3.0 LES DYNAMIQUES CALÉDONIENNES DANS LE CONTEXTE MONDIAL

3.1 Les éléments fondamentaux du diagnostic social

3.2 Les éléments fondamentaux du diagnostic économique

3.3 Les éléments fondamentaux du diagnostic environnemental

3.4 Les éléments fondamentaux du diagnostic en matière de gouvernance

3.1 LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DU DIAGNOSTIC SOCIAL

3.1.1 Forces et faiblesses de la réalité sociale calédonienne

a. La volonté d'une « communauté de destin » formalisée par l'accord de Nouméa…

L'histoire calédonienne explique la mosaïque culturelle d'aujourd'hui. Au peuple premier, les Kanak, se sont ajoutées de nombreuses autres communautés. L'accord de Nouméa évoque clairement la nécessaire reconnaissance de l'identité kanak, fondée sur le respect de la coutume en tant qu'ensemble des règles qui structurent cette société. « *Loin de tout enfermement dans le passé, la coutume prend, de nos jours, un sens nouveau : elle se pense comme un moyen d'affirmer et de porter haut une identité*[1]. » La reconnaissance d'un droit coutumier lié au foncier, la création d'outils juridiques et d'institutions telles que le Sénat coutumier ont permis la prise en compte de l'organisation sociale kanak dans le système institutionnel. En ce sens, l'accord de Nouméa a consacré une situation de pluralisme juridique en matière civile, et conforté le rôle des autorités coutumières. L'accord de Nouméa reconnaît également la légitimité des autres communautés à vivre en Nouvelle-Calédonie : « *Elles sont indispensables à son équilibre social et au fonctionnement de son économie et de ses institutions sociales (…). La participation des autres communautés à la vie du territoire lui est essentielle.* » En reconnaissant l'identité kanak et en légitimant les autres communautés, l'accord de Nouméa a ouvert la voie à la reconnaissance mutuelle des différentes composantes culturelles de la Nouvelle-Calédonie et à la volonté d'un avenir commun. La reconnaissance d'identités autres que kanak qui a pu, il y a quelques années, faire craindre un cloisonnement communautaire, est aujourd'hui plus communément admise comme un préalable au projet de destin commun dans lequel chacun pourra se retrouver, et qui permettra de fédérer la société calédonienne. L'attente des autres communautés semble se poser davantage en termes d'équité et de reconnaissance d'une inscription dans l'histoire du pays, plutôt qu'en terme de différenciation[2]. La notion de citoyenneté calédonienne constitue également un élément moteur de ce projet, même si elle n'apporte qu'une réponse partielle à la problématique.

b. … mais un dialogue interculturel jugé encore insuffisant

En raison de son passé colonial, la Nouvelle-Calédonie possède une histoire humaine particulière. Les communautés qui composent la population néo-calédonienne sont le fruit de cette histoire, souvent violente, jusqu'à un passé récent. Ce contentieux historique, qui a fait se superposer les disparités sociales et les différences ethnoculturelles, continue de peser sur les relations. Car, si la société calédonienne est riche de sa diversité ethnique et culturelle, elle n'est actuellement qu'une mosaïque dans laquelle les nombreuses communautés (kanak, polynésienne, européenne, futunienne, wallisienne, indonésienne, vanuataise, etc.) se côtoient sans véritablement vivre ensemble. Le dialogue interculturel n'est cependant pas absent des habitudes des Calédoniens. Les initiatives prises par les collectivités en ce sens ou des travaux d'artistes témoignent de cette volonté.

Wuung, *acrylique de Stéphane Foucaud. « Wuung » signifie « ensemble » en nêmêmwa.* « Pour éviter que des choses essentielles disparaissent, continuons d'échanger et de communiquer », *extrait de l'ouvrage* Les artistes témoignent de leur époque. *Le destin commun.*

« Cette affirmation du destin commun qui est inscrite dans tous les discours politiques depuis maintenant quinze ans, nous l'avons expérimentée, ici à Poya, à travers plusieurs journées culturelles. Les habitants de notre commune en ont ainsi, peu à peu, apprécié la réalité et l'incroyable intensité, trop souvent effacées derrière des clivages de façade. » *Joseph Méandu-Poveu, maire de Poya.*

(1) Régis Lafargue, *Le droit coutumier,* Maison de la Nouvelle-Calédonie, 2012.
(2) Étude sur les politiques et le développement culturel en Nouvelle-Calédonie, TNS, 2010.

3.1.2 Le système éducatif : des performances contrastées et inégales et une adaptation partielle aux enjeux du pays

Au regard du taux de scolarisation et de la réussite scolaire, le système éducatif calédonien est performant. L'ensemble des jeunes calédoniens est scolarisé dès l'âge de 5 ans. Le taux de réussite est de 81 % au DNB et de 79 % au baccalauréat. En dépit de la dispersion de la population, l'offre de formation est également satisfaisante. Toutes les communes sont dotées d'école primaire, et on dénombre 53 collèges, 22 lycées auxquels s'ajoutent 2 projets de lycées programmés par l'État pour la rentrée 2016 (au Mont-Dore et à Pouembout). L'action publique a favorisé un maillage étroit des établissements scolaires sur le territoire, l'objectif étant de limiter les distances entre lieu de résidence et lieu de scolarisation. Cependant, la très faible démographie dans les zones hors du Grand Nouméa pose la question de la dispersion des équipements scolaires, notamment du secondaire. Cette dispersion, en plus de son coût pour la collectivité, interroge sur son efficacité. L'isolement ne favorise en effet pas l'émulation scolaire, notamment dans le secondaire. Les écoles de tribus se vident parfois. Pour autant, l'hébergement en internat et le transport scolaire ont des effets discriminants.

L'école calédonienne a tendance également à reproduire un « déterminisme sociologique et ethnique ». Le taux de réussite aux examens est en constante progression, pour toutes les communautés et sur l'ensemble du territoire, mais l'on constate une profonde disparité dans les acquis fondamentaux des élèves à l'entrée au collège, les compétences acquises par les élèves dans le primaire semblant fortement liées à leur origine géographique[3]. L'écart de performance entre le Grand Nouméa et le reste du territoire interpelle, ainsi que la corrélation entre l'échec scolaire et les milieux socio-économiques défavorisés, majoritairement kanak[4]. Globalement, alors que l'école est bien un espace pré-civique où l'on se prépare à devenir citoyen, l'école calédonienne s'adapte difficilement aux enjeux du pays. L'insuffisante adaptation des programmes scolaires, qui consiste souvent à trouver une correspondance entre le programme métropolitain et le « contexte local », ou le manque de réflexion autour de la question de l'inter culturalité à l'école, sont des indicateurs éloquents.

1 RÉPARTITION DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES ET PRIVÉS DES PREMIERS ET SECOND DEGRÉS À LA RENTRÉE 2011

- Écoles maternelles et primaires [a]
- Collèges avec ou sans SEGPA
- Annexes de collèges (GOD)
- Lycées [b]
- Lycées professionnels (LP) [c]
- Antennes de LP

(a) Y compris les maternelles autonomes, les écoles primaires avec cycles pré-élémentaires intégrés, les écoles primaires avec enseignement spécial, les écoles à classe unique et les écoles avec cycle complet.
(b) Dont Lycée polyvalent agricole de Pouembout (Ministère de l'agriculture) et Lycée Polyvalent des îles.
(c) Dont Lycée Professionnel agricole de Houaïlou (Do Néva/ASEE) relevant du Ministère de l'agriculture.
Sources : ISEE

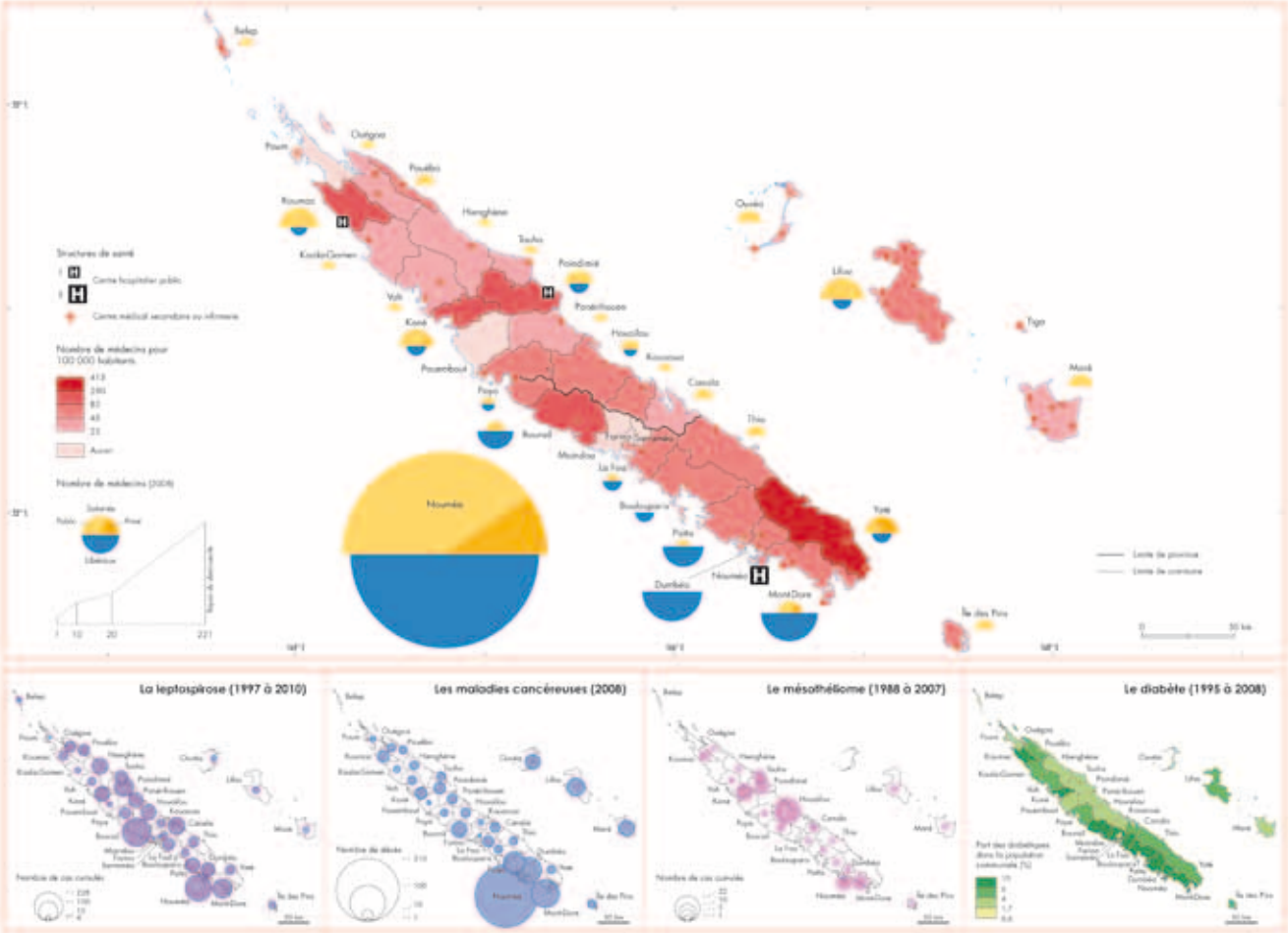
(3) *Rapport diagnostic du système éducatif de la Nouvelle-Calédonie, écoles, collèges, lycées, enseignement public et privé*, Yves Guerin, Joseph Mullet, Pro Ed. août 2009.
(4) *Cahiers du Larje* n° 2011-2 : « Les inégalités ethniques devant l'école en Nouvelle-Calédonie » ; et *Inégalités inter et intra-ethniques et rendement de l'éducation sur le revenu. Une application à la Nouvelle-Calédonie*, thèse Université Paris 1 de S. Gorohouna, 2011.

3.1.3 Le système de santé : une offre de soins et une couverture santé satisfaisantes, mais des disparités entre provinces

Actuellement, les soins nécessitant un plateau technique spécialisé sont dispensés à Nouméa par le Centre Hospitalier Territorial Gaston Bourret et des cliniques. Dans le nord, une activité d'hospitalisation de proximité est assurée par un centre hospitalier sur deux sites. Les projets de modernisation en cours (Médipôle de Koutio, hôpital de Koné, regroupement des cliniques, renforcement de l'offre de soins de suite et de réadaptation) complèteront progressivement ce dispositif.

Il existe pourtant de grandes disparités dans l'offre de soins selon les provinces. L'installation libérale des professionnels de santé et les différentes spécialités médicales sont concentrées sur les communes du Grand Nouméa, où la densité médicale par habitant rejoint celle de métropole. En effet, si les trois provinces ont investi dans le maillage territorial de l'offre publique de soins de proximité, elles sont confrontées à des difficultés de recrutement et de pérennisation de leur personnel médical, particulièrement dans le nord et les îles, bien que des actions de coopération entre acteurs permettent de limiter l'isolement des personnels des centres médicaux. La mission de prévention dévolue à l'ASS-NC s'est ainsi transformée en véritable responsabilité d'organisation de la prévention pour la Nouvelle-Calédonie en 2006. Cette évolution rapide n'a permis qu'une partie du rattrapage nécessaire, compte tenu du retard pris par le développement de la prévention.

2 LES INFRASTRUCTURES DE SOINS ET L'ENCADREMENT MÉDICAL



Source : Atlas de la Nouvelle-Calédonie, *Jean-Paul Grangeon*

L'ensemble de la population résidant en Nouvelle-Calédonie peut disposer aujourd'hui d'une couverture de base locale[5]. On estime cependant que 57 500 personnes sont sans couverture complémentaire, soit 22,5 % de la population. D'autres limites au bon fonctionnement de ce système sont visées :

- le délai administratif d'accès à une protection sociale,
- les délais de carence pratiqués,
- les disparités de prise en charge selon la couverture sociale,
- le reste à charge des foyers pour les dépenses de santé évalué à 4,5 % de la dépense de santé. Pour certains, il peut être trop important et constitue un facteur de renoncement aux soins.

L'insuffisante prise en compte des éléments culturels peut également constituer un frein à l'accès aux soins, bien que des initiatives telles que l'intégration à la formation initiale des infirmiers d'un module relatif à l'approche culturelle de la maladie par l'Institut de Formation des Professions Sanitaires et Sociales (IFPSS) constitue un progrès important.

3.1.4 De fortes inégalités socio-économiques aux impacts multiples

Le rapport interquintile (qui compare le revenu des 20 % les plus riches avec celui des 20 % les plus pauvres) place la Nouvelle-Calédonie en deuxième position parmi les pays développés les plus inégalitaires dans le monde, juste après Singapour[6]. Les inégalités de revenu en Nouvelle-Calédonie sont ainsi beaucoup plus importantes qu'en métropole (70 % d'écart), ou qu'en Australie et en Nouvelle-Zélande (40 %). Selon l'ISEE, 17 % des ménages vivent sous le seuil de pauvreté (soit avec moins de 72 000 XPF par mois). C'est presque 2,5 fois plus qu'en métropole. Les 20 % des ménages les plus pauvres ne représentent que 4 % de la consommation totale. À l'inverse, les 20 % des ménages les plus riches absorbent 40 % de la consommation totale. Ces inégalités, en réduisant le pouvoir d'achat du plus grand nombre de ménages, constituent un réel facteur de blocage de la croissance à long terme. Elles interrogent aussi sur la « soutenabilité » à long terme du modèle social.

a. Le droit au logement

La question du logement, et plus spécifiquement du droit à un logement décent, revêt une acuité toute particulière dans le Grand Nouméa. Elle concerne les populations des logements insalubres (plus de 200 immeubles délabrés recensés à Nouméa), auxquelles s'ajoutent 6 400 personnes vivant dans des squats ou habitats spontanés. Par ailleurs, le taux de sur-occupation des logements est élevé (il est estimé que 70 000 personnes dans l'agglomération vivent dans une telle situation).

