

Nouvelle-Calédonie 2025

Schéma d'Aménagement et de Développement de la Nouvelle-Calédonie

Résumé des rapports des 9 ateliers du diagnostic

Seconde conférence des acteurs
de l'aménagement et du développement



Centre culturel Tjibaou,
le 5 mars 2009

 www.nouvellecaledonie2025.gouv.nc



Haut-Commissariat de la République
en Nouvelle-Calédonie



GOUVERNEMENT DE LA
**NOUVELLE
CALÉDONIE**

Une démarche indispensable pour donner du sens à l'action et coordonner la marche en avant du pays

Initiée à Koné le 14 mai 2008, la démarche « Nouvelle-Calédonie 2025 » a pour objet d'élaborer le « Schéma d'Aménagement et de Développement de la Nouvelle-Calédonie ». Outil fondamental pour une vision transversale des grands enjeux de société, ce schéma doit formuler les orientations stratégiques à un horizon de 15 à 20 ans. Il a pour ambition de permettre aux politiques publiques d'être plus pertinentes et efficaces car fondées sur un projet stratégique, cadrant de façon globale les réponses à apporter aux enjeux à long terme pour notre pays.

L'objectif du schéma sera de renforcer la cohérence des différentes actions de développement et d'aménagement initiées en Nouvelle-Calédonie. Bien plus qu'un catalogue des besoins en équipement, le schéma formulera un projet stratégique pour le développement durable de notre société, dans la perspective du « destin commun » défini par l'accord de Nouméa.

Un schéma cadré par la loi organique

L'article 211 de la loi organique dispose que le schéma « *exprime les orientations fondamentales en matière d'infrastructures, de formation initiale et continue, d'environnement, d'équipements, de services d'intérêt territorial et de développement économique, social et culturel* ».

Le schéma « veille à un développement équilibré du territoire » et place dans une perspective cohérente les « *contrats de développement conclus entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces et les contrats conclus entre l'État et les communes* », qui devront être « *compatibles avec les orientations retenues dans le schéma d'aménagement et de développement.* »

Ses conditions d'élaboration et d'approbation sont également fixées par la loi : le schéma « *est élaboré par le Haut commissaire et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et approuvé par le congrès, après avis des assemblées de province, du conseil économique et social et du Sénat coutumier et après consultation des communes* ». « *Il fait l'objet tous les cinq ans d'une évaluation et d'un réexamen.* »

Une démarche en trois temps

La démarche « Nouvelle-Calédonie 2025 » se décline en trois étapes :

- la première étape consiste à réaliser un diagnostic ; il faut pour cela mettre en avant les atouts et les faiblesses de la Nouvelle-Calédonie, expliquer les difficultés, et enfin identifier les grands enjeux à prendre en compte ;
- la seconde étape doit permettre de retenir les orientations fondamentales en matière de développement économique, social et culturel, de formation, d'environnement et d'aménagement ;

- enfin, la troisième étape permettra de décliner ces orientations en un plan d'action, précisant notamment les moyens à mettre en œuvre par l'État, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes.

Une démarche participative...

Le schéma ne sera pertinent que si tous se l'approprient. La parole est donnée aux Calédoniens à travers:

- la « Conférence des acteurs », réunie aux étapes clés du processus ;
- des ateliers de travail, réunis par thèmes. Pour la phase diagnostic, trente sept réunions ont eu lieu pour les neuf ateliers entre début juin et début novembre 2008. Ils ont rassemblé de nombreux participants (504 personnes au total avec une moyenne de 71 participants par atelier)
- des rencontres sur le terrain, tout au long du processus, entre l'équipe-projet et les collectivités locales, associations, acteurs économiques et sociaux, etc.

L'État et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ont constitué un comité de pilotage, associant les institutions et collectivités mentionnées par la loi organique : les trois provinces, le Sénat coutumier, le conseil économique et social, et les communes (représentées par les deux associations de maires). Ce comité suit de façon régulière les travaux engagés, les oriente et les valide. Le congrès est informé, au fur et à mesure, de cet avancement.

Le site www.nouvellecaledonie2025.gouv.nc et la lettre d'information « Nouvelle-Calédonie 2025 info » permettent à tous de suivre l'avancement du schéma.

...organisée pour la phase diagnostic autour de neuf ateliers

En mai 2008, la première conférence des acteurs a décidé l'organisation du diagnostic autour de neuf thèmes, constituant autant d'ateliers de travail.

