouvelle-Calédonie dans la provincialisation. Certains citent même l'exemple de documents concernant prin-

cipalement les rouleurs sur mines, qui à l'époque étaient délivrés à Koné et ne le sont maintenant qu'à Nouméa.

Il n'est pas ici le lieu de faire une liste des services qui ne sont accessibles qu'à Nouméa, ou seulement à Nouméa et Koné, ni de déterminer si la situation qui en résulte est ou non acceptable, mais on se doit de relever que cela pose d'importantes difficultés aux habitants des 24 communes de brousse de la Grande-Terre et plus encore à ceux des 5 communes insulaires.

Ce problème est évidemment renforcé par le fait que les administrations ont, comme c'est le cas à peu près partout dans le monde, des horaires contraignants pour les administrés.

La mairie est le point d'entrée pour les usagers vis-à-vis de certains services, comme par exemple les documents d'état-civil (CNI, passeport), qui y sont enregistrés et ensuite transmis au haussariat. Toutefois, le nombre de services ainsi couverts est très faible et en tous cas moindre qu'en métropole.

5.2 Le service n'est que rarement rendu à distance

Les solutions de traitement des dossiers à distance, par des moyens simples et classiques (courrier, e-mail, fax) ou plus complexes à monter pour les administrations (téléchargement d'états individuels ou déclarations par internet, guichets par visioconférence), sont significativement plus rares que dans la plupart des pays développés.

5.3 Les administrés manquent de conseils pratiques

Les besoins en termes de conseil sont énormes : beaucoup d'administrés sont littéralement perdus devant des procédures simples et ne savent pas où s'adresser. Ce constat est évidemment encore plus vrai devant des formulaires complexes, au vocabulaire ésotérique.

De très nombreuses solutions ont été développées de longue date ailleurs à ce sujet : centres de renseignement administratifs par téléphone, sites internet, etc. Ce type de solution semble cruellement manquer en Nouvelle-Calédonie. La fiabilité des renseignements apportés est un élément essentiel du service rendu : par exemple, les explications figurant à la rubrique « protection du consommateur / loyers » du site internet de la DAE ne décrivaient, à la mi-novembre 2008, le régime applicable aux baux conclus après le 01/01/2007 (délibération n°222 du congrès du 06/12/2006).

5.4 Une faible recherche de simplifications administratives

C'est un paradoxe du pays : alors que sa taille permettrait en théorie de simplifier les procédures, on constate en pratique les mêmes phénomènes de cloisonnement entre administrations que dans des pays plus grands.

Une réflexion s'amorce toutefois sur la possibilité de développer des « guichets uniques ».

Certaines administrations sont très paperassières et devraient simplifier leurs demandes aux administrés en partageant mieux entre elles leurs données. Un exemple est celui des pièces justificatives demandées pour solliciter un logement social : pas moins de 30 documents sont demandés pour chacune des personnes devant occuper le logement et ce dossier est à renouveler chaque année.

Annexe I

Rappel du mandat de l'atelier

Lors d'une première phase de recueil informel d'observations auprès de divers partenaires, l'équipe-projet a relevé la récurrence des interrogations relatives à l'administration du pays.

En effet, les compétences déjà transférées et/ou dont le transfert est prévu aux termes de la loi organique 99-209 du 19 mars 1999, qu'exercent la Nouvelle-Calédonie et les trois provinces sont extrêmement larges et c'est là a priori un atout extraordinaire pour définir et mettre en œuvre des politiques adaptées au mieux aux besoins. Mais, dans le même temps :

- les évolutions sociales et technologiques, et la mondialisation, font que les sujets à réglementer sont de plus en plus complexes ;
- les questions de l'accès au droit (connaissance des textes applicables) et de la sécurité juridique des actes privés et publics de tous ordres, qui sont extrêmement stratégiques dans tous les pays développés, sont particulièrement complexes à appréhender en Nouvelle-Calédonie ;
- selon les domaines, il existe, ou pas en Nouvelle-Calédonie, des dispositifs d'harmonisation, de coordination et/ou de veille des réglementations et des politiques mises en place par les institutions locales.