Au problème de logement s'ajoute celui de la mobilité, dans une situation de dépendance à l'égard de l'automobile et où le coût des transports devient un frein à l'emploi[7]. Mais la question du droit au logement se pose aussi dans l'intérieur, à VKP par exemple, où l'augmentation du prix du foncier rend difficile l'accès au logement. En tribu, les indicateurs manquent.

(5) Fin 2011, le RUAMM bénéficiait à 247 116 personnes, auxquelles s'ajoutent les 29 642 personnes couvertes par l'aide médicale (carte A).. À ce jour, les mutuelles locales couvrent 152 862 personnes (mais on estime que 6 % d'entre elles ont une double couverture complémentaire) et l'aide médicale B, 25 611 personnes.

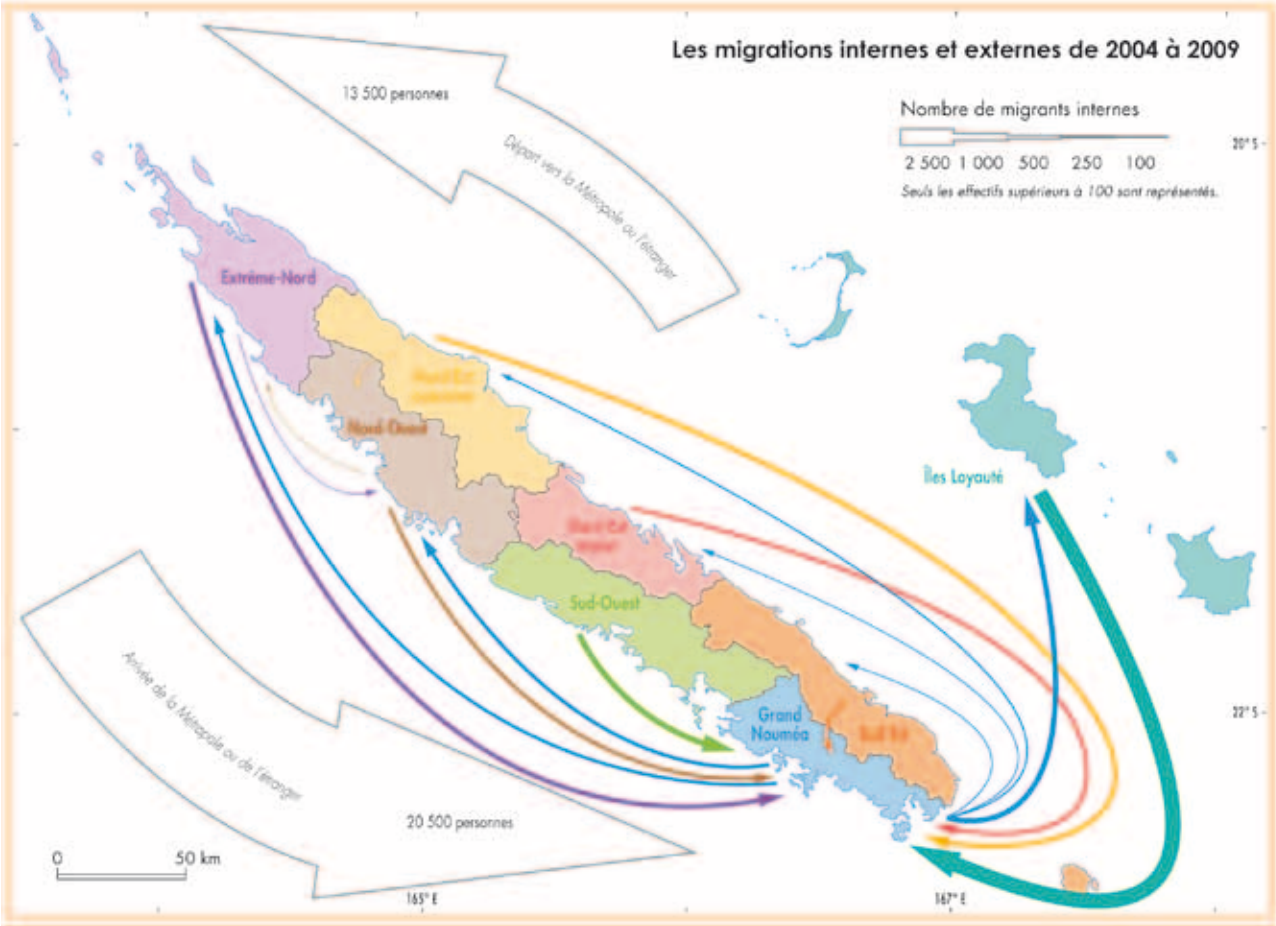
(6) Les revenus des 20% de la population calédonienne la plus aisée sont en moyenne 9,4 fois plus importants que ceux perçus par les 20% les plus pauvres.

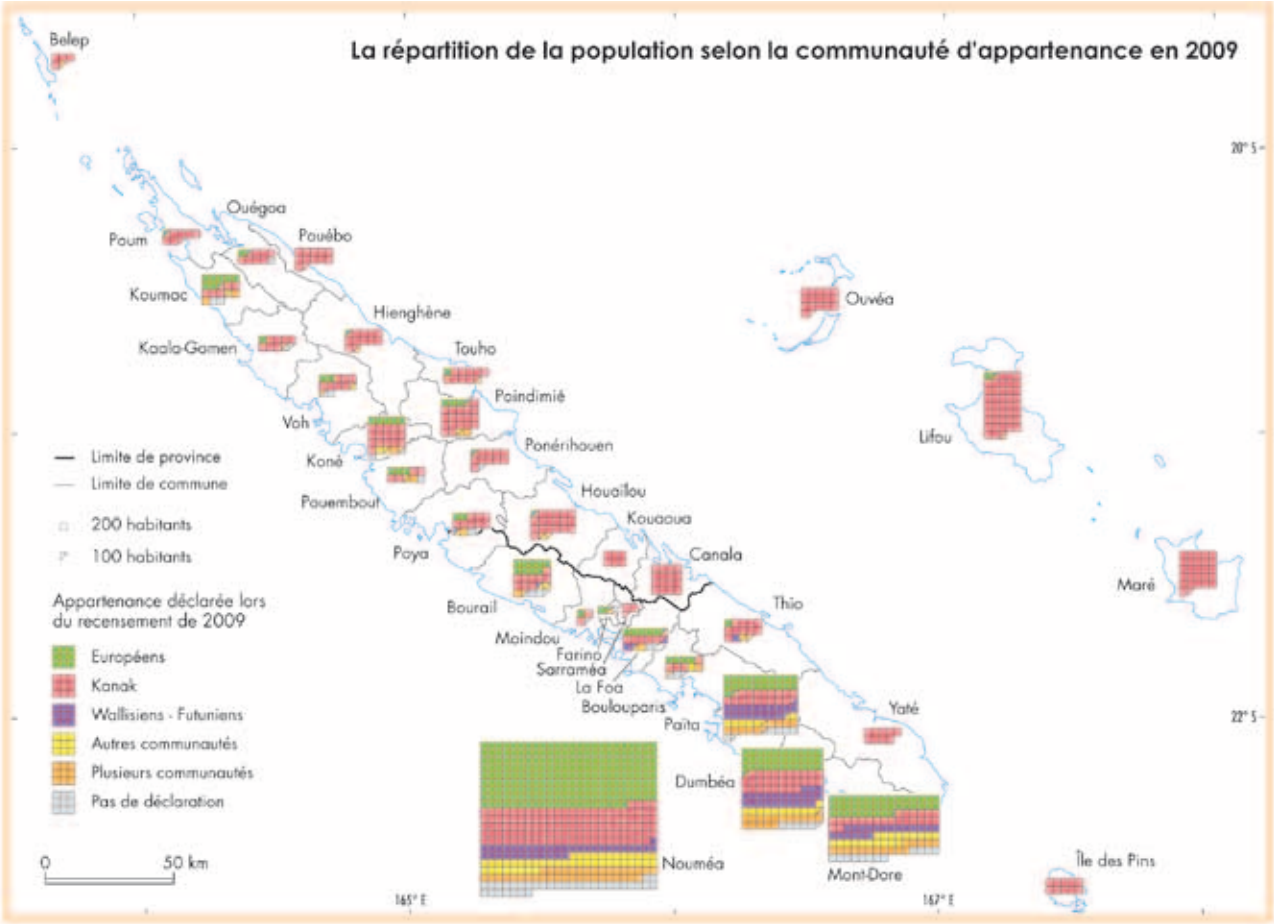
(7) Le fait d'habiter dans un quartier éloigné des centres d'emploi entraîne un surcoût important du fait de la nécessité de posséder deux véhicules pour les ménages concernés. Ainsi, une rapide simulation conduit à estimer le surcoût de ce deuxième véhicule à environ 10 à 20 millions de XPF (en fonction de l'évolution du prix de l'essence) sur 20 ans (durée d'un prêt immobilier).

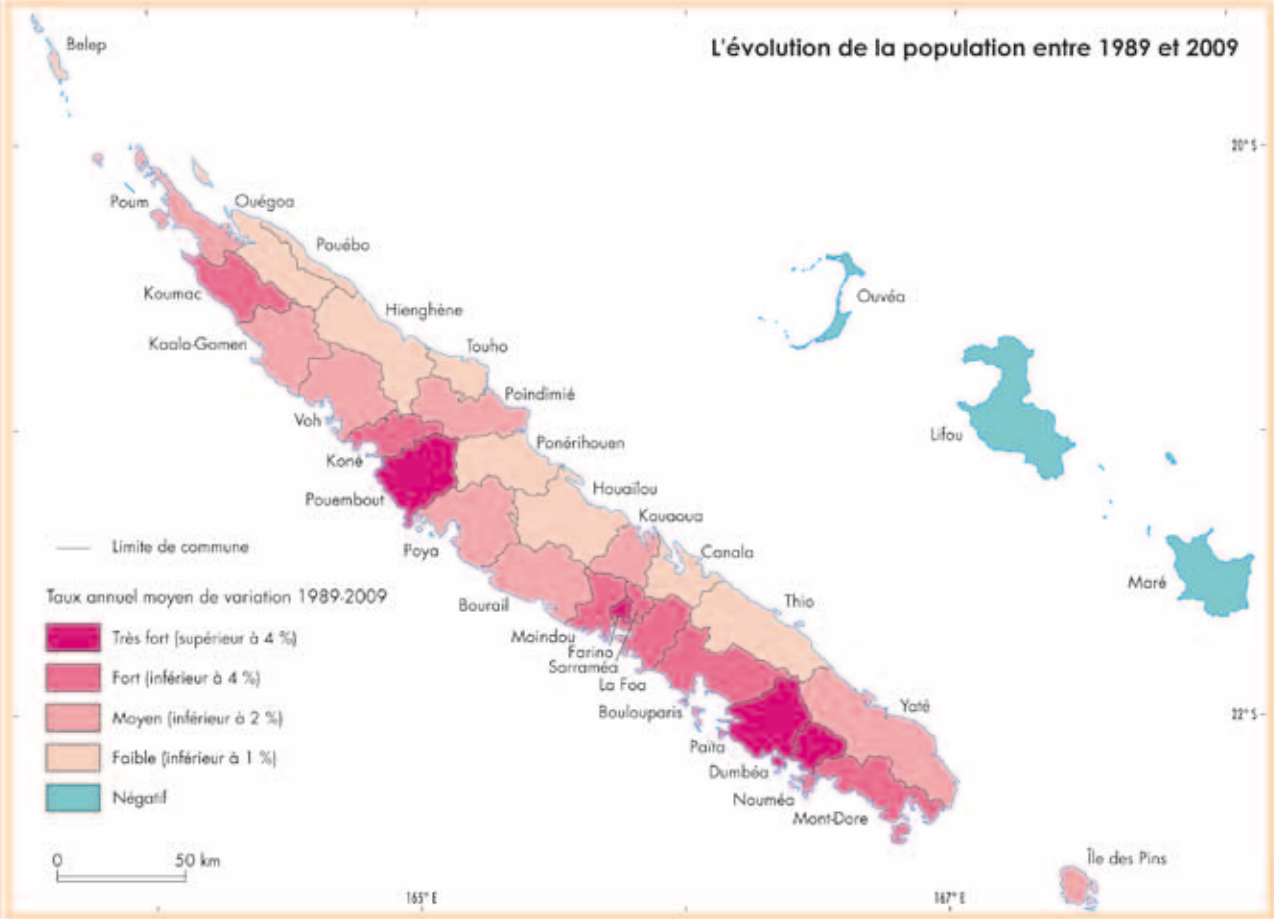
b. Le droit à la mobilité

L'impulsion politique donnée par les accords a réellement permis à l'ensemble du territoire de se doter d'un niveau d'infrastructures relativement correct pour un pays encore en construction, que ce soit dans le domaine des transports terrestres, maritimes ou encore aériens (notamment au travers de l'apport financier des contrats de développement). À défaut d'une vision globale des mobilités, l'approche territoriale s'est concentrée sur une politique budgétaire d'aménagement, de construction et d'équipement. L'organisation de l'action publique et des services de transport en commun s'est mise en place en marge de la logique d'équipement territorial. L'usager doit donc assumer, personnellement, les conséquences d'une telle segmentation fonctionnelle du service. Il lui appartient d'assurer la continuité de son parcours, malgré les ruptures de charge et le manque de possibilités offertes en termes d'inter-modalité. Depuis quelques années, les acteurs peinent à assurer une offre de service à la hauteur des exigences des citoyens, d'autant plus que les stratégies de financement se sont complexifiées.