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

*sous la présidence d' André-Jean Léopold,
directeur diocésain de l' école catholique*

Atelier 3

Vie et performance des entreprises

*sous la présidence de Thierry Granier,
membre du Conseil Economique et Social*

Atelier 5

Développement, culture et valeurs identitaires

*sous la présidence de Patrice Godin,
ethnologue*

Atelier 7

Organisation spatiale - Services à la population et activités

*sous la présidence d' André Gopoéa,
maire de Ponérihouen*

Atelier 9

Administration

*sous la co-présidence d' Anne Gras,
chef de la mission légistique du gouvernement
et de Jean-Bernard Bobin,
secrétaire général du Haut-commissariat*

Atelier 2

Adéquation population-emploi

*sous la présidence de Philippe Martin,
directeur de l' Institut de Développement
des Compétences de la Nouvelle-Calédonie*

Atelier 4

Mondialisation

*sous la présidence d' André Desplat,
Président de la Chambre de Commerce
et d' Industrie de la Nouvelle-Calédonie*

Atelier 6

Environnement et cadre de vie

*sous la présidence d' Yves Magnier,
océanographe, ancien membre
du gouvernement*

Atelier 8

Organisation spatiale - Occupation du sol, ruralité et urbanisation

*sous la présidence d' Éric Gay,
maire du Mont-Dore*



Ces neuf ateliers ont donné lieu à des échanges fructueux, qui ont été repris et complétés dans chacun des rapports d'atelier. Ils permettent de brosser un tableau de la Nouvelle-Calédonie, riche de données, d'analyses de cartes et d'éclairages apportés sous des angles complémentaires.

Le recueil des neuf rapports d'atelier a été largement diffusé à la fin du mois de janvier.

Vers un diagnostic stratégique

Le recueil des neuf rapports d'atelier ne prétend pas valoir à lui seul diagnostic : certaines idées clés n'ont sans doute pas encore été formulées, des données manquent dans quelques domaines, une synthèse plus stratégique reste à faire.

Les rapports des ateliers seront présentés et débattus lors de la seconde conférence des acteurs, le 5 mars prochain. De plus, le comité de pilotage a souhaité que la concertation soit élargie au plus grand nombre en organisant des réunions de terrain.

Ces échanges viendront enrichir la réflexion et faciliter la réalisation, fin du premier semestre 2009, d'un document de synthèse.

La validation de ce document de synthèse conclura la phase de diagnostic ; il sera la référence pour la seconde étape au cours de laquelle seront définies les « orientations fondamentales » du pays.

Atelier 1

Solidarité sociale et égalité des chances

Atelier présidé par **Monsieur André-Jean Léopold,** *directeur diocésain de l'École Catholique*

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.

Atelier présidé par **Monsieur Philippe Martin,** *directeur de l'IDCNC*

La forte croissance économique du pays depuis 1998 a permis la création d'un nombre très important d'emplois : +4,3% / an en moyenne. Mais le chômage touche encore 7% de la population active et le taux des actifs occupés dans la population totale est environ 11% en dessous de celui constaté sur l'ensemble des pays de l'OCDE. La Nouvelle-Calédonie n'est donc pas en situation de plein emploi, mais peut y tendre si, sous l'effet de nombreux facteurs positifs, la croissance reste ferme. Cette situation est nouvelle pour le pays et induit le besoin d'intégrer dans la définition des priorités économiques de demain la recherche d'un meilleur équilibre entre secteurs d'activité, et entre population et emploi.

Le marché de l'emploi est en effet tendu, voire en « surchauffe », et le restera. La première cause à cela est que certains secteurs – la mine/métallurgie d'une part et, pour les non cadres, le secteur public d'autre part – bénéficient d'une image très positive au sein de la population, et « aspirent » de nombreux salariés grâce à des rémunérations attractives. Cette situation entraîne une certaine désorganisation d'ensemble.

D'autre part, les entreprises ont du mal à identifier leurs besoins, tout particulièrement les nombreuses petites entreprises qui peinent à s'investir dans la gestion prévisionnelle des emplois et compétences et dont les recrutements se font parfois dans l'urgence. Peu de démarches sont conduites avec elles pour construire collectivement des référentiels métiers. Dans cette situation d'urgence et de tension, ce sont parfois des personnes au profil imparfaitement adapté au besoin qui sont recrutées, voire des personnes issues d'une formation qui les prépare à un secteur en manque de main d'œuvre.

Cette situation de pénurie globale oblige à mieux mobiliser tous les « viviers » de main d'œuvre possibles, dont certains peuvent satisfaire les besoins des entreprises : femmes, jeunes mélanésiens bacheliers, jeunes sans qualification, etc.

Les recrutements par défaut et la faible gestion prévisionnelle des emplois et compétences peuvent constituer un frein au développement des carrières individuelles. De plus, il existe en Nouvelle-Calédonie peu de dispositifs réglementaires favorisant l'ascenseur social, tels que la validation des acquis de l'expérience (VAE).

La bonne adéquation population-emploi passe également par une formation adéquate et des actions à l'interface formation-emploi demandant un indispensable accompagnement institutionnel.