Il est donc apparu nécessaire de mieux travailler ces constats, et de confier à un atelier la formulation d'un diagnostic sur l'administration du pays. Cet atelier devra notamment examiner, au regard des enjeux de développement :

- l'harmonisation et/ou la coordination des actions entre les provinces entre elles, entre les provinces et la Nouvelle-Calédonie, et enfin entre les différents niveaux (Etat, Nouvelle-Calédonie, provinces, communes, aires coutumières) de collectivités et institutions présentes localement ;
- l'adéquation entre les moyens mis en place, et les besoins de la Nouvelle-Calédonie.

Ces questions sont d'autant plus légitimes dans le cadre de l'élaboration du schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie, que l'article 211 de la loi organique dispose que ce schéma « prévoit les moyens à mettre en œuvre par l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes ».

Annexe II

Membres inscrits à l'atelier

ARNOULD Dominique, USOENC
BONAL Jean-Marie, Chambre de Commerce et d'Industrie
BOYER Odile, Université de la Nouvelle-Calédonie
BREUGNON François, services de la commune de Nouméa
CHALANDON Myriam, élu de la commune de Bourail
CHALIER Christophe, services de la province Nord
CHALIOT Kristina, doctorante en droit & parti politique LMD
CHATELAIN Pierre, Agence de Développement Rural et d'Aménagement Foncier
CONSTANS Véronique, services de la province Sud
CORNAILLE Martine, association Ensemble pour la Planète
D'ARBEL Christine, consultante CEDEA & association des auditeurs IHEDN
DAVID Carine, Université de Nouvelle-Calédonie
DEFrance Philippe, services de la commune du Mont-Dore
DUGUY Olivier, Société d'Équipement de Nouvelle-Calédonie
EURISOUKE Valentine, membre du congrès, élue de la province Nord, maire de Houailou
EVAÏN Séverine, Centre Communal d'Action Sociale de la

mairie de Nouméa

GUILLOT Claude, Lycée Agricole de Pouembout
HONS Wendy, Fédération Calédonienne des Parents d'Élèves
LABOUREAU Bruno, Institut de Développement des Compétences en Nouvelle-Calédonie
LEHE Claire, service des Transferts des Compétences du gouvernement
LEHERLE Yan, antenne de la province Sud à La Foa
LEMAITRE Karine, antenne des services du gouvernement à Koné
LEVY Christiane, services de la commune de Hienghène
LORENZIN Luce, Association UFC-Que Choisir
MAPOU Raphaël, Sénat coutumier
MARRENS Jean-François, Syndicat Intercommunal du Grand Nouméa
MENNESSON Thierry, Institut Agronomique néo-Calédonien
PAPONAUD Jean-Jacques, Association Corail Vivant
PATEL Jacky, Union des Groupements des Parents d'Élèves
PERONNET François, MEDEF
REGENT Brice, Secrétaire général adjoint de la commune de La Foa
ROKUAD Willy, services de la province des îles Loyauté
SEVETRE Thomas, Fédération des Industries de Nouvelle-Calédonie
SIO Philippe, services de la province des îles
SWETSCHKIN Alain, Secrétaire général du gouvernement
TIAVOUANE Lionel, élu de la commune de Pouébo
TOPOUENE Nazaire, élu de la commune de Touho
TURAUD Bertrand, services de la province Sud
VAMA Marie-Laure, services de la province Nord
VOUDJO Georges, élu de la commune de Poya
WAYEWOL Alice, Alliance Scolaire de l'Eglise Evangélique
WEISS Wilfrid, maire de Koumac
WEJEME Philippe, Alliance Scolaire de l'Eglise Evangélique
WORETH Lionel, Fédération des Syndicats des Fonctionnaires, Agents et Ouvriers de la Fonction Publique
YOTEAU Stéphane, MEDEF

Secrétariat :

KERJOUAN Roger, service de l'aménagement et de la planification du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

TRABUC Gaël, KPMG

Nota : M^{me} Anne GRAS a quitté ses fonctions au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au 1^{er} septembre 2008. Elle a pu néanmoins participer à distance à la mise au point du rapport de l'atelier.