3 LA POPULATION




La répartition de la population selon la communauté d'appartenance en 2009
Belep
Ouégoa
Poum
Pouébo
Koumac
Hienghène
Kaala-Gomen
Touho
Poindimié
Voh
Ponérihouen
Koné
Pouembout
Houaïlou
Kouaoua
Poya
Canala
Bourail
Thio
Moindou
Farino
Sarraméa
La Foa
Boulouparis
Païta
Yaté
Dumbéa
Nouméa
Mont-Dore
Ouvéa
Lifou
Maré
Île des Pins
Limite de province
Limite de commune
200 habitants
100 habitants
Appartenance déclarée lors du recensement de 2009
Européens
Kanak
Wallisiens - Futuniens
Autres communautés
Plusieurs communautés
Pas de déclaration
0
50 km
20° S
22° S
165° E
167° E


L'évolution de la population entre 1989 et 2009
Belep
Poum
Ouégoa
Pouébo
Koumac
Hienghène
Kaala-Gomen
Touho
Poindimié
Voh
Ponérihouen
Koné
Pouembout
Houaïlou
Kouaoua
Poya
Canala
Bourail
Thio
Moindou
Farino
Sarraméa
La Foa
Boulouparis
Païta
Yaté
Dumbéa
Nouméa
Mont-Dore
Ouvéa
Lifou
Maré
Île des Pins
Limite de commune
Taux annuel moyen de variation 1989-2009
Très fort (supérieur à 4 %)
Fort (inférieur à 4 %)
Moyen (inférieur à 2 %)
Faible (inférieur à 1 %)
Négatif
0
50 km
20° S
22° S
165° E
167° E

Source : Atlas de la Nouvelle-Calédonie, Pascal Rivoilan, David Broustet. IRD.2012.

c. L'accès à internet

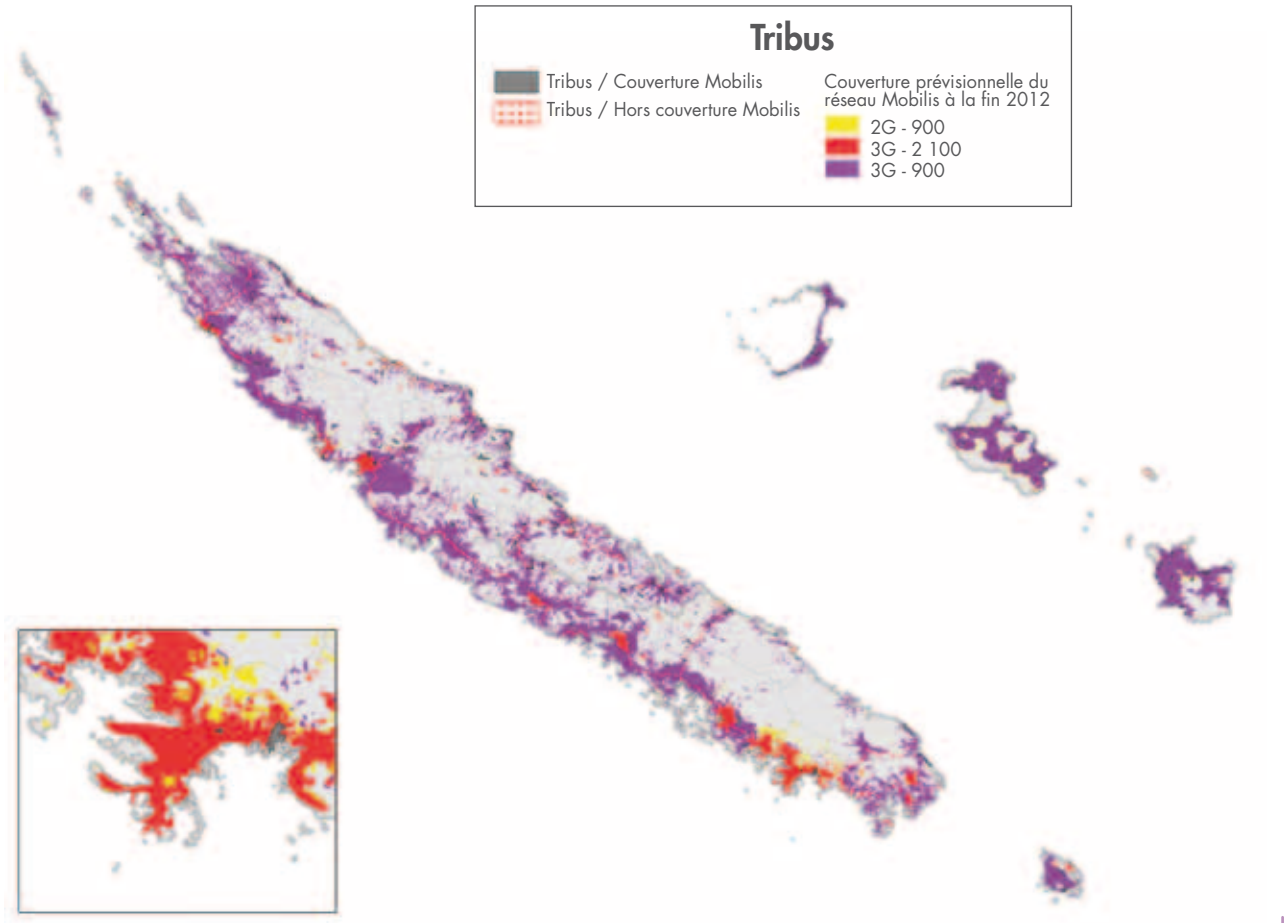
Aujourd'hui, le droit d'accès à internet et/ou au numérique n'est plus considéré comme un privilège. La liberté d'opinion définie à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, principe constitutionnel, implique la liberté d'accéder à ces services. L'ONU a voté, le 5 juillet 2012, une résolution établissant que « *chaque individu a le droit de se connecter et de s'exprimer librement sur internet. (…) Les droits dont disposent les citoyens hors ligne doivent être protégés en ligne, quel que soit le pays où le média est utilisé.* » Ainsi, pour la première fois, l'ONU reconnaît l'accès à internet comme un droit fondamental, au même titre que d'autres droits de l'homme.

Or, la fracture numérique revêt différents aspects : géographique, générationnel, social, culturel et économique. Concernant la fracture géographique, si l'on observe l'équipement des ménages en ordinateurs, les disparités sont très importantes sur le territoire : 72 % des foyers possèdent au moins un ordinateur, une moyenne qui masque une très forte hétérogénéité sur le territoire selon les ethnies et les catégories socioprofessionnelles. L'équipement des ménages en ordinateurs est proche de celui observé pour les téléphones.

Les cartes relatives aux taux d'équipement des foyers en ordinateurs et à la part des ménages abonnés à l'internet ADSL sont éclairantes : dès lors qu'on les croise avec la couche des réseaux télécoms et des accès internet ADSL, on mesure l'effort à conduire pour achever la couverture du territoire[8].

(8) PSEN (Plan Stratégique d'Économie Numérique). Diagnostic, 2013.

4 COUVERTURE MOBILIS



Source : PSEN, 2013

3.1.5 Des amortisseurs sociaux efficaces

a. Les politiques sociales

Le diagnostic de 2009 situe, parmi les grands enjeux de la Nouvelle-Calédonie, la nécessité de renforcer les politiques de solidarité, les budgets sociaux étant alors jugés trop modestes par rapport aux pays développés.

Dans le domaine de la protection sociale[9] des avancées notables ont été faites ces dernières années : régime d'aides en faveur des personnes en situation de handicap (2009), dispositifs de mise en œuvre d'un minimum (retraite et vieillesse, 2012) pour les personnes âgées, harmonisation des régimes de prestations familiales et d'allocations familiales de solidarité (2011), etc.

Les difficultés ou les progrès à réaliser sont identifiés : des dispositifs sociaux à financer de manière pérenne, un vieillissement de la population calédonienne qui impactera les dépenses de santé, la prise en charge de la dépendance, les équipements, le développement du secteur de la petite enfance (besoins en établissement d'accueil, d'aides à la famille), etc.

(9) Le terme de protection sociale désigne tous les mécanismes de prévoyance collective, permettant aux individus de faire face aux conséquences financières des « risques sociaux ». Il s'agit de situations susceptibles de compromettre la sécurité économique de l'individu ou de sa famille, en provoquant une baisse de ses ressources ou une hausse de ses dépenses : vieillesse, maladie, invalidité, chômage, maternité, charges de famille, etc. À côté des mécanismes visant au versement de prestations sociales en espèces (pensions de retraite) ou en nature (remboursement de soins de santé), existent des mécanismes visant à offrir des prestations de services sociaux qui désignent l'accès à des services fournis à prix réduit ou gratuitement (crèches, hôpitaux).

5 PRINCIPAUX ORGANISMES LOCAUX DE COUVERTURE SOCIALE EN 2011

	Cotisants	Bénéficiaires
CAFAT/RUAMM	135 757	247 116
Mutuelle des fonctionnaire *(a)*	30 284	64 941
Mutuelle du commerce *(a)*	31 755	62 796
Mutuelle SLN	7 112	10 491
Mutuelle des patentés et libéraux	5 400	5 400
Aide médicale *(b)*	-	54 416
Îles Loyauté	-	9 606
Nord	-	17 170
Sud	-	27 640

(a) Au 30/06/2011.
(b) Toutes cartes confondues.
Unité : nombre

Source : TEC ISEE

6 ÉVOLUTION DES BÉNÉFICIAIRES DES ALLOCATIONS FAMILIALES DE SOLIDARITÉ*

Unité : nombre, XPF	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Familles bénéficiaires	6 456	7 725	7 435	7 442	7 878	7 859
Enfants bénéficiaires	13 637	15 468	14 453	14 004	14 532	14 174
Montant moyen de l'allocation mensuelle	8 750	11 220	12 367	13 367	15 925	17 083

** Dispositif entré en vigueur au 1er mai 2005*

Source : TEC ISEE

7 BÉNÉFICIAIRES DU RÉGIME D'AIDES EN FAVEUR DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP ET DE DÉPENDANCE*

	2010		2011	
	Nbre de bénéficiaires	Montants versés	Nbre de bénéficiaires	Montants versés
Par type de bénéficiaires				
Enfants	210	240	340	640
Adultes	672	311	1 933	1 489
Total	**882**	**551**	**2 273**	**2 129**
Par type de prestation				
Aide individuelle	678	239	1 960	1 031
Aide à la prestation	475	312	982	1 098
Total	**1 153**	**551**	**2 942**	**2 129**

** Ce dispositif est entré en vigueur au 1er mai 2009. Les premières aides ont été versées en 2010. NB : Une même personne peut bénéficier de plusieurs prestations, c'est pourquoi le nombre de bénéficiaires par type est inférieur à la somme des bénéficiaires par prestations - Unité : nombre, million de XPF*

Source : TEC ISEE

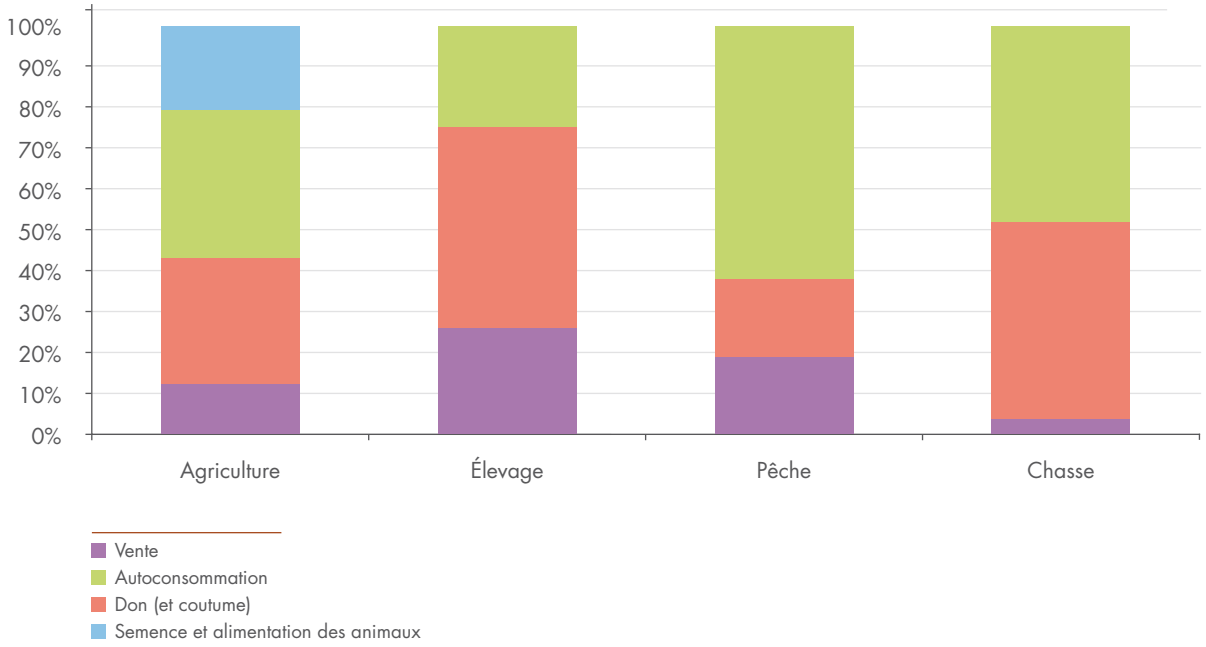
b. Les solidarités communautaires jouent un rôle d'amortisseur social

Les solidarités communautaires jouent, en Nouvelle-Calédonie, un rôle d'amortisseur social important. Ainsi, les ressources alimentaires non monétaires représentaient l'équivalent de 14,6 milliards XPF en 2008, dont près de 5 milliards en zone urbaine[10]. La part du non monétaire dans l'approvisionnement des foyers calédoniens est de 28 % en volume pour les fruits et légumes, et 42 % pour les produits d'origine animale[11]. Ces données montrent le rôle d'amortisseur social joué par la chasse et la pêche, mais également par une agriculture vivrière dont les productions circulent jusque dans la zone urbaine. Les solidarités familiales permettent ainsi l'accès à des produits frais.

Concernant le nord et les îles, le poids de cette agriculture n'est pas négligeable dans le budget des ménages : sans autoproduction ou échange, il leur faudrait doubler leurs achats monétaires de biens alimentaires. Un tiers de ces ressources alimentaires est consommé par des ménages gagnant moins de 150 000 XPF/mois.

L'enquête menée en 2012 par l'IAC sur le poids de l'agriculture en milieu tribal conclut que « *les groupes domestiques donnent autant qu'ils consomment et près de 20 % des quantités pêchées sont données. Les dons atteignent même 50 % pour les produits issus de l'élevage. Ainsi, au-delà de la vocation commerciale et alimentaire, ces productions participent à l'inscription des individus et des familles dans l'organisation sociale et culturelle des tribus.* »

8 DESTINATIONS DES PRODUCTIONS



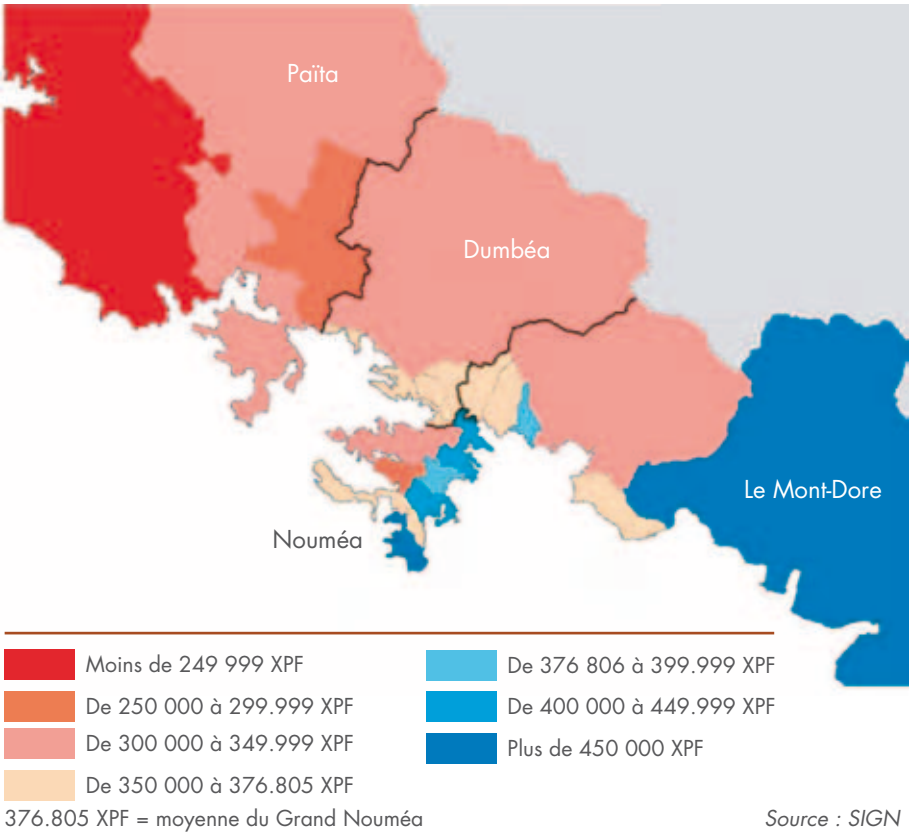
(10) Enquête BCM, ressources alimentaires non monétaires détaillées, ISEE, 2008.
(11) Enquête de contrôle des stocks réalisée auprès de 250 ménages représentatifs sur tout le territoire depuis 2003 par MBA Consultants, franchisés TNS, mémento agricole 2011, DAVAR.