Formations initiale et professionnelle sont fortement complémentaires. La première, qu'elle soit générale ou professionnelle, permet d'acquérir d'indispensables compétences générales (au premier plan desquelles lecture et calcul) et assure une formation citoyenne garante de l'adaptabilité des personnes et de leur insertion sociale et professionnelle ; elle travaille sur un spectre de compétences larges et sur un public de masse. La formation professionnelle répond quant à elle, sur des effectifs plus réduits, à des besoins de niche, avec une réactivité plus grande ; elle procède aux ajustements rendus nécessaires par l'évolution des techniques et par la conjoncture. Le futur transfert des compétences de l'enseignement secondaire représente une opportunité pour d'une part renforcer la bonne articulation entre formation initiale et professionnelle et d'autre part assurer une meilleure cohérence avec les besoins du pays ; notamment, les pratiques d'orientation des jeunes dans le secondaire sont à améliorer, en tenant mieux compte des secteurs porteurs

Atelier 3

Vie et performance des entreprises

Atelier présidé par **Monsieur Thierry Granier,** *membre du Conseil Économique et Social*

Depuis plus de 10 ans, la Nouvelle-Calédonie connaît une croissance soutenue avec une augmentation annuelle moyenne du PIB de +3,5 % mais qui pourrait fléchir un peu avec la crise économique mondiale. Le marché intérieur est dynamique et les grands projets privés et publics viennent le renforcer. Cette croissance se traduit par un nombre de création d'entreprises et d'emplois conséquent. Un véritable tissu d'entreprises s'est ainsi constitué, ce qui fait de la Nouvelle-Calédonie, une puissance économique régionale.

Cependant, des disparités sont constatées. L'économie est concentrée dans l'agglomération nouméenne. Le secteur tertiaire, porté par le secteur non marchand, domine comme dans les pays développés. Le tissu d'entreprises est partagé entre quelques très grandes « multinationales » et une multitude de petites entreprises sans qu'il n'existe de véritable palier intermédiaire.

Le secteur du nickel guide l'économie du pays depuis des décennies ; le développement de la Nouvelle-Calédonie a été structuré autour de cette ressource naturelle qui en fait sa richesse. Avec plus de 95% des exportations en valeur, le nickel a un effet d'entraînement affirmé mais dont l'impact n'a jamais été évalué. Aujourd'hui, chacun s'accorde à dire que cette dépendance ressentie mais non mesurée est un facteur de risques qui pourrait être limité par la recherche de voies de diversification.

Le secteur public représente 34,9% de l'emploi salarié et 306,2 milliards injectés dans l'économie. Ces dépenses s'appuient sur des recettes en provenance de l'Etat à près de 40%. Le secteur public est par ailleurs largement impliqué dans le développement, initié ou accompagné en particulier par les SEM provinciales depuis la signature des Accords de Matignon-Oudinot. Ces outils favorisent la construction du pays, tout comme les participations directes de la Nouvelle-Calédonie dans des secteurs considérés comme stratégiques (énergie, transports, ...). Les axes de développement doivent cependant encore s'affiner pour améliorer l'efficacité et harmoniser les relations avec le secteur privé.

Le fort développement des entreprises en Nouvelle-Calédonie, lié à un esprit entrepreneurial omniprésent ne repose pas sur une stratégie bien définie, par manque de concertation entre les acteurs publics et le secteur privé. Le manque d'orientations et d'objectifs pour accompagner ce développement au niveau provincial et territorial ne permet pas d'optimiser les effets des divers outils d'accompagnement mis en place comme la défiscalisation dont les effets bénéfiques pourraient être améliorés.

La stratégie filière est peu développée en Nouvelle-Calédonie par manque d'objectifs économiques clairs. La filière crevette est la plus aboutie et les autres filières agricoles et agroalimentaires doivent encore s'organiser pour être plus compétitives mais elles ne peuvent pas s'appuyer sur une politique agricole dynamique. Les secteurs industriels et tertiaires qui participent pleinement à la création d'emplois connaissent la même problématique : pas de filière structurée en dehors du nickel. Des réflexions sont conduites dans ce sens actuellement. Le tourisme qui pourrait avoir une ambition filière n'a pas encore réussi à fédérer tous les acteurs calédoniens et souffre de ce fait d'un manque de concertation entre les nombreux intervenants.

Pour mieux identifier ses avantages concurrentiels aussi bien sur le marché intérieur qu'à l'export, la Nouvelle-Calédonie manque d'outils de « benchmarking ». De nombreux produits et filières présentent un potentiel de développement mais on ne sait pas le caractériser dans un environnement de plus en plus concurrentiel.

Le développement industriel a été construit sur une logique de substitution aux produits d'importation et a permis la création d'un véritable outil industriel bien que les coûts d'acheminement élevés, les volumes restreints, l'énergie chère génèrent souvent des surcoûts sur les produits de grande consommation. Pour favoriser le développement local, des outils de protection et d'incitation fiscale ont été mis en place. Aujourd'hui, dans un marché par nature évolutif, les entreprises (producteurs et distributeurs) et les pouvoirs publics, ont récemment mis en place un système de mesure qualitatif de la production locale. Ce système se doit d'être complété par des instruments de mesure de l'impact de la production locale (et donc de sa pertinence) et de son effet d'entraînement sur l'économie calédonienne.

Le système concurrentiel repose sur un dispositif de protection et de réglementation de la concurrence. Le premier dispositif a évolué avec un système de protection mieux adapté mais qui reste encore plus élevé que dans la plupart des pays. Le second fait l'objet d'une réglementation qui doit permettre d'éviter les abus. Mais on ne peut empêcher quelques oligopoles et monopoles du fait de la taille du marché.