Annexe III

Bibliographie

1. Loi n°99-209 du 19 mars 1999 organique relative à la Nouvelle-Calédonie
2. **Schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie** – État des lieux - Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie - Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie - Mai 2002
3. **Compte du secteur public 2005** – ISEE – Septembre 2007
4. **Tableaux de l'économie calédonienne**, édition abrégée 2007 – ISEE – Notes et documents n°105 – Janvier 2008
5. **Tableaux de l'économie calédonienne**, édition 2006 – ISEE – Notes et documents n°100 – Janvier 2007
6. **La Nouvelle-Calédonie en 2007** – ICOM – Juin 2008
7. **le droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie - état des lieux et perspectives** - Actes du colloque de novembre 2006 publiés par la revue juridique de l'environnement
8. **L'accès au droit en Nouvelle-Calédonie** - A. Gras - Revue juridique, politique et économique de la Nouvelle-Calédonie n° 9 2007/1

Annexe IV

Liste des collectivités ou établissements relevant du secteur dit « non-marchand » ou « public »

Regroupement des entités du secteur public par branche d'activité											
Branche d'activité	Captage, traitement et distribution d'eau	Hôtels et restaurants	Transports terrestres	Services auxiliaires des transports	Recherche et développement	Services fournis principalement aux entreprises	Administration publique	Education	Santé et action sociale	Activités associatives	Activités récréatives, culturelles et sportives
Communes							Les 33 communes				
Nouvelle-Calédonie							La Nouvelle-Calédonie				
Etat							L'Etat				
Provinces							Les 3 Provinces				
ODAC	SIVU des eaux du grand Nouméa	«Caisse des écoles de Nouméa» «Caisse des écoles du Mont Dore» «Caisse des écoles de Maré» «Caisse des écoles de Dumbéa»	SIVU Transco				CCAS de Bourail, CCAS de Dumbéa, CCAS du Mont-Dore, CCAS de Nouméa, CCAS de Lifou, CCAS de Maré, CCAS de Kaala-Gomen, SIVM Sud, SIVM de la côte Est, SIVM Nord		SIVM de la côte Ouest		SIVU de la côte Ouest
ODAE					IRD, CNRS, IFREMER		ADRAF	IFAP, Cnam/aceste, UNC, LANC, IUFM		OACVG	ADCK, CDP
OCS							Cafat, Mutuelle du commerce, Mutuelle des fonctionnaires, Mutuelle SLN, OTRAF/CLR		CHT, CHS, CHN, CRF		
EEP								DDEC, ASEE, FELP			
ODAP				Nouvelle-Calédonie Tourisme Point Sud							
ODANC				CCI gestion de l'aéroport de Tontouta, PANC	IAC	ADANC	APE, ASSNC, APICAN, ERPA, FSH, FCH, ISEE	EMNC, EMM, EFPA, IFMNC, CREIPAC, IFAP, IFPS		CCINC, CANC, CMNC	BB, CTOS

Annexe V

Liste des SIVU, SIVOM et syndicats mixtes

Nom du Groupement	Communes	Électrification rurale	Lutte contre l'incendie et secours	Ordure ménagères	Projets de services publics ou d'équip'	Piscine	Eau potable	Développement économique	Gestion d'un parc	Fourrière	Transports scolaires	Études sur l'intercommunalité
SIVM de la côte Est	Touho, Poindimié, Pouébo, Hienghène, Houailou, Ponérihouen.	X										
SIVU TIPEEP	Touho, Poindimié			X								
SIVM du Nord	Kaala-Gomen, Koumac		X	X								
SIVM de la côte Ouest	Voh, Poum et Kaala-Gomen				X							
SIVU VKP	Voh, Koné, Pouembout							X				
SIVOM VKP	Voh, Koné, Pouembout			X			X					
SIVM de la région de La Foa	Boulouparis, Thio, Farino, La Foa, Moindou, Païta, Sarraméa, Bourail	X	X	X								
SIVU de la côte Ouest	Boulouparis, Farino, La Foa, Moindou et Sarraméa					X						
SYND. MIXTE des grandes fougères	Farino, Moindou, Sarraméa							X	X			
SIVU des eaux du grand Nouméa	Dumbéa, Mont-Dore, Nouméa, Païta						X					
SIGN	Dumbéa, Mont-Dore, Nouméa, Païta									X		X
SIVU TRANSCO	Dumbéa, Mont-Dore, Nouméa, Païta										X	
SIVU TOM du grand Nouméa	Dumbéa, Mont-Dore, Nouméa, Païta			X								
Total communes		14	10	19	3	5	7	6	3	4	1	1
% des communes non insulaires		50%	36%	68%	11%	18%	25%	21%	11%	14%	4%	4%

août 2008