3.1.6 Une mixité sociale en chantier

La mixité sociale est un choix de société régulièrement affiché, mais il s'agit d'un chantier difficile. Sur Nouméa, le développement d'une ville à trois vitesses (Donzelot, 2004) est nettement visible, avec une classe aisée installée au sud-est de l'agglomération, une classe moyenne en recherche d'accession à la propriété reléguée dans le périurbain, et des populations vulnérables concentrées dans d'imposants quartiers d'habitats sociaux ou dans les tribus environnantes.

Globalement, un phénomène de rejet et de défiance par les riverains vis-à-vis des logements sociaux génère des tensions sociales et freine la construction d'opérations d'habitat aidé.

9 REVENU MOYEN DES MÉNAGES DU GRAND NOUMÉA



376.805 XPF = moyenne du Grand Nouméa

Source : SIGN

3.1.7 Une condition féminine préoccupante

La Nouvelle-Calédonie a une situation bien spécifique au regard de la condition féminine dans la région Pacifique[12]. Rattachés à la France, les territoires d'outre-mer du Pacifique ont bénéficié des avancées législatives et des nombreux dispositifs métropolitains, leur donnant un statut de précurseurs en comparaison avec les territoires et pays insulaires de la région Pacifique. Cependant, ces droits demeurent mal connus et mal respectés, notamment dans les domaines du travail, de la famille, et face aux violences conjugales[13]. La Nouvelle-Calédonie est en effet très concernée par le phénomène des violences faites aux femmes, particulièrement des violences conjugales[14]. Si des avancées notoires ont été observées dans la prise en compte de cette problématique, notamment via la mise en place d'un dispositif législatif destiné à protéger les victimes, sa prise en charge reste encore limitée du fait de l'absence d'une véritable politique en la matière, d'un manque d'information sur l'ampleur des violences faites aux femmes et aux jeunes filles[15], et d'une faible sensibilisation de la population et des pouvoirs publics. La féminisation de la pauvreté, l'articulation entre le droit coutumier et la promotion de l'égalité hommes-femmes, et plus globalement, la place et l'image de la femme, sont autant d'enjeux auxquels la Nouvelle-Calédonie doit faire face.

3.1.8 La place de la jeunesse dans la société calédonienne

Aujourd'hui, bien que la part des personnes âgées augmente, la moitié de la population de la Nouvelle-Calédonie a moins de 30 ans et représente 80 000 individus dans le Grand Nouméa. La question de la jeunesse en Nouvelle-Calédonie paraît renvoyer systématiquement aux « problèmes » que vivent ou que posent les jeunes. Des études montrent l'état sanitaire préoccupant de la jeunesse calédonienne : comportements à risques (addiction, taux de suicide, violences, etc.)[16], mal-être, voire marginalisation de la jeunesse kanak[17]. La situation du pays et son avenir incertain[18], la perte de repères familiaux, de cadre coutumier, de la culture, ou le manque d'adaptation du système éducatif, sont les causes les plus fréquemment mises en avant pour expliquer ces phénomènes. La question de la délinquance juvénile, notamment urbaine, l'occupation des espaces publics par des jeunes que la société ne semble pas maîtriser, interpelle. La jeunesse est alors perçue comme extérieure à la société, en « perte de repères », la société étant alors chargée de « l'insérer ». Ainsi, la jeunesse calédonienne ne semble pas être reconnue comme une ressource, une force vive du pays, un auteur et un acteur créatif du projet de société. Ses réussites sont peu mises en avant. Or, ce qui motive la jeunesse est bien la force des projets qui lui sont proposés[19]. La stigmatisation de la jeunesse, devenant alors un bouc-émissaire, permet peut-être de masquer le manque de projets et de valeurs communes de la société dans son ensemble[20].

(12) Travaux de la CPS, Revue de littérature pour un état des lieux des enjeux en matière de condition féminine dans les territoires français de l'Océanie (Nouvelle-Calédonie, Polynésie Française, Wallis-et-Futuna), 2013.
(13) Rapports de conclusion des États Généraux de la Femmes, mars 2010, province Sud.
(14) Une femme sur quatre est victime de violence en Nouvelle-Calédonie.
(15) INSERM, enquête 2008.
(16) id.
(17) La place de la jeunesse kanak dans la société contemporaine et les moyens de lutter contre la marginalisation d'une partie de la jeunesse, *Sénat coutumier, avis n° 5/2009/sc du 19 juin 2009.*
Le spleen de la jeunesse kanak, *Le Monde du 5 décembre 2012.*
(18) Bruno Calandreau, pédopsychiatre au centre d'accueil et de soins pour adolescents (Casado), dans Le spleen de la jeunesse kanak, Le Monde du 5 décembre 2012.
(19) Travaux de l'observatoire de la jeunesse, DJSNC.
(20) id.

3.1.9 Les dynamiques internes

a. Une société en mouvement : urbanisation, individualisation, monétarisation, inter-territorialité

La montée des individualismes touche toutes les populations, y compris océaniennes. Cette individualisation, qui conduit par exemple au phénomène d'urbanisation[21], n'empêche pas de nouvelles formes de collaboration sociale, notamment par les réseaux virtuels qui favorisent des relations moins verticales, les interactions entre pairs. Les mutations de la société, avec le développement du numérique, de la mobilité et l'urbanisation croissante, conduisent les individus à participer à plusieurs milieux sociaux imbriqués. Chaque individu appartient ainsi en même temps à des champs sociaux distincts (par le travail, le sport, la culture, la famille, l'engagement, l'amitié, etc.) qui rendent les sociétés modernes plus difficiles à gouverner, plus encore avec les moyens d'expression offerts par internet. Cette société « hypertexte », dont les paradigmes dominants sont l'incertitude, la complexité et la flexibilité[22] (Ascher 2004), semblent bouleverser les repères sociaux traditionnels.

La généralisation des valeurs de l'autonomie individuelle à la totalité de la vie sociale – dans le système scolaire, au sein de la famille, dans l'entreprise, dans la protection et l'inclusion sociale, etc. – est une tendance de long terme. Alors que l'individualisme est souvent analysé sous l'angle du repli sur la vie privée et des égoïsmes, il s'agit surtout d'un phénomène durable de démocratisation de l'individuation, c'est-à-dire de l'attribution à l'individu du sens et de la responsabilité de sa vie. L'individualisme ne « défait » pas la société, mais renouvelle les normes communes et les modes d'action : la société de l'autonomie généralisée (*cf* Jean-Paul Fitousi et Julie Grezes, France 2025, diagnostic stratégique, atelier « vivre ensemble », Centre d'Analyse Stratégique.)

b. La volonté de faire coexister organisation traditionnelle et mode de vie moderne

Ces modifications des rapports sociaux, qualifiées parfois de « révolution » à l'échelle mondiale, peuvent paraître inquiétantes, notamment dans un pays où l'organisation sociale traditionnelle kanak est une revendication forte. La société kanak aspire en effet à pouvoir vivre sa culture sans devoir renoncer au développement économique, sur et en-dehors des terres coutumières. Cependant, l'équation peut paraître compliquée, notamment dans le monde du travail. Plutôt que d'opposer le monde moderne aux activités traditionnelles, l'enjeu consiste à permettre aux populations de pouvoir s'épanouir dans leur environnement géographique et culturel, tout en ayant le choix. L'identité rurale du pays ne saurait être ainsi opposée aux enjeux de la mondialisation.

c. Le vieillissement de la population

L'évolution démographique se traduira par une croissance plus modérée que par le passé de la population calédonienne au cours de vingt prochaines années, et par une déformation de la pyramide des âges.

Le poids de la population âgée de moins de 20 ans devrait reculer : stabilisation, voire légère baisse du nombre de jeunes d'ici à 2025 puis, passé cette date, une lente remontée jusqu'en 2033. Le poids des jeunes dans la population totale devrait reculer d'une dizaine de points, passant du tiers de la population aujourd'hui, au quart à l'horizon 2030. La population âgée de moins de 20 ans devrait augmenter très faiblement (+ 4 000 seulement) d'ici à 2033.

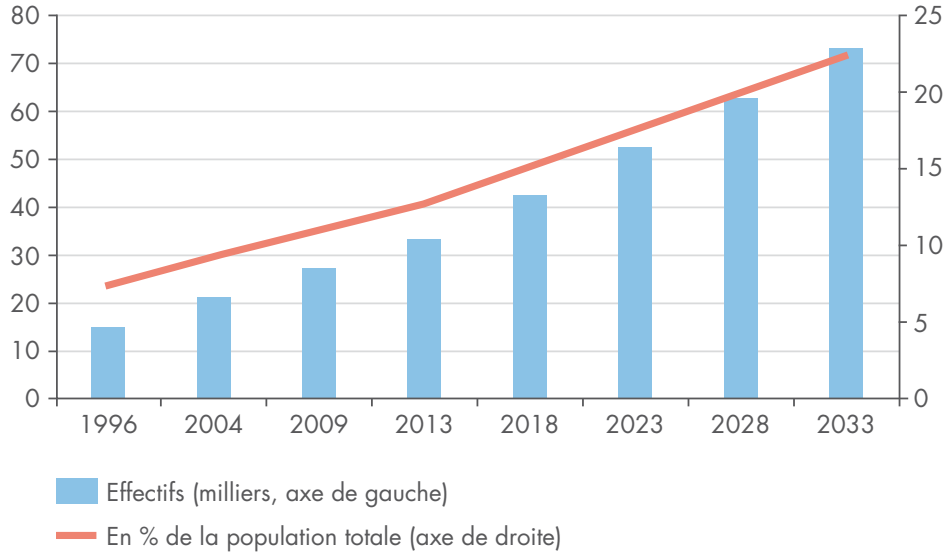
La population âgée de plus de 60 ans devrait être multipliée par 2,7, passant de 27 000 environ en 2009, soit 11 % de la population totale, à plus de 73 000 en 2033, date à laquelle les seniors représenteront 23 % de la population totale.

(21) Naepels remarque ainsi que pour les populations en provenance du pays Ajië, la ville n'est pas soumise à la régulation par le groupe et permet de s'extraire au moins partiellement des pressions de la vie communautariste coutumière (Naepels, 2000).

(22) La génération née après 1990, et parfois appelé « génération C » (pour communication, collaboration, connexion et créativité) a été bercée par le web 2.0 et les outils collaboratifs (FaceBook, Twitter, YouTube, etc.).

10 DÉMOGRAPHIE SÉNIORS

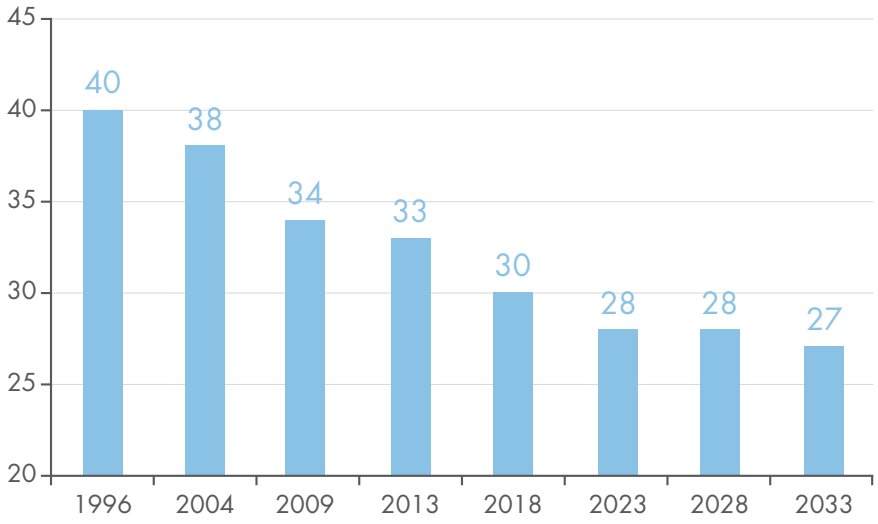
Plus de senior
Population âgée de plus de 60 ans (effectif en milliers et en % de la population totale)



Source : ISEE (1996-2009) et projections Beautemps

11 DÉMOGRAPHIE JEUNES

Moins de jeunes dans la population
Population âgée de moins de 20 ans en % de la population totale



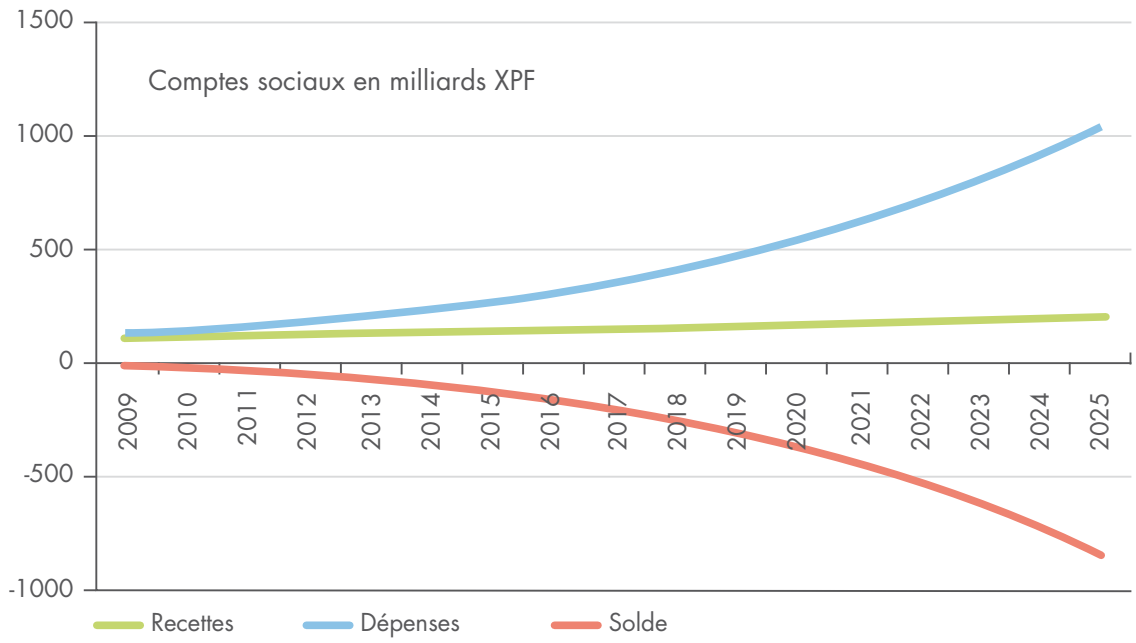
Source : ISEE (1996-2009) et projections Beautemps

On assistera donc à une chute du taux d'activité[23] qui aura de nombreux impacts sur :

Les comptes sociaux

Les dépenses de santé sont principalement prises en charge par la CAFAT (62 %) et par les pouvoirs publics (25 %), qui interviennent notamment pour la couverture médicale des plus démunis (AMG) et la prévention. Le reste à charge des ménages représente 4,5 % de la dépense de santé. En 2008, les ménages ont consacré 3,2 milliards XPF à leur santé, soit une dépense mensuelle moyenne de 4 000 XPF par ménage. La convention médicale signée en 2006 visait notamment la mise en œuvre d'une maîtrise médicalisée de l'évolution des dépenses de santé. Excédentaire depuis, le régime d'assurance maladie (RUAMM) redevient déficitaire en 2010, et impose l'adoption d'un nouveau plan global de maîtrise des dépenses de santé[24].