Les entreprises sont confrontées à des freins qui limitent leurs performances sur les marchés, aussi bien intérieur qu'export.

- a. La petite taille des entreprises ne leur permet pas de se doter de département dédié à la stratégie ou au développement, les contraignant de ce fait à se concentrer sur le marché intérieur, plus facile d'accès.
- b. La gestion des ressources humaines est complexe : difficulté de recrutement, management interculturel et situation sociale tendue. Ce dernier aspect est appelé à s'améliorer par la mise en place des sessions du dialogue social.
- c. Les coûts de revient des produits sont grevés par des coûts d'acheminement, qui, même s'ils cherchent à être les plus attractifs possibles sont élevés du fait de l'éloignement des centres d'approvisionnement.
- d. Aucun système de normes n'est arrêté localement et les entreprises ne peuvent se prévaloir d'un système reconnu internationalement
- e. La pression fiscale est plus faible qu'en métropole, mais le système serait plus complexe. Un début de réflexion sur la mise en place de la TVA a été conduit mais n'a pas été mené à son terme.
- f. Les entreprises manquent généralement d'innovation, et il existe peu de transfert de technologie depuis les centres de recherche présents localement.

L'environnement financier, et l'accès à ses ressources, s'améliorent pour accompagner les entreprises : plus de concurrence, taux plus attractifs, mais dans leur ensemble, encore un peu plus chers qu'en métropole. La palette d'offres est assez complète même si le capital risque est encore plutôt concentré dans le secteur public.

Atelier 4

Mondialisation

Atelier présidé par **Monsieur André Desplat,** *président de la CCI de la Nouvelle-Calédonie*

Au regard des indicateurs utilisés en matière de développement, la Nouvelle-Calédonie se place indéniablement au niveau des pays développés. Si sa taille est extrêmement modeste à l'échelle mondiale, c'est un acteur économique important et attendu au plan régional, par son poids propre, mais aussi par son adossement à la France et à l'Europe.

Le volume des échanges augmente grâce à l'activité liée au nickel. Pour autant, la balance commerciale reste déficitaire et la Nouvelle-Calédonie, à l'image des autres pays du Pacifique Sud, est plus tributaire que moteur des échanges mondiaux. Les échanges régionaux tendent à augmenter avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Asie.

La Nouvelle-Calédonie est très dépendante de ses importations, y compris sur des domaines aussi cruciaux que les produits agricoles et les énergies fossiles, et cette situation n'est pas dénuée de risques pour la vie des calédoniens et pour l'économie locale.

On constate également que les exportations sont extrêmement concentrées sur le nickel et que cela constitue une fragilité : les atouts intrinsèques du nickel calédonien (teneurs du minerai, stabilité du pays, accessibilité des sites miniers) ont permis des investissements qui vont prochainement tripler les capacités de production métallurgique, mais cela rend impérative la mise en place de dispositifs d'amortissement des à-coups induits sur l'économie locale par le caractère cyclique des prix mondiaux du nickel ; à plus long terme, il faut se prémunir vis-à-vis de certains risques : nouvelles capacités de production à faible prix de revient dans certains pays, évolutions technologiques diminuant les besoins globaux de nickel, coût de l'énergie.

En dehors du nickel, du tourisme et de l'aquaculture, l'activité des entreprises calédoniennes est donc quasi entièrement tournée vers le marché intérieur. Les entreprises sont conscientes des limites dues à la faible taille du marché intérieur et perçoivent l'intérêt de l'export. Elles sont toutefois confrontées à un certain nombre de freins, qui limitent leur compétitivité tant sur le marché intérieur qu'à l'export :

- la faible taille des marchés intérieurs touchés ne permet pas des économies d'échelle et pénalise les investissements ;
- l'éloignement et l'insularité rendent plus onéreux tous les intrants (matières premières, énergie, équipements, maintenance, etc.) et renchérissent également les frais d'exportation le cas échéant. Ce phénomène peut être amplifié par le renchérissement du coût des transports ;
- la productivité de la main d'œuvre n'est a priori pas suffisamment performante ;
- les entreprises, souvent de petite taille, sont peu structurées pour aborder les marchés export ;
- les barrières douanières mises en place ont permis la création d'un vrai tissu industriel, mais a contrario, n'ont pas favorisé l'ouverture des entreprises sur le reste du monde et ne les ont pas préparées à la compétition internationale ;
- les formations initiales et continues sont encore peu ouvertes à l'international et les entreprises ont des difficultés pour trouver localement les compétences dont elles ont besoin. Le recrutement extérieur pose des difficultés de coût, de délais et de respect des usages sur l'emploi local ;
- aucun système de normes n'est arrêté localement et les entreprises ne peuvent se prévaloir d'un système

reconnu internationalement ;

- le franc pacifique ne touche que 500 000 personnes et est peu reconnu au plan mondial.

De plus, les dispositifs d'accompagnement à l'export sont pour le moment essentiellement ciblés sur le secteur agricole. Il existe peu de mesures incitatives. La recherche locale s'oriente de plus en plus vers des collaborations avec les pays voisins, mais le fruit de ses travaux ne bénéficie pas encore aux entreprises locales pour mettre en œuvre des innovations leur apportant de véritables avantages concurrentiels.