12 UNE ÉVOLUTION DES COMPTES SOCIAUX À MAÎTRISER



Source : Projections Beautemps

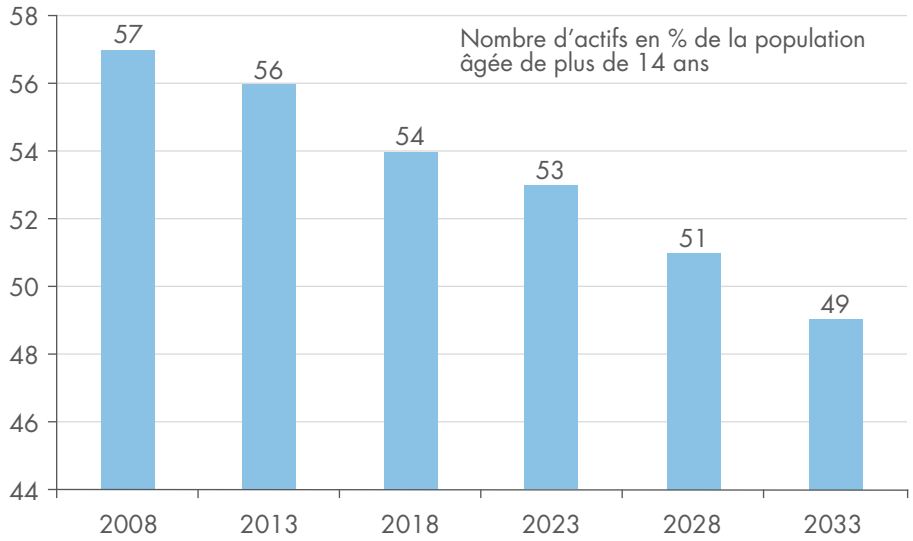
(23) Le taux d'activité mesure le nombre d'actifs en pourcentage de la population âgée de plus de 14 ans.
(24) TEC 2011, ISEE.

Les forces de travail

Entre 2013 et 2033, la population totale de la Nouvelle-Calédonie devrait augmenter de 24 %, mais sa population active de 15 % seulement. Le taux d'activité devrait chuter ainsi de manière conséquente, passant de 57 % en 2008 à moins de 50 % à l'horizon de la projection (cf. graphique). Autrement dit, les 16 000 actifs supplémentaires que comptera la Nouvelle-Calédonie d'ici à 2033 auront à leur charge quelques 50 000 « dépendants » de plus : soit environ 4 000 jeunes âgés de moins de 20 ans et près de 46 000 seniors de plus de 60 ans.

Vieillissement de la population et baisse du taux d'activité constituent donc deux contraintes majeures pour le développement à long terme du pays.

13 UN TAUX D'ACTIVITÉ EN NET RECUL



Sources : Projections Beautemps

d. L'emploi en Nouvelle-Calédonie

Une situation paradoxale et marquée par des inégalités

En Nouvelle-Calédonie, la croissance des dix dernières années a reposé sur la création d'emplois grâce aux facteurs travail et capital, mais peu sur des gains de productivité. Cependant, cette croissance de l'emploi reste marquée par une inadéquation entre l'offre d'emplois (qualifiée) et la demande d'emplois (peu qualifiée). *« La Nouvelle-Calédonie est marquée par une situation à première vue paradoxale : la coexistence de pénuries généralisées de main-d'œuvre perçues par les employeurs et de processus de marginalisation ou d'exclusion du marché du travail menaçant certaines fractions de sa population[25](...). Simultanément, le recul important du nombre de demandeurs d'emploi depuis 2002 ne doit pas faire ignorer l'importance du chômage. »*

(25) Rapport au gouvernement de Nouvelle-Calédonie, *Éléments de réflexion pour la construction d'un plan pour l'emploi, Jacques Freyssinet, 13 juillet 2011.*

14 ÉVOLUTION DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE D'EMPLOI (EN MOYENNE ANNUELLE)

Source : Institut pour le développement des compétences en Nouvelle-Calédonie

Les difficultés de recrutement sont d'abord liées à des problèmes de qualification : 45 % de la population active et 60 % des demandeurs d'emploi sont sans qualification reconnue. Cependant, les entreprises affirment aussi se heurter à de sérieux obstacles pour recruter, et surtout pour stabiliser une main d'œuvre faiblement qualifiée. D'autre part, et ceci est lié à la structure de l'économie calédonienne, l'on constate en 2011 que de nombreux métiers, notamment ceux liés à la mine et à l'industrie, sont en tension (plus d'offres que de demandes d'emploi dans 43 % des métiers offerts). Le rééquilibrage et les transferts de compétences de l'État vers la Nouvelle-Calédonie révèlent aussi une pénurie de main d'œuvre qualifiée et très qualifiée, capable de prendre en main le pilotage des nouvelles compétences : il convient de former des cadres calédoniens qui se substitueront progressivement aux cadres de l'État.

Un besoin de nouvelles compétences pour construire le pays

Depuis plusieurs années, les experts de l'OCDE observent les systèmes éducatifs les plus innovants dans le monde qui développent des compétences adaptées au XXIe siècle. Les compétences de créativité, d'innovation, d'esprit d'initiative, d'esprit critique, d'analyse, de collaboration (compétences interpersonnelles), de communication (maîtrise de la langue, multilinguisme, capacité de communiquer avec plusieurs médias, etc.), la capacité à acquérir de nouvelles connaissances, le civisme et l'éthique, la maîtrise des technologies de l'information et de la communication, sont les compétences les plus souvent recherchées dans le monde par les employeurs pour préparer l'avenir.
Actuellement, la Nouvelle-Calédonie centre son effort financier sur la qualification des demandeurs d'emploi. Ces qualifications doivent correspondre aux besoins identifiés des entreprises du territoire en main d'œuvre qualifiée. Cette clef d'entrée dans la politique de formation professionnelle tend aujourd'hui à se renforcer, notamment par les ambitions politiques fortes affichées de développer et de favoriser l'emploi local (cf. loi de pays relative à la protection, à la promotion et au soutien de l'emploi local, JO du 12 août 2010).

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a lancé, en 2012, une réflexion sur des modalités nouvelles d'acquisition et de mise en valeur de compétences essentielles. Il est envisagé la création d'un « certificat de compétences essentielles » pour les jeunes sans qualification, en s'appuyant sur un référentiel de compétences et une méthodologie d'évaluation.

Avec l'évolution économique de la Nouvelle-Calédonie et les transferts de compétences, on assiste à un développement des emplois hautement qualifiés, notamment pour les processus industriels, leur conduite, leur maintenance, l'encadrement supérieur et la direction, dans la fonction publique comme dans les entreprises. Pour les TPE, comme pour certains secteurs en développement, il s'agit de travailler sur les enjeux de qualifications et de

compétences transverses. Dans certains secteurs (maintenance industrielle, électrotechnique, administrateurs système en informatique, etc.), l'écart se creuse entre les besoins en croissance et les ressources disponibles sur le marché, qui doivent souvent être polyvalentes (couvrir plusieurs métiers).

3.1.10 Les dynamiques externes

a. La prise en compte croissante du capital humain[26] dans les problématiques de développement

Au niveau des entreprises et des individus, les bénéfices attendus de la formation professionnelle continue sont nombreux : lutte contre l'obsolescence des connaissances, accroissement de la motivation, réduction de la précarité sur le marché du travail (meilleure employabilité en cas de perte d'emploi), action sur la productivité des travailleurs et leurs revenus. En revanche, les études internationales montrent que trop souvent, l'accès à la formation continue est réservé aux personnes déjà formées, car les gains de productivité y sont plus élevés. Or, l'enjeu en Nouvelle-Calédonie est de permettre à l'ensemble des salariés d'accéder à la formation continue.

b. La révolution numérique

On appelle révolution numérique, le bouleversement en profondeur des sociétés apporté par les techniques numériques, et surtout internet, se traduisant par une mise en réseau planétaire des individus, de nouvelles formes de communication (courriels, réseaux sociaux) et une décentralisation dans la circulation des idées. La Nouvelle-Calédonie est aujourd'hui, en matière de réseaux de télécommunications, connectée au reste du monde. 46 % des ménages ont par exemple accès à internet depuis leur domicile. Les nouvelles technologies ont ouvert de nouvelles perspectives dans tous les secteurs d'activités économiques, mais aussi au sein de la société civile et institutionnelle. Créateur de lien social, internet peut contribuer au rapprochement des individus et au désenclavement des populations, et offre des perspectives dans le domaine du télétravail. Le PSEN a décliné les projets de la Nouvelle-Calédonie numérique selon les axes suivants : bâtir le projet « école numérique », renforcer le dispositif d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation, poser un cadre légal favorable au développement de la e-santé, valoriser la présence de la Nouvelle-Calédonie sur le web, et accélérer le développement de l'administration numérique.

Les projets définis dans les axes précédents positionnent la Nouvelle-Calédonie comme un acteur proactif, s'appuyant sur une stratégie active d'ouverture à l'économie numérique. L'espace régional Pacifique représente une opportunité de croissance pour les entreprises TIC calédoniennes. Les applications numériques telles que l'e-administration, le e-commerce, l'e-santé et l'e-éducation sont très peu développées, et représentent de fait un marché potentiel.

(26) Au niveau macroéconomique, ce que les économistes appellent le « capital humain » (la promotion de la santé, l'investissement dans l'éducation, la formation des hommes) a pris de plus en plus de place dans les analyses portant sur le développement. L'accumulation de ce capital est considérée comme un facteur essentiel de la croissance et du développement. Les travaux de Gary Becker, prix Nobel d'économie en 1992, ont largement démontré que la croissance à long terme d'une économie était dépendante, certes de l'accumulation des moyens physiques de production (les machines), mais surtout de ses investissements en « capital humain ». Ce concept signifie qu'il est possible d'appliquer aux investissements dans l'homme (c'est-à-dire dans sa formation, tant initiale que continue), les mêmes calculs économiques que ceux qui président pour le capital physique.

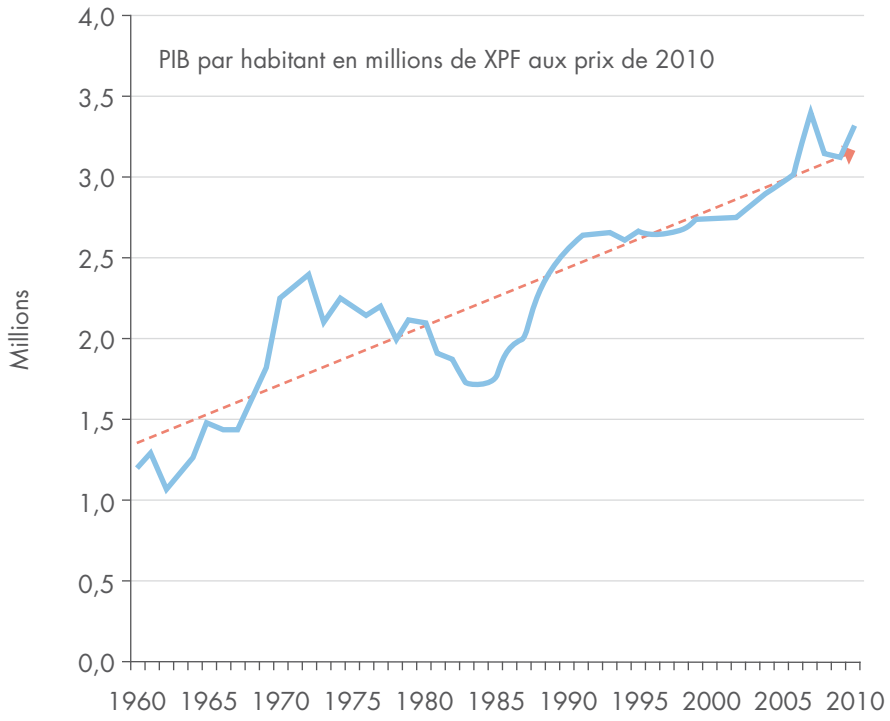
3.2 LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DU DIAGNOSTIC ÉCONOMIQUE

Les récents rapports des économistes sur l'économie calédonienne de ces dix dernières années convergent pour noter la « prospérité économique remarquable »[27] de ce territoire doté d'atouts exceptionnels.
Cette croissance a même été vertueuse selon l'IEOM dans la mesure où elle a été tirée par les investissements (usines, défiscalisation) et la consommation, avec une inflation soutenue, mais contenue (1,4 % en moyenne annuelle sur la dernière décennie, avec une légère accélération pendant la dernière période). Le PIB par habitant[28], multiplié par trois en 50 ans, est proche de celui des grands pays développés, le deuxième dans la région Pacifique après l'Australie.

L'Indice de Développement Humain (IDH) place la Nouvelle-Calédonie dans la catégorie des pays à développement humain « très élevé »[29] (50e rang mondial en 2010). La Nouvelle-Calédonie a la richesse produite par habitant la plus forte de l'outre-mer.

Ce succès, l'économie calédonienne le doit bien sûr à son nickel, longtemps synonyme de rentabilité. Aujourd'hui, l'économie hors nickel représente environ 80 % du PIB. Cette vigueur économique aurait été différente si l'État n'y avait pas largement contribué par ses transferts, mais aussi en dotant la Nouvelle-Calédonie d'une monnaie forte et stable. Mais d'importants déséquilibres structurels rendent cette économie vulnérable.

1 UN NIVEAU DE VIE MULTIPLIÉ PAR 3 EN 50 ANS



Source : ISEE

(27) *Notamment dans le rapport sur la situation économique de la Nouvelle-Calédonie,* Et si la prospérité n'était pas éternelle ?, *E. Wasmer et Q. David, août 2012, rapport commandité par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie.*

(28) *Le PIB représente la valeur brute des biens et services produits au sein d'un pays au cours d'une année (ou d'un trimestre). Il laisse de côté plusieurs paramètres, comme la dépréciation des biens d'investissement, la diminution des ressources naturelles ou la dégradation de l'environnement.*

(29) Économie : l'exception calédonienne, *IEOM Nouvelle-Calédonie,* Revue Juridique, Politique et Économique de Nouvelle-Calédonie, *N° 21/2013.*

3.2.1 Les atouts et les faiblesses de l'économie calédonienne

a. Les atouts et les dynamiques internes

La Nouvelle-Calédonie bénéficie d'un avantage comparatif important lié à la ressource minière, et possède maintenant une industrie métallurgique avec trois usines. Ces investissements directs (IDE) se sont soldés par des entrées de capitaux de 146 milliards XPF en 2011, après 161 milliards XPF en 2010. Avec les trois usines, l'industrie du nickel représentera plus de 25 % du PIB calédonien.

Bien que son activité soit fortement cyclique, le poids du nickel dans le PIB est une chance pour l'économie calédonienne, ne serait-ce que par les revenus distribués. Cependant, cette activité produit aussi des effets diffus, constatés dans d'autres pays aux ressources naturelles abondantes. C'est ce que les économistes appellent la « malédiction des ressources[30]» : de nombreux pays bénéficiant de ressources naturelles ont souvent eu du mal à mettre en place un développement économique harmonieux.

Un nouveau pôle de développement autour de VKP permet désormais une mise en œuvre effective du rééquilibrage. Entre 2008 et 2012, 14 000 offres d'emploi ont été déposées en province Nord (le tiers des offres d'emploi du territoire). Avec la fin du chantier, l'offre d'emploi retrouve un rythme plus ordinaire. Il faut ajouter la création d'entreprises locales dans le domaine de la sous-traitance, près de 70 % des entreprises intervenant sur le site de Vavouto sont issues de la province Nord.

L'usine métallurgique de Goro (groupe Valé NC), source : Nouvelle Calédonie 1ère

L'usine du nord en construction (Koniambo Nickel SAS), source : Nouvelle Calédonie 1ère

2 NOMBRE ET TAILLE DES ENTREPRISES CALÉDONIENNES

Entreprises par tranche de salariés (1er janvier 2010)			
Tranche de salariés	Nombre d'entreprises	% des entreprises	% des entreprises avec salariés
0	43.101	87,6	-
1-9	4.974	10,1	82,0
10-19	575	1,2	9,5
20-49	363	0,7	6,0
50-99	88	0,2	1,5
100-199	49	0,1	0,8
200+	46	0,1	0,8
Total	**49 196**	**100**	**100**

Sources : ISEE

(30) *Rapport de E. Wasmer et Q. David déjà cité. Cf. également le Cahier du Larje, Université de la Nouvelle-Calédonie, n° 2012-1,* Nickel et solidarité intergénérationelle, *G. Lagadec, O.Sudrie, M. Chauchas.*

La Nouvelle-Calédonie se caractérise par :

- un important tissu de petites entreprises dynamiques (91 % ont moins de 20 salariés),
- un taux de création d'entreprises élevé pendant la période 2003-2010,
- un taux de survie important : 66 % des entreprises créées au cours de l'année 2007 restent encore actives 5 ans plus tard.

L'économie calédonienne ne se compose pas uniquement d'un secteur marchand productiviste. Les récentes études de l'IAC ont montré la forte présence d'un secteur rural et tribal dont la logique, plus solidaire et sociale, joue un rôle fondamental dans l'équilibre économique et social du pays. Dans cette économie, la pluriactivité - entre la production agricole et des emplois salariés ou entrepreneuriaux - invite à mieux définir les rapports entre le monde de l'économie marchande productiviste et cette économie plus informelle. De même, depuis quelques années, les tentatives de prise en compte dans les politiques publiques du développement local permettent d'envisager des modalités d'intervention s'appuyant davantage sur la coordination des initiatives de la population au niveau d'un territoire. Enfin, la prise de conscience, dans les discours publics, de la nécessité du développement durable devrait permettre une meilleure prise en compte simultanée des trois piliers de la durabilité : le social, l'économie et l'environnement.

Enfin l'intervention de l'État à travers les contrats de développement est un élément essentiel au service du rééquilibrage. Pour les contrats de développement intercollectivités de la période 2006-2010, c'est plus de 9,8 milliards XPF de projets, dont 3 milliards à la charge de l'État. Pour la période 2011-2015, les programmes intercollectivités inscrits représentent 8,1 milliards XPF, dont 2,9 milliards financés par l'État. On y trouve des programmes aussi importants que le soutien des activités de recherche (IAC-CNRT), le conservatoire des espaces naturels, la technopole. Le contrat de développement entre l'État et la Nouvelle-Calédonie, d'un montant de 18,821 milliards XPF d'investissement, avec une participation de l'État à hauteur de 5,544 milliards XPF et de 12,954 milliards pour la Nouvelle-Calédonie, concerne le bâtiment central du Médipôle de Koutio et le pôle sanitaire de Koné, un volet efficacité énergétique, développement des énergies renouvelables, climat et air, avec la participation de l'État à l'Agence pour le Développement Et la Maîtrise de l'Énergie (ADEME), l'agrandissement et la rénovation du musée de la Nouvelle-Calédonie et l'opération d'électrification rurale « Bouclage du nord » d'un montant de 750 millions, dont 255 millions de participation État, qui permettra de relier au réseau général 500 ménages des communes de Hienghène, Pouebo, Ouegoa, Poum et Koumac.

Lifou

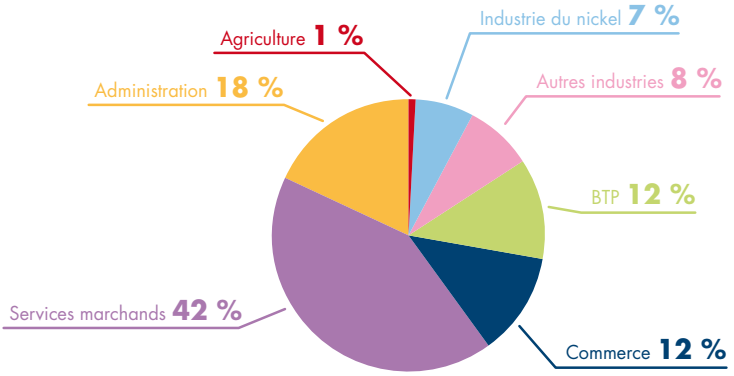
La Fête de l'avocat à Maré, source : Nouvelle Calédonie 1ère

b. Les faiblesses et les menaces

L'économie calédonienne dépend de ressources extérieures : nickel, transferts financiers de la métropole et défiscalisation. Ces transferts, qui peuvent représenter jusqu'au quart du PIB, et les ressources du nickel, rendent l'économie calédonienne vulnérable aux chocs extérieurs.

Cette double rente (nickel, transferts financiers) constitue le fondement de cette « économie assistée », caractéristique du modèle de développement calédonien depuis les années 70.

3 RÉPARTITION SECTORIELLE DE LA VALEUR AJOUTÉ EN 2011



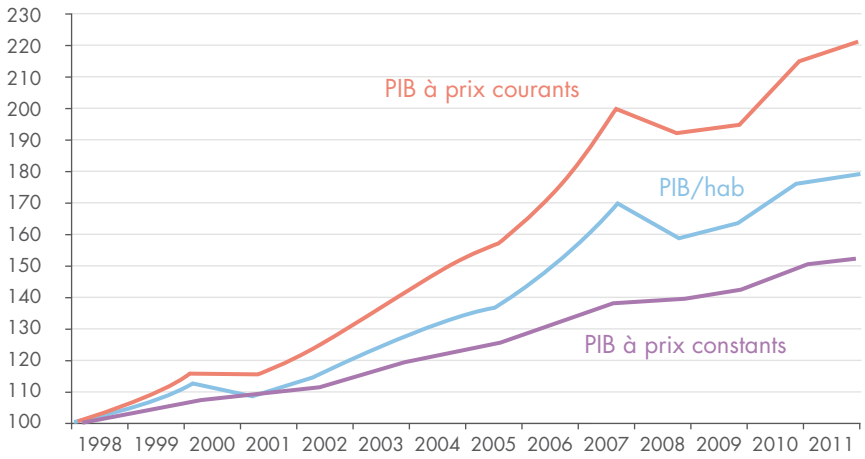
Sources : CEROM, juin 2013

L'absence de contrainte d'ajustement de nos déséquilibres (notamment de la balance commerciale par une monnaie garantie) entraîne des effets pervers en matières de concurrence, de compétitivité, de niveau des prix et de pouvoir d'achat, compte tenu de la faible taille du marché intérieur et d'une forte protection des marchés. En échappant aux contraintes du marché mondial et de la concurrence, la Nouvelle-Calédonie a pu essentiellement asseoir sa croissance sur le développement de son marché intérieur.

Mais, en l'absence de concurrence, les incitations à améliorer la productivité et la qualité n'existent pas.

L'économie reste peu diversifiée. L'analyse des composantes du PIB calédonien, par poste et par branche, fait apparaître clairement l'importance du secteur du nickel et la faiblesse des autres industries. Entre 1998 et 2008, la part du nickel dans le PIB varie entre 8 % et 18,8 % du PIB, selon les années et en fonction du cours du nickel. Les autres industries ne représentent que 5 % à 6 % du PIB, dont 50 % de services. La part de l'administration publique est en baisse tendancielle, passant de 16 % en 1998 à 12,5 % en 2009. Pendant toute cette période, ce sont les secteurs du nickel et du BTP qui ont été les moteurs de la croissance.

4 L'ÉVOLUTION DU PIB (BASE 100 EN 1998)



Sources : ISEE

Durant la dernière décennie, cette croissance a été fortement pourvoyeuse d'emplois. Mais aujourd'hui, le marché du travail reste encore marqué par une inadéquation entre la demande de travail par les entreprises (main d'œuvre qualifiée) et l'offre de travail (peu qualifiée), et de fortes inégalités d'accès à l'emploi entre hommes et femmes, et entre communautés.

3.2.2 Une économie vulnérable

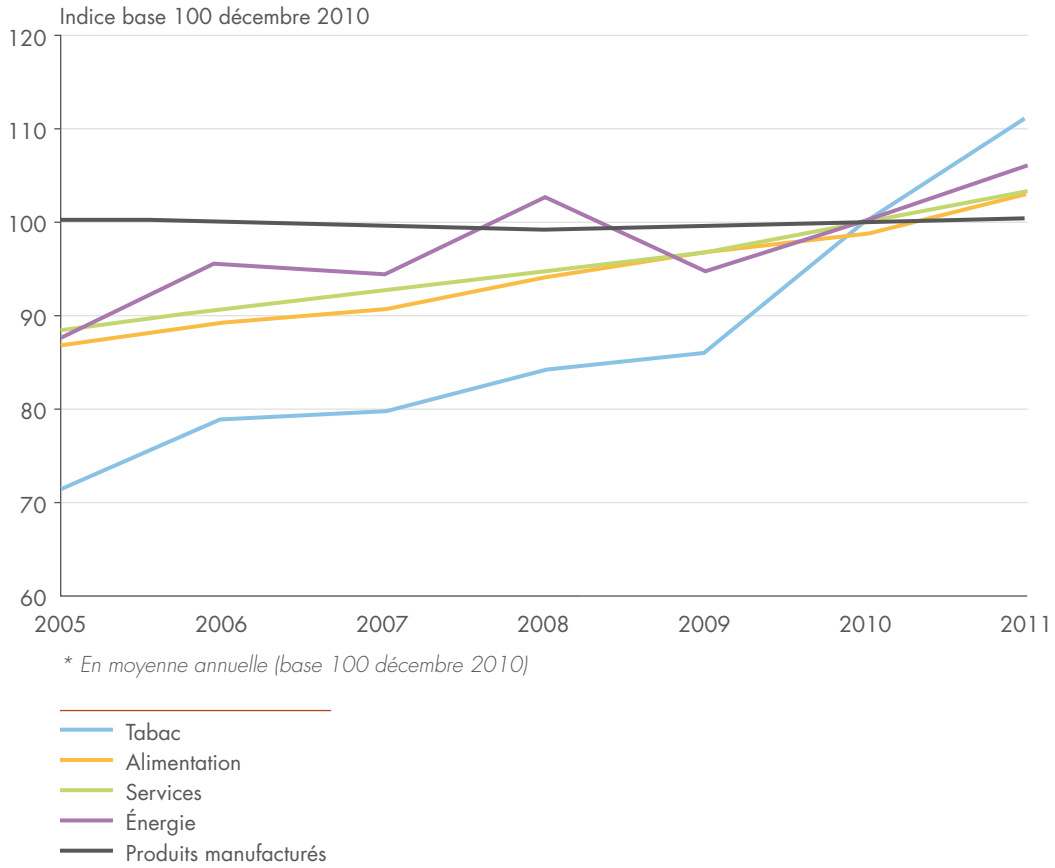
Globalement, l'économie calédonienne apparaît fragile, sa croissance et son développement à long terme risquant d'être compromis par ses déséquilibres. La Nouvelle-Calédonie risque de subir les effets de sa dépendance extérieure (crise mondiale et ralentissement de la demande de nickel, transferts de la métropole dans un contexte difficile pour les finances publiques de la France, énergie chère, etc.).

L'on constate tout d'abord, un déséquilibre dans la répartition sociale des revenus. La concurrence oligopolistique, favorisée par l'étroitesse du marché, s'est accompagnée d'une déformation prononcée dans la répartition des revenus. Ces inégalités constituent un facteur de blocage de la croissance. Celle-ci s'est maintenue jusqu'à présent à un niveau élevé grâce à :

- des investissements importants et générateurs d'emplois,
- des revenus élevés dans le secteur public,
- une consommation forte des catégories sociales les plus favorisées.

Or, ces ressorts de croissance sont fragiles, et singulièrement les deux premiers. Un ralentissement de la croissance provoqué par la faiblesse de l'un ou l'autre de ces trois facteurs ne manquerait pas de poser la question de la soutenabilité sociale du modèle économique calédonien.

5 ÉVOLUTION DE L'INDICE DES PRIX* PAR GRAND GROUPE



** En moyenne annuelle (base 100 décembre 2010)*

La Nouvelle-Calédonie n'est pas encore la « terre de partage » qu'elle souhaite devenir : son modèle économique n'est pas parvenu, jusqu'à présent, à réduire de manière significative les inégalités de revenus. La Nouvelle-Calédonie figure aujourd'hui parmi les nations développées les plus inégalitaires au monde. Le taux de pauvreté atteint 17 % de la population, soit 53 000 personnes, mais les revenus issus des prestations sociales (hors retraite), comme de l'autoproduction et la redistribution, jouent un rôle d'amortisseur des inégalités. De plus, ces inégalités se situent dans un contexte de cherté de vie, le différentiel de prix entre la Nouvelle-Calédonie et la métropole étant le plus important de l'outre-mer[31]. Ce déséquilibre concerne aussi la répartition spatiale des revenus. Si le rééquilibrage économique a été un objectif politique majeur au cours des dernières années, force est de constater que des disparités spatiales demeurent et que des efforts sont toujours nécessaires.

La Nouvelle-Calédonie bénéficie d'un régime de change garanti, quelle que soit l'ampleur de ses déficits courants. Le déficit courant atteint aujourd'hui quelque 18 % du PIB, soit le triple de la norme prudentielle généralement retenue par les institutions monétaires et financières internationales. Ce déséquilibre extérieur est le signe d'une fragilité certaine du modèle de croissance calédonien. L'appartenance à la zone franc a marqué profondément le modèle économique en le centrant sur le développement du marché intérieur, sans contrainte de compétitivité internationale. D'autre part, la parité élevée du franc pacifique a constitué un transfert de pouvoir d'achat international qui a conforté la demande intérieure. Or, la Nouvelle-Calédonie n'a pas la maîtrise de son régime de change.

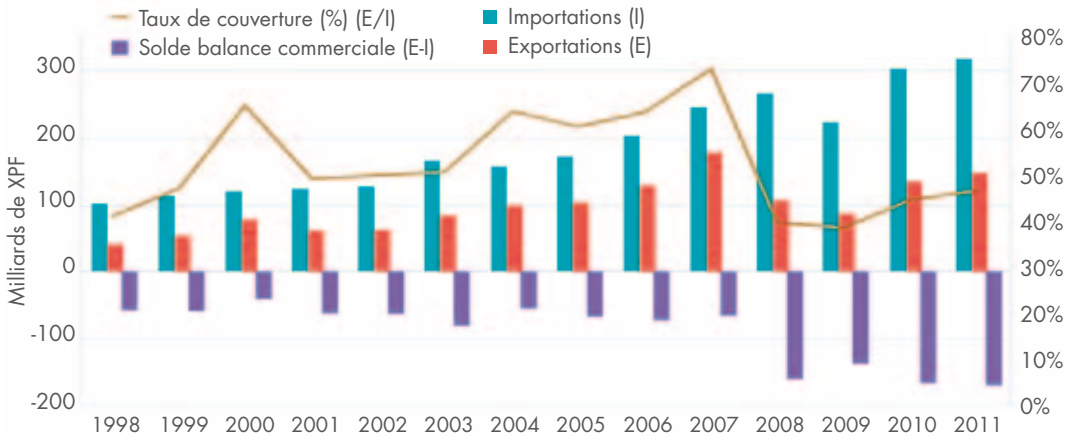
La fiscalité intérieure (20 % du PIB) permet de financer la moitié environ des dépenses publiques, le complément étant assuré par des transferts publics métropolitains. Or, la Nouvelle-Calédonie n'a pas la maîtrise de ces flux de transferts.

3.2.3 Un contexte mondial plus difficile

En 2012, le ralentissement économique mondial a atteint l'économie calédonienne, jusque-là préservée[32]. La demande intérieure a ralenti en 2012, pénalisant l'activité des entreprises et l'emploi, se traduisant par une dégradation du marché du travail et une moindre consommation des ménages. La fin des grands chantiers a impacté fortement le secteur de la construction. Le déficit commercial s'est creusé, avec -179 milliards XPF, le plus élevé au cours de la décennie, et un taux de couverture qui continue de se dégrader : 40,7 % contre 44,9 % en 2011.

La nécessité d'une évolution du modèle économique calédonien, vers un développement plus endogène et plus durable apparaît comme un impératif.