Pourtant, au-delà de cette liste de désavantages, la Nouvelle-Calédonie dispose aussi d'atouts qui peuvent constituer l'assise du développement de nouveaux secteurs : les ressources naturelles (halieutiques, énergétiques, forestières, etc.), l'inscription de son lagon au patrimoine mondial de l'Humanité, un tissu industriel développé, la relative proximité de l'Asie (dont le poids économique dépassera à terme celui de l'Europe et de l'Amérique du Nord), la situation dans le Pacifique, marché régional dynamique et en partie francophone, etc.

Au total, on constate un manque de réflexion stratégique d'une part sur les secteurs à soutenir à l'export, et d'autre part sur l'équilibre à obtenir entre ce qui doit être importé et ce qu'il est rationnel de produire localement étant donné les désavantages compétitifs structurels. La Nouvelle-Calédonie est d'ailleurs peu attractive pour les investisseurs extérieurs, qui pour le moment ne s'implantent localement que dans l'objectif d'accompagner les projets miniers.

Concernant les règles sur le commerce international, on relève d'une part que les conséquences concrètes, pour la Nouvelle-Calédonie, de l'adhésion de la France à l'OMC ne semblent pas suffisamment claires ; et d'autre part que l'éventuelle adhésion à un accord local tel que PICTA ne semble pas pouvoir engendrer pour les acteurs économiques plus d'avantages que d'inconvénients.

La Nouvelle-Calédonie, qui dispose de l'appui de la France et de l'Europe, intègre de plus en plus d'organisations internationales et acquiert ainsi une meilleure visibilité institutionnelle. Mais cette volonté d'intégration ne fait pas l'objet d'une réflexion stratégique globale fixant des objectifs économiques ou encore culturels et sportifs par exemple. Elle connaît des difficultés à exporter sa culture ; par contre, elle se positionne plus facilement dans le domaine du sport.

Le déploiement des outils de communication permet une plus grande ouverture de la population sur ce qui se passe ailleurs dans le monde. La conséquence est une augmentation des voyages, une consommation de plus en plus diversifiée, voire plus réalisée à l'extérieur du pays . Par contre, toutes les communautés ne sont pas préparées à cette ouverture et cela peut amplifier certains décalages et renforcer le repli identitaire de certaines. Cela peut alors se traduire par la crainte d'être submergé par les immigrants, alors que l'on estime à environ 1 000 personnes le solde migratoire annuel.

Atelier 5

Développement, culture et valeurs identitaires

Atelier présidé par **Monsieur Patrice Godin,** *ethnologue*

Riche d'une forte diversité ethnique et issue d'une histoire complexe, la Nouvelle-Calédonie est un creuset au sein duquel le questionnement identitaire est très présent. Même si l'on y a parfois, individuellement ou collectivement, du mal à se définir soi-même ou à se sentir pleinement concerné par ce qui affecte l'autre, la multiplicité des sentiments identitaires ne signifie pas, loin s'en faut, que chaque communauté se renferme sur ses propres valeurs. L'accord de Nouméa a utilisé les mots justes, tant pour les descendants du peuple originel que pour les autres communautés, afin d'évoquer à la fois le passé et l'avenir, et l'heure est bien à la construction d'une identité et d'un destin communs, si difficile que la tâche puisse apparaître. L'affirmation de valeurs partagées, manifestées et actualisées dans l'espace et le temps collectifs, la référence à une même histoire fondatrice et la volonté de travailler ensemble pour « construire le pays » constituent de solides bases pour la communauté en gestation.

Support des différentes identités culturelles présentes dans l'archipel, le lien à la terre néo-calédonienne est l'un des problèmes les plus aigus posés à cette construction, parce que révélateur de nombreux besoins et aspirations qui s'expriment aujourd'hui dans le pays : enracinement social et spirituel, activité économique, habitat, infrastructures et équipement. Pour beaucoup, ce lien constitue le fondement de leur présence sur ce territoire, mais chacun l'appréhende et valorise la terre de manière spécifique.

Malgré le chemin parcouru depuis les débuts de la réforme foncière, l'épineuse question de la revendication des chefferies et des clans kanak au titre du lien coutumier n'est pas close. Par ailleurs, dans un contexte de relative pénurie et donc de cherté de terres privées, notamment en zone péri-urbaine, la valorisation des terres coutumières devient un enjeu de plus en plus affirmé. Malgré les besoins des tribus, cette valorisation ne progresse que lentement, car elle est entravée par divers facteurs. Parmi ces derniers, on peut citer le fait que : les processus de décision sont longs et complexes, la nature des droits collectifs et individuels sur les parcelles n'est pas stabilisé, des contestations peuvent se faire jour entre coutumiers, le statut très protégé des terres (les quatre « i » : incessibles, incommutables, inaliénables et insaisissables) empêche leur apport en garantie pour un prêt bancaire, la solution du bail est peu utilisée notamment car aucun cadrage des baux n'existe. Au total, tout investissement sur terre coutumière reste significativement plus difficile et risqué que sur terres privées, même pour les personnes de statut coutumier.

A travers en particulier les GDPL et le développement des OGAF, les investissements sont cependant possibles, le plus souvent avec l'appui des collectivités et des fonds de garantie créés par les provinces. Les usages de la terre coutumière peuvent, depuis peu, être sécurisés par un acte coutumier, créateur de droits réels pour le bénéficiaire, mais il faudra du temps avant que cette réforme entre pleinement dans les usages. Dans ce contexte de développement, la question de l'application aux terres coutumières de certaines règles de bonne gestion en matière d'aménagement (urbanisme, assainissement, etc.) mériterait d'être mieux tranchée car la situation actuelle est un frein aux politiques d'aménagement sur terres coutumières.

Ces aspects fonciers rejoignent directement la question du développement socio-économique des communautés océaniques. On constate que les modèles de développement traditionnel et occidental sont presque toujours présentés comme étant en totale contradiction. Pourtant, ils sont plutôt à regarder comme complémentaires. D'une part, les kanak souhaitent, pour beaucoup, pouvoir s'intégrer à une économie de marché, qu'ils savent indispensable

à la construction du pays. D'autre part, tradition et modernité n'ont rien d'incompatibles. Des passerelles existent, d'autres sont à inventer en particulier grâce à l'adaptation des réglementations, de la fiscalité, du code du travail. Il s'agit de permettre l'émergence de formes différenciées de développement (autosubsistance, économie mixte, pluri-activité, production marchande...) et leur coexistence au sein d'un même espace socio-économique. La démarche n'est pas facile, les visions « traditionnelle » et « moderne » du monde du travail sont différentes (rapport à l'argent, rythmes, réalités socio culturelles...), mais il est possible d'envisager des aménagements et des modes d'accompagnement répondant aux besoins et aux souhaits réels des personnes.

Concernant les politiques et équipements culturels, il est noté que ceux-ci contribuent à l'émergence de pratiques communes et de lieux de partage. Les nombreux équipements culturels sont des outils au service du développement de la culture et de l'émergence d'une citoyenneté néo-calédonienne. Les politiques culturelles provinciales répondent aux attentes spécifiques de chaque type de population. On dénonce cependant une absence de vision d'ensemble pour une meilleure lisibilité des actions à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire. De plus, les actions culturelles mériteraient d'être coordonnées, dans un souci d'efficacité. Ce rôle n'est aujourd'hui que partiellement assuré par la Nouvelle-Calédonie.

Atelier 6

Environnement et cadre de vie

Atelier présidé par **Monsieur Yves Magnier,** *océanographe, ancien membre du gouvernement*

L'environnement néo-calédonien est l'un des **plus emblématiques au monde**. Cet enjeu est partagé par la population : l'environnement est un des **fondements de l'identité néo-calédonienne**.

Un **effort très net** est conduit actuellement en matière d'environnement par les acteurs publics concernés, **au tout premier rang desquels les provinces**. Mais il reste énormément à faire, tant en matière de politiques environnementales proprement dites, que d'intégration des enjeux environnementaux et de développement durable dans les politiques publiques.

Le caractère très éclaté des compétences en matière d'environnement rend impérative une bonne coordination entre acteurs. Ce souci, très présent à l'esprit des services, se traduit par de nombreuses actions coordonnées. Toutefois, la cohérence des politiques conduites souffre de **l'ambiguïté** des textes en matière de **répartition des compétences**, et du fait qu'il n'existe pas une **structure à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie** chargée d'une mission d'animation.

Le **droit** de l'environnement est encore **peu développé**, et la conformité au droit international insuffisante. Les principes de la charte constitutionnelle de l'environnement sont peu appliqués, notamment en matière d'**accès du public à l'information** environnementale, et de **participation aux décisions** ayant des incidences sur l'environnement.

Au regard de la fragilité et de la valeur patrimoniale de l'environnement, **les moyens alloués sont faibles** en matière de gestion des déchets, de gestion de l'eau et d'assainissement, de protection de la biodiversité, de maîtrise de la demande en énergie et d'énergies renouvelables. Les outils manquent également en matière d'analyse, de surveillance et de diagnostic environnemental. Le développement de ces secteurs répond à la fois à un enjeu environnemental, mais aussi à un enjeu d'**emploi**. De nombreux domaines liés aux ressources environnementales, tels que l'éco-tourisme ou l'exploitation de molécules tirées de la flore ou la faune terrestre ou marine, peuvent également être un support de développement économique.

Concernant la **biodiversité**, les points les plus marquants sont : les lacunes en matière d'inventaires et de hiérarchisation des pressions ; un réel effort envers une gestion intégrée des récifs inscrits au patrimoine mondial, ainsi qu'envers la protection des forêts sèches ; l'insuffisance du réseau des aires protégées terrestres ; la faiblesse des moyens déployés en matière de prévention et de lutte contre les espèces envahissantes et dans une moindre mesure les feux ; l'urgence de conclure la refonte des textes sur la mine et de mieux encadrer cette activité.