18 ÉVOLUTION DE LA BALANCE COMMERCIALE ET DU TAUX DE COUVERTURE



(31) Comparaison des prix entre la Nouvelle-Calédonie et la métropole, *CÉROM, octobre 2012.*
(32) Bilan économique et social, *ISEE, 2012.*

3.3 LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DU DIAGNOSTIC ENVIRONNEMENTAL

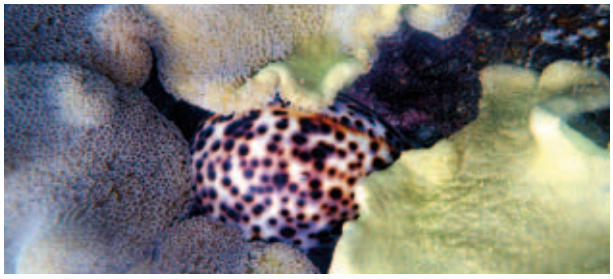
3.3.1 Les atouts

a. Des écosystèmes et une biodiversité exceptionnels

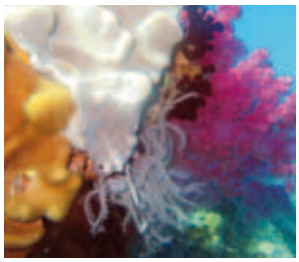
Les Calédoniens jouissent d'un environnement naturel exceptionnel et relativement préservé sur le plan de ses ressources vitales, de sa biodiversité et de ses paysages, qu'il s'agisse des écosystèmes terrestres ou marins, et de leur faune ou de leur flore aux taux d'endémisme élevés.

Ces taux d'endémisme, parmi les plus élevés au monde, sont notamment dus au long isolement au cours de l'histoire géologique de la Nouvelle-Calédonie. Transportés par le vent, les oiseaux ou les courants marins, les espèces animales et végétales qui ont réussi à s'implanter depuis 35 millions d'années ont dû s'adapter progressivement aux diverses conditions climatiques et à la nature originale du sous-sol. En outre, certaines espèces uniques au monde sont micro-endémiques car elles ne sont répertoriées que dans quelques endroits très localisés.

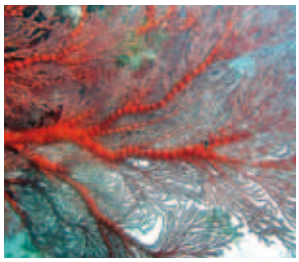
Dans un contexte mondial de recul de la biodiversité et d'adaptation de l'humanité aux changements globaux amorcés, ce capital naturel[1] doit être considéré comme un **atout à préserver.**



Porcelaine Tigris © Lionel Loubersac



Lagon sud, du côté de Mato © Lionel Loubersac



Gorgone © Lionel Loubersac

Cascade de Tao, bassin versant côtier de la côte Est © F. Tron

Mangrove à la Foa © Gouv. NC

Meliphage Toulou, espèce sévèrement menacée © SCO - N. Barre

(1) On entend par « capital naturel » un espace naturel qui fournit des services d'approvisionnement (aliments, matières premières, etc.), de régulation (modération des phénomènes extrêmes, assainissement, etc.), culturels (divertissements, tourisme, spiritualité, etc.) et de soutien (habitats des espèces, diversité génétique). *Source : rapport TEEB*, L'économie des écosystèmes et de la biodiversité : intégration de l'économie de la nature », *2010*.

b. Des savoirs traditionnels préservés

La subsistance d'un grand nombre de la population dépend, en grande partie, directement des conditions météorologiques et des ressources naturelles. Ces populations sont ainsi détentrices de savoirs écologiques traditionnels, accumulés depuis des générations, en particulier dans le domaine de la médecine.

Les « savoirs traditionnels associés à la biodiversité » comprennent, dans le contexte culturel et politique propre à la Nouvelle-Calédonie, divers savoirs techniques et savoir-faire en relation avec l'environnement. Ils recouvrent les éléments corporels et incorporels se rapportant aux ressources biologiques et les savoirs se rapportant à la gestion durable des systèmes écologiques, tels que des essences d'arbres ou de plantes aux vertus médicinales, et les connaissances et savoir-faire ayant trait à l'ethnobotanique, à l'ethnopharmacologie, à la médecine ethno-vétérinaire, à la médecine des plantes, à l'usage des plantes aromatiques, à l'ethnozoologie, l'ethno-pédologie, et l'ethno-astronomie, à l'agriculture, au savoir culinaire, aux systèmes d'irrigation, à la conservation du sol (y compris les techniques de contrôle de l'érosion) et de l'eau, à la connaissance et la gestion durable de l'environnement, et à tout ce qui participe de la connaissance de la biodiversité notamment[2].

Ces « savoirs traditionnels associés à la biodiversité » (STAB) sont aujourd'hui l'un des axes d'un projet de loi du Pays visant, entre autre, à protéger un héritage immatériel. L'une des orientations du projet de loi est d'instaurer les règles de base d'un régime d'accès et de partage des avantages en matière de ressources biologiques (APA). Les populations locales deviennent ainsi les partenaires intéressés de la recherche dans une collaboration bénéfique : l'accent est alors mis sur l'équité dans le partage des retombées. Le régime d'APA prend ainsi en compte les savoirs traditionnels associés à la biodiversité : les découvertes scientifiques ne sont parfois que la confirmation d'une pratique et d'un savoir traditionnel.

(2) Projet de loi du pays relative à la sauvegarde du patrimoine immatériel autochtone.

(3) Les micro-algues sont l'un des objectifs de travail du Technopôle et sont identifiées en priorité n° 1 dans l'accord cadre tissé entre les collectivités de la Nouvelle-Calédonie, l'État et Ifremer.

(4) Atolls d'Entrecasteaux, atolls d'Ouvéa et Beautemps-Beaupré, grand lagon nord, grand lagon sud, zone côtière nord est et zone côtière ouest.

c. Un capital naturel valorisable

Ce capital offre des **sources potentielles de valeur ajoutée**, aussi bien dans le domaine de la pharmacopée (agents antiviraux, etc.), de la cosmétique (santal, etc.), des énergies renouvelables (solaire, éolien, marines, etc.), qui pourraient devenir les filières économiques de demain.

Par exemple, la culture des micro-algues s'inscrit à la fois dans un contexte d'équilibre de la balance commerciale (biomasse, protéines) et dans celui des « technologies bleues » permettant la remédiation du CO_2, la production de biomolécules d'intérêt dans les domaines du bien-être (santé, cosmétiques), ou encore comme futurs bio-carburants. Elles bénéficient d'une prise de conscience du pays[3] et représentent donc une opportunité importante à saisir.

Les outils juridiques, fiscaux, conventionnels, etc. manquent toutefois encore pour garantir le partage équitable des bénéfices de l'utilisation industrielle des matériels génétiques, des ressources minérales ou des ressources biochimiques.

d. L'attachement des populations à la nature

Le préambule de l'accord de Nouméa rappelle le lien entre le peuple autochtone et la nature. Le projet de loi sur le patrimoine immatériel kanak indique, dans son préambule, que la personnalité même du « peuple-racine » demeure fondée, encore de nos jours, sur un lien particulier à la terre et aux étendues marines, qui s'exprime dans un rapport spirituel spécifique avec une vallée, une colline, la mer, une embouchure de rivière.

Le « lien particulier à la terre » est une valeur culturelle forte partagée par beaucoup de Calédoniens. Ainsi, même s'ils le perçoivent de façon différente, de par leur culture ou leurs origines, les Calédoniens sont, dans leur grande majorité, sensibles aux problèmes environnementaux et ils souhaitent que, dans certaines zones, la protection de l'environnement puisse prévaloir sur d'autres enjeux. Ceci s'est par exemple traduit par le consensus concernant l'inscription, mi-2008, d'une grande partie du lagon au patrimoine mondial de l'UNESCO[4], et constitue désormais un objectif réellement pris en compte dans les projets et dans les aménagements.

e. Un monde associatif et des ONG très actifs

Il est d'abord de la responsabilité de chacun de préserver, au quotidien, l'environnement dans lequel nous vivons ou que nous fréquentons. De multiples actions et mesures en faveur de la protection de l'environnement sont menées par la société civile (associations[5] de bénévoles, etc.), par les collectivités[6] et par les entreprises, mais les stratégies de partenariats entre ces acteurs ne sont pas toujours très bien déterminées et établies dans le temps.

Les institutions ont également un rôle primordial à jouer pour favoriser cette prise de conscience, pour accompagner, financer et structurer les projets et les actions en faveur de l'environnement, pour veiller à sa prise en compte optimale dans les différentes activités industrielles et minières, ainsi que dans les différents aménagements, quitte à intervenir de manière coercitive si nécessaire.

f. Des conditions naturelles favorables à la production d'énergies renouvelables

Nos besoins en énergie, corrélés à une augmentation régulière du coût des sources d'énergie fossiles, impliquent des stratégies de diversification associées à des développements technologiques dans le secteur des énergies renouvelables qui s'appuient sur les atouts naturels de l'archipel : un fort ensoleillement (énergie solaire), des vents soutenus et réguliers (énergie éolienne), de forts courants dans les passes du récif barrière (énergie hydrolienne), ou encore la houle ou les gradients thermiques de profondeurs ; mais certains potentiels sont encore mal connus.

g. Les capacités d'expertise disponibles localement

La Nouvelle-Calédonie dispose, grâce à l'implantation depuis des décennies sur son sol d'instituts de recherche (IRD, IAC, UNC, etc.), d'un capital certain en termes d'équipements, de compétences et de connaissances scientifiques dans de multiples domaines. Les instituts de recherche et autres organismes métropolitains (universités, INERIS, CNRS, CEREGE, IFREMER, etc.) mettent très régulièrement à disposition de la Nouvelle-Calédonie des spécialistes dans le cadre d'expertises sollicitées sur des dossiers particuliers.

3.3.2 Les faiblesses

a. Des menaces avérées : espèces envahissantes, ressource en eau, risques industriels et naturels, etc.

Tous les Calédoniens ne perçoivent pas encore à leur juste mesure les menaces qui pèsent sur ce capital et qui peuvent, de surcroît, avoir des effets cascades entre elles :

- les **feux** qui détruisent pas loin de 10 000 hectares de végétation chaque année, ainsi que l'introduction et la prolifération d'**espèces envahissantes** qui bouleversent les équilibres et empiètent toujours d'avantage sur les milieux naturels ;
- une production croissante de **déchets** ménagers ou assimilés, de l'ordre de 250 000 tonnes par an à ce jour, dont plus de 20 000 tonnes de déchets dangereux et plus de 200 dépotoirs sauvages à réhabiliter ;
- un gros retard en matière d'**assainissement** sur le Grand Nouméa avec près de 60 % des effluents d'eaux usées domestiques de Nouméa qui finissent dans le lagon, sans traitement adapté ;
- une augmentation constante de la pression sur la ressource en **eau**, combinée à des intrusions d'eau salée ;
- les **destructions**, par méconnaissance, d'**habitats** propices à la présence de micro-endémismes ;
- l'**exploitation** des ressources minérales ou naturelles ;

Les ressources en eau sont fragiles, plus particulièrement dans les petits aquifères côtiers et dans les îles, à cause de leur variabilité interannuelle et infra-annuelle,

(5) Notamment ASNNC, MOCAMANA, SCO, CIE, ENDEMIA, EPLP, WWF, CI
(6) Province Sud : Cap Sud 21, Plan d'Actions pour le Développement Durable.
Province Nord : http://www.province-nord.nc/visiter/visiter_environnement.asp

de leur sensibilité aux intrusions salines, de leur exposition croissante aux risques industriels, aux pollutions.

La collecte et le traitement des eaux usées demeurent insuffisants. Les réseaux d'assainissement sont largement insuffisants sur le territoire. Nouméa et Dumbéa en sont dotés, en partie la Foa et Bourail. Le Mont-Dore et Païta possèdent des réseaux à l'origine pluviaux reconvertis en unitaires. De plus, même lorsque ces réseaux existent, il n'y a que peu d'installations de traitement. À Nouméa, deux nouvelles stations sont en cours de construction : au centre-ville (en service, mais les raccordements des quartiers prendront du temps) et à Sainte-Marie (en construction, avec des réseaux de raccordement qui ne seront pas fonctionnels avant deux à trois ans). Ainsi, si plus de 90 % de la population bénéficie d'un réseau de collecte, le taux de traitement ne dépasse guère les 30 %. La situation de Dumbéa est meilleure, Bourail et La Foa démarrent seulement.

En-dehors de la province Nord qui a adopté un texte en 1997, il n'y a pas de réglementation en matière d'assainissement non collectif, en province des îles Loyauté comme en province Sud. Or, ceci représente une problématique majeure, surtout en province Sud, tant pour la préservation des milieux (eau douce, lagon), que pour la santé publique.

En ce qui concerne les **risques naturels** (séismes, tsunamis, cyclones), la situation s'améliore progressivement en matière de connaissance des aléas et des vulnérabilités, de surveillance et d'alerte, ainsi qu'en matière de prévention et de lutte contre les feux. Les moyens d'intervention en cas de crise majeure demeurent toutefois très insuffisants, dans un contexte de transfert de la compétence en matière de sécurité civile entre l'État et la Nouvelle-Calédonie d'ici le 1er janvier 2014. Les **risques technologiques**, encadrés par les réglementations provinciales ICPE[7], sont bien présents dans l'industrie aux abords de Nouméa et au sein des grands complexes industriels et miniers. Ils existent, en particulier dans la zone industrielle de Ducos où sont concentrées bon nombre d'activités potentiellement polluantes, ainsi qu'au travers des transports de matières dangereuses par voies maritimes ou terrestres.

b. Une industrie minière et métallurgique très impactante, qui s'ajoute au passif minier

Suite à une prise de conscience partagée des sociétés minières et des institutions, les conditions d'exploitation ont progressivement évolué depuis les années 80, afin de limiter les phénomènes d'érosion des terrains mis à nu, déplacés ou remaniés, qui sont à l'origine de l'engravement et de la pollution de nombreuses vallées, rivières, creeks, embouchures et plages, jusqu'au lagon. Ces progrès sont principalement dus à une gestion appropriée des eaux de ruissellement, permettant de limiter l'érosion des sols, à des techniques de stockage stabilisé des déchets miniers, à la recherche de solutions de moindres impacts, notamment pour les travaux de prospection et les ouvertures de pistes, ainsi qu'à la revégétalisation des surfaces qui peuvent s'y prêter.

Mais il n'en demeure pas moins que cette activité détruit inévitablement les milieux dans lesquels se situent les gisements à exploiter ou les infrastructures à implanter, ce qui s'avère être un traumatisme très difficilement surmontable pour les équilibres biologiques, pour les connexions écologiques, pour la ressource en eau et pour les paysages.

Le bilan global du développement engendré par ce secteur doit en outre tenir compte de l'impact marquant des activités passées qui continuent de dégrader durablement près de 20 000 hectares, ainsi que celui de certaines installations industrielles actuelles sur l'environnement, sur la santé et sur les paysages. Certaines communes minières, comme Thio en particulier, peuvent être considérées comme des contre exemples de développement durable.

c. Le choix de l'étalement urbain : le mitage des espaces ruraux

On observe un mitage des espaces ruraux sur la côte ouest, particulièrement entre Nouméa et Boulouparis et sur la zone VKP. À titre d'exemple, le document d'orientations générales du schéma de cohérence de l'agglomération du Grand Nouméa détermine ainsi que, sans changer de mode de développement urbain, la croissance démographique du Grand Nouméa conduira à occuper plus de 4 200 hectares supplémentaires sur les espaces

(7) Installations Classées pour la Protection de l'Environnement.

naturels et les meilleures terres agricoles d'ici 2020. Cette occupation de l'espace a des conséquences importantes sur la pollution des cours d'eau et du lagon (les sols artificialisés augmentent la vitesse d'écoulement des eaux et les pollutions par les particules fines), de pression (comme la diffusion d'espèces envahissantes) sur des écosystèmes fragiles et riches en biodiversité (par exemple les mangroves ou la forêt sèche), et même de dégradation des paysages. Une occupation durable de l'espace est cependant possible pour réduire drastiquement ces impacts sur un environnement exceptionnel.