Concernant la **gestion de l'eau**, les points les plus marquants sont : l'insuffisance des infrastructures d'adduction d'eau et le manque d'installations de sécurisation de la ressource ; le retard préoccupant de l'assainissement collectif et non collectif des eaux usées ; les faibles recettes des services publics de l'eau ; l'absence de réglementation sur les rejets, en dehors des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ; la faible régulation des prélèvements ; le déficit d'information sur la qualité de la ressource ou sur l'impact des rejets sur milieux récepteurs (sols, rivières, eaux lagunaires) ; la quasi-absence de lieux de débat et d'orientation sur la gestion intégrée des bassins versants. Il manque une politique globale de l'eau, difficile à construire du fait de la répartition des rôles définie par les textes.

Atelier 6

Environnement et cadre de vie

Concernant la **gestion des déchets**, les points les plus marquants sont : les lacunes en matière de planification et d'intercommunalité ; l'existence de zones sans collecte ; le retard très préoccupant sur les installations de stockage à des normes environnementales satisfaisantes ; le nombre de dépotoirs à réhabiliter ; l'absence de valorisation des déchets ; le début encourageant de structuration de certaines filières de traitement.

Le sujet de la **santé environnementale** a peu été travaillé en Nouvelle-Calédonie, même si des actions ciblées ont été développées vis-à-vis des sujets les plus préoccupants.

En matière de **risques naturels**, on constate une situation qui s'améliore progressivement en matière de : connaissance de l'aléa et de la vulnérabilité ; surveillance et alerte ; organisation générale de la sécurité civile ; prévention des feux (maquis, savanes et forêts). Dans tous ces domaines, les besoins sont néanmoins encore réels et l'effort doit être maintenu. Les moyens d'intervention en cas de crise sont très insuffisants et devraient faire l'objet d'un effort spécifique dans le cadre du transfert de la compétence en matière de sécurité civile. Les risques technologiques sont essentiellement liés à l'exploitation des ICPE et aux transports.

Le **taux de dépendance énergétique du pays est de 96,5 %**, et sera aggravé par la mise en service des deux nouvelles usines métallurgiques et l'augmentation de la capacité de production de l'usine de Doniambo. En l'absence de politique de compensation, le niveau des émissions de gaz à effet de serre devrait significativement dépasser les **8 millions de tonnes équivalent CO2**, ce qui est considérable en regard de la taille et de la population du pays. Cette situation nous **interpelle** en termes de **responsabilité environnementale**, mais aussi en termes de **risque économique**, car l'importance des enjeux liés au réchauffement ne laisse guère de doute quant au fait que le « droit » d'émettre du CO2 dans l'atmosphère ne pourra rester gratuit à terme à l'échelle de la planète ; d'ailleurs, la Nouvelle-Calédonie étant très concernée par l'impact du réchauffement climatique, il est dans son intérêt qu'une politique mondiale volontariste se fasse jour.

Les actions à envisager en matière d'énergie et de prévention des émissions de gaz à effet de serre relèveront probablement de **logiques très différentes** en ce qui concerne d'une part le secteur mine-métallurgie, et d'autre part l'ensemble des autres secteurs. Sur ces derniers, le niveau de **prise en compte des enjeux énergétiques et climatiques dans les politiques publiques** est encore **faible** : offre très modeste de transports en commun, étalement urbain, absence de normes techniques sur le bâtiment, carburants et gros véhicules assez faiblement taxés, quasi-absence de politique de maîtrise de la demande en électricité. La volonté d'améliorer le taux de la production électrique d'origine **renouvelable** doit très prochainement se traduire par un nouvel outil intéressant : la programmation pluriannuelle des investissements de production électrique. Si ces énergies répondent mal aux besoins industriels (usines à alimenter en 24H/24 et 7J/7), elles trouvent toute leur pertinence pour les autres besoins, du fait d'un contexte plutôt favorable (ensoleillement, vent, etc.).

Atelier présidé par **Monsieur André Gopoéa,** *maire de Ponérihouen*

L'accès aux services et activités est un paramètre important au regard de la qualité de vie et de l'attractivité des territoires.

On remarque un bon niveau global des infrastructures en Nouvelle-Calédonie. Les infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires sont de bonne qualité. Les infrastructures de santé sont nombreuses. De même, il existe de nombreux établissements scolaires, équipements sportifs, commerces...

Cependant, ce bon niveau général ne doit pas cacher de nombreuses disparités à l'échelle du territoire. Les infrastructures de taille importante (santé, éducation...) sont la plupart du temps localisées dans les communes du grand Nouméa qui constituent le principal pôle d'emplois et concentrent donc une grande part de la population.

Des services à caractère essentiel manquent dans l'intérieur et dans les îles. Si globalement la couverture en eau s'est améliorée, 16% de la population n'a pas encore accès à l'eau courante, essentiellement sur les cinq communes insulaires, et sur certaines communes rurales, principalement sur la côte est. Le même type de constat peut être fait concernant l'accès à l'électricité et aux télécommunications (téléphonie fixe et mobile et internet). La gestion des déchets est très lacunaire et le retard dont souffre globalement la Nouvelle-Calédonie en la matière est préoccupant. De même, les équipements d'assainissement sont quasi-inexistants.

Les services ne sont pas accessibles à tous (personnes enclavées géographiquement, handicapées, âgées...).

Sur un territoire vaste et faiblement peuplé, on ne peut viser une forte densité des services : les transports ont alors un rôle très stratégique à jouer pour permettre au plus grand nombre d'accéder à différents types de services (enseignement, santé, démarches administratives, commerce, etc.) ainsi qu'à l'emploi. Seul le développement d'un service de transport fiable, accessible à tous et attractif, permettra un désenclavement réel des populations. Or on constate aujourd'hui une offre de service de transport en commun peu développée, chère et de faible qualité de service. Une amélioration globale est indispensable en matière de périodicité, de qualité, de prix, et de cohérence intermodale.

Atelier 8

Organisation spatiale – occupation du sol, ruralité et urbanisation

Atelier présidé par **Monsieur Eric Gay,** *maire du Mont-Dore*

Les relations entre Nouméa et le reste du territoire relèvent d'un **rapport rural/urbain relativement classique** : l'inégalité spatiale est présente dans tous les territoires au monde, à toutes les échelles, et les pôles urbains continuent de se développer au détriment des campagnes. En Nouvelle-Calédonie, ce phénomène est bien visible : bien que **les politiques de rééquilibrage** instituées depuis les accords de Matignon aient largement contribué à limiter le contraste existant entre Nouméa et l'intérieur et les îles Loyauté, **l'exode rural perdure** ; il s'est même peut-être accéléré ces dernières années.

En effet, la taille globale du territoire, son retard en équipements et la très faible densité des **communes de l'intérieur** posent de **grandes difficultés** pour y assurer, à un coût acceptable, **un niveau de services et d'équipements publics satisfaisant**. Les importants efforts faits, notamment depuis la provincialisation, pour l'équipement de ces communes, ont permis d'y améliorer la qualité de vie, mais il reste encore d'importants besoins. Ce problème est un facteur d'aggravation de l'exode rural, et, dans le même temps, ce dernier rend plus coûteuses les politiques d'équipement.

D'autre part, l'activité économique calédonienne, qui repose pour beaucoup sur les services et l'industrie, a structurellement tendance à se concentrer sur Nouméa et **à ne générer que peu de retombées en brousse** ; l'agriculture périclète, le tourisme peine à se développer, et seule la mine a parfois un effet structurant sur l'aménagement du territoire.

Au total, **le monde rural manque de perspectives**, et, sans la mise en œuvre d'une politique globale de développement et d'aménagement, prenant mieux en compte les **enjeux propres** de chaque partie de l'archipel, il ne pourrait être exclu une amplification du phénomène d'exode rural. Aujourd'hui, la planification n'est pas cadrée par une vision globale, faute de concertation efficace entre les acteurs de l'aménagement.

Le développement du pôle **Voh-Koné-Pouembout (VKP)** constitue **une opportunité très forte** vis-à-vis de l'enjeu de rééquilibrage : maximiser **l'effet d'entraînement** de l'usine métallurgique sur l'ensemble du développement économique du Nord, dans tous les secteurs, permettra d'assurer un fonctionnement plus endogène de l'économie locale (aujourd'hui, les interventions dans le Nord sont en forte proportion assurées par des entreprises du Sud) ; de même, l'augmentation de la taille de l'agglomération VKP, et du niveau des services qui y seront accessibles, induira un effet de **rayonnement** sur l'ensemble du Nord.

Les **outils** au service des **politiques d'aménagement** sont peu satisfaisants : les PUD sont **peu développés** ; les schémas intercommunaux (Grand Nouméa et VKP) n'ont aucun statut ; il n'existe pas de **droit de préemption** ni d'**opérateur foncier** (l'ADRAF n'agissant que sur les terres coutumières) ; l'expropriation n'a quasiment jamais été utilisée dans un but de réserve foncière, etc. **Ce manque d'outils** rend difficile, pour les collectivités à caractère urbain, toute opération de développement ayant une dimension foncière ; d'autre part, l'augmentation naturelle des prix du foncier n'est en rien contrée par l'action publique.

Les communes du Grand Nouméa ont du mal à bien maîtriser un développement urbain rapide. Notamment, en l'absence d'adaptation de leurs recettes à leur besoins en équipements publics, elles peinent à suivre le rythme des aménagements d'initiative privée ou des opérations de logement social.

Atelier présidé par
Madame Anne Gras,
chef de la mission légistique du gouvernement
Monsieur Jean-Bernard Bobin,
secrétaire général du Haut-commissariat

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.

Contact

Gouvernement
de la Nouvelle-Calédonie
Service de l'Aménagement
et de la Planification
B. P. M2
98849 Nouméa CEDEX
Tél. : 26 29 33
Fax : 26 37 01
Mél : sap@gouv.nc

 www.nouvellecaledonie2025.gouv.nc



Haut-Commissariat de la République
en Nouvelle-Calédonie