Les modes d'occupation des sols ont des impacts directs également sur la longueur et l'intensité des déplacements. En Nouvelle-Calédonie, la dispersion des activités et des habitats est importante, aussi bien dans l'agglomération qu'en brousse (ainsi, la zone Voh-Koné-Pouembout s'étale sur 50 km pour 12 000 habitants). Pourtant, la dispersion des équipements et de l'habitat sur un territoire conduit à multiplier les déplacements de longue distance et à rendre peu crédibles les modes de transport alternatifs (bus, marche ou cycle), accroissant ainsi la consommation d'énergie fossile des habitants, mais aussi leurs émissions de gaz à effet de serre et de particules fines.

d. Une compétence dispersée

Les provinces, compétentes de droit par défaut, jouent un rôle éminemment important[8] dans la protection de l'environnement, matière qui demeure néanmoins transversale par nature. Chaque province peut ainsi réglementer comme elle l'entend, mais c'est toutefois sous réserve de respecter certaines normes supérieures et orientations fondamentales[9], ainsi que certaines limites dans l'exercice de cette compétence de principe, si on y applique un critère de finalité[10]. Même si des initiatives sont en cours[11], il n'existe à ce jour aucune gestion intégrée des bassins versants et des zones côtières, ou de schémas de mise en valeur de la mer, ou encore de gestion des eaux. Malgré les structures de concertation qui existent[12], les stratégies des collectivités peuvent être différentes, ce qui conduit à des réglementations hétérogènes qui rendent difficile leur appropriation par le citoyen, et à une faible coordination des acteurs, qu'il s'agisse des gestionnaires, des services techniques ou des organismes scientifiques.

D'ailleurs, les initiatives relativement récentes engagées entre les acteurs pour agir à l'échelle du pays, sous forme de Groupements d'Intérêt Public par exemple[13], montrent que le besoin d'harmonisation des politiques publiques environnementales est réel. Un manque de concertation et de synergie réduirait en effet considérablement la portée et l'efficience des actions entreprises, et en fragiliserait d'autant la pérennité.

e. D'autres lacunes à combler

La notion d'environnement doit être considérée dans son sens large, incluant des dimensions biophysique, sociale, économique et culturelle. Or, les moyens en termes de surveillance, de diagnostics environnementaux, d'analyse économique environnementale et d'éco-fiscalité sont encore trop peu développés.

Les services écosystémiques, notion relativement récente, ne sont pas encore vraiment intégrés dans les différentes études d'impact environnemental. La valeur, si tant est qu'elle puisse être chiffrée, et l'étendue des services rendus par les écosystèmes, ainsi que les bénéfices qui pourraient en être tirés en terme de valorisation économique raisonnée de ces ressources, ne semblent pas être des éléments suffisamment pris en compte dans les analyses et dans les décisions.

(8) Article 20 de la loi organique N° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.
(9) Vers une harmonisation et un renforcement du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, *Bernard Cherioux, N° 8 RJPE-2006/2.*
(10) Commentaire de l'avis du Conseil d'État, Section de l'intérieur, n° 371.906 du 30 août 2005 par Mathias Chauchat et Yoann Toubhans : la section de l'intérieur a estimé qu'il fallait déterminer l'autorité compétente plus en fonction de la finalité de la mesure, qu'au regard des matières qu'elle pouvait concerner.
(11) On peut citer notamment le schéma d'aménagement du littoral en cours pour la province Sud.
(12) Notamment le programme ZoNéCo (depuis 1995) et le CEN (depuis 2011).
(13) Conservatoire des espaces naturels : arrêté n° HC/DIRAG n° 08 du 28 février 2011 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public « Conservatoire des espaces naturels de Nouvelle-Calédonie » et GIP Centre National de Recherche Technologique « Nickel et son environnement ».

f. Une sensibilisation insuffisante

Certains comportements quelquefois banalisés (feux, dépôts sauvages de déchets, destructions d'habitats naturels, surconsommation d'énergie fossile ou de ressources naturelles, modes de déplacement, etc.) démontrent la nécessité de poursuivre les actions de sensibilisation pour éveiller la prise de conscience des Calédoniens et accentuer leur implication citoyenne.

g. Un bilan carbone délicat et une situation énergétique sous contraintes présentant peu de marges de manœuvre

Le poids prépondérant de l'industrie du nickel depuis des décennies dans le paysage énergétique de la Nouvelle-Calédonie a induit des choix stratégiques à moyen-long terme, présentant certains avantages pour la Nouvelle-Calédonie, mais réduisant notablement son potentiel d'initiatives et de solutions énergétiques alternatives. Le taux de dépendance énergétique du pays vis-à-vis de l'extérieur est de 97,6 % (DIMENC, 2010).

La consommation énergétique de l'industrie métallurgique et minière représente aujourd'hui environ les deux tiers de la consommation d'énergie primaire de la Nouvelle-Calédonie. Cette proportion va encore croître considérablement avec le quasi doublement de la consommation d'énergie primaire liée à la nouvelle centrale de la SLN et à la montée en puissance des usines de Valé NC, puis de KNS.

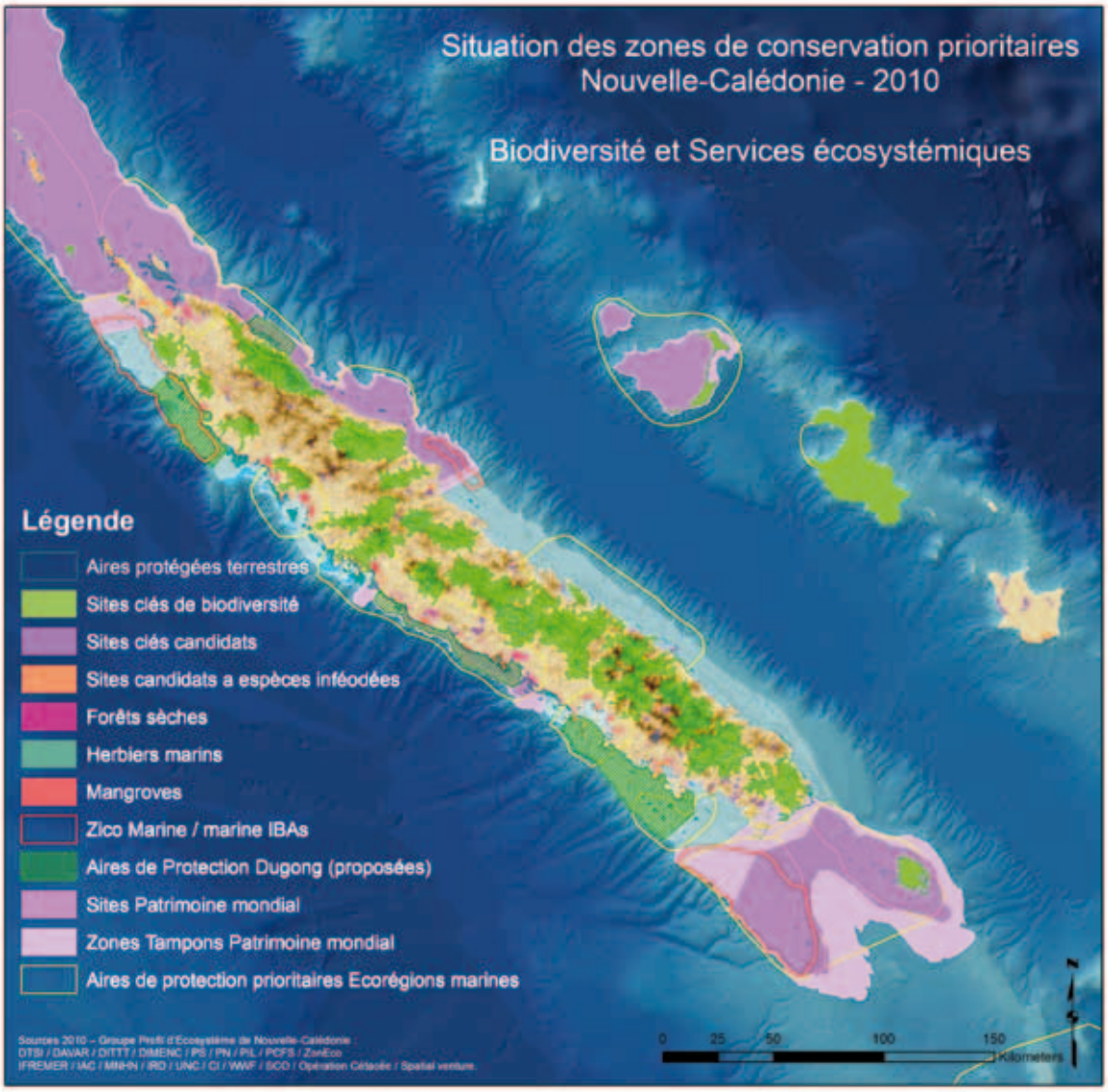
L'évolution de la consommation industrielle risque donc de masquer complètement celle qui provient des autres usages [14].
En l'absence de comptabilité et de politique de compensation, il est estimé que la quantité d'émissions annuelles de gaz à effet de serre devrait significativement dépasser les 7 millions de tonnes équivalent CO2[15], à comparer aux 36,7 milliards de tonnes émises actuellement au niveau de la planète, soit 0,019 %, mais également aux 558 millions de tonnes équivalent CO2 rejetées par la France du périmètre du protocole de Kyoto, ce qui représenterait 1,25 % des émissions françaises. Rapporté à la population, le bilan des émissions carbonées peut néanmoins paraître considérable[16].

3.3.3 Les dynamiques internes

a. Une réglementation en progression (codes de l'environnement provinciaux, code minier) et des structures créées à l'échelle du pays

La province Nord[17] et la province Sud se sont dotées respectivement, en 2008 et en 2009, d'une réglementation environnementale relativement complète, qui traite aussi bien de l'information et de la participation des citoyens, de la protection des espèces et des espaces, de l'exploitation des ressources naturelles (chasse, pêche et autres prélèvements), des différentes menaces sur l'environnement (prévention des pollutions, risques et nuisances), de la gestion des déchets, que de l'altération des milieux.

(14) Expertise collégiale IRD, La situation énergétique, décembre 2009.
(15) Schéma de mise en valeur des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie p.156.
(16) 33 tonnes par habitant et par an après 2012, selon le schéma de mise en valeur des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie p.156. À noter que les émissions pour l'ensemble des communautés d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie représentent moins de 1 % de l'ensemble des émissions « métropole + DOM » déclarées sous le protocole de Kyoto. Dans cet ensemble, 70 à 90 % des émissions de CO^2 proviennent vraisemblablement de la Nouvelle-Calédonie. Rapport de l'énergie dans le développement de la NC, expertise collégiale IRD, décembre 2009.
(17) http://www.province-nord.nc/documents/deliberations/DDEE/Code%20Environnement.pdf.



Pour les activités minières, suite à l'accord de Nouméa, les provinces et la Nouvelle-Calédonie[18] sont devenues compétentes en matière minière[19]. Adoptés en 2009, le schéma de mise en valeur des richesses minières et le code minier fixent dorénavant une première série d'orientations générales et d'obligations des exploitants miniers pour une meilleure prise en compte de l'environnement dans leurs exploitations, notamment en matière de réhabilitation de sites miniers dégradés, de compensation environnementale ainsi que de l'intégration, avant, pendant et après l'exploitation, des enjeux de développement local.

Les normes de cadrage général des exploitations ont ainsi fait des avancées notables depuis 2009. Elles demandent maintenant à se concrétiser sur le terrain, à l'occasion, en particulier, de la régularisation administrative et technique des exploitations actuelles, ce qui devrait prendre plusieurs années.

Créé en octobre 2007, le Groupement d'Intérêt Public (GIP) CNRT[20] Nickel et son environnement a pour objet la mise en commun, entre acteurs privés et publics, de moyens pour réaliser des programmes de recherche ou de développement technologique, pour une exploitation durable des ressources minières, compatible avec la préservation de l'environnement naturel et humain de la Nouvelle-Calédonie.

(18) Pour l'élaboration de la réglementation minière, du schéma de mise en valeur des richesses minières, et pour toutes les substances non utiles à l'énergie atomique de la zone économique et des îles non provinciales. Les provinces sont responsables de l'application du code minier.
(19) Sauf les substances utiles à l'énergie atomique.
(20) Groupement d'Intérêt Public - Centre National de Recherche Technologique.

Le GIP Conservatoire des Espaces Naturels (CEN) a été créé en février 2011 et intervient comme outil de coopération, de concertation et d'animation au service des stratégies environnementales définies par les collectivités de la Nouvelle-Calédonie et par l'État, pour répondre à des préoccupations communes à l'échelle du pays. Le CEN a pour mission d'étudier, de comprendre, de conserver, de protéger, de restaurer, de valoriser et de faire connaître les espaces naturels terrestres et marins de la Nouvelle-Calédonie. Actuellement, il intervient sur le thème de la forêt sèche, du bien inscrit au Patrimoine Mondial de l'Unesco (coordination de la gestion des sites), et sur la lutte contre les espèces envahissantes, animales et végétales. Par la suite, au fil de son évolution, des orientations stratégiques pourraient être décidées concernant d'autres thématiques ou domaines visant à la gestion ou à la protection de milieux naturels.

Depuis 2008, les textes composant le droit de l'eau en Nouvelle-Calédonie ont connu quelques évolutions (modification de la loi organique et adoption de la loi du pays du 5 septembre 2012) mais, selon les praticiens, ils ne sont pas encore suffisamment précis pour garantir une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Le contexte institutionnel n'a pas non plus été simplifié car, dorénavant, les cours d'eau situés sur les terres coutumières sont exclus du régime général et relèvent de la compétence des autorités coutumières.

b. La gestion des espaces inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco

Une partie des lagons, récifs et mangroves de Nouvelle-Calédonie est inscrite sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco depuis le 8 juillet 2008.

Le lagon calédonien © Eric Aubry

Cette inscription représente un label d'excellence qui reconnaît la valeur universelle exceptionnelle de ce bien, tant au niveau de sa beauté, de son bon état de santé général, que de sa diversité en termes de paysages sous-marins et de sa richesse en espèces marines, dont certaines sont menacées au niveau mondial (dugongs, tortues, requins, etc.).

Ce « bien en série » est constitué de six sites (le grand lagon sud, la zone côtière ouest, la zone côtière nord et est, le grand lagon nord, les atolls d'Entrecasteaux, les atolls d'Ouvéa et de Beautemps-Beaupré), entourés de « zones tampons », à terre comme en mer, qui ne font pas partie du bien inscrit mais qui, en constituant des zones de vigilance, permettent d'en améliorer la préservation.

Le gouvernement de Nouvelle-Calédonie et les trois provinces, compétentes en matière de protection de l'environnement, ont à leur charge la gestion des sites localisés à l'intérieur de leur zone de compétence. La coordination de la gestion du bien inscrit, auparavant assuré par l'État *via* la direction de l'Agriculture, de la Forêt et de l'Environnement (DAFE) est, depuis 2012, la mission du pôle Patrimoine mondial du Conservatoire des Espaces Naturels (CEN).

c. Des infrastructures de gestion de déchets en progression

La province Nord et la province Sud ont adopté chacune leur schéma de gestion des déchets, fin 2012, fixant des principes directeurs (notamment en terme de responsabilité), ainsi que des objectifs généraux (la part de valorisation par exemple ou de réduction de production de déchets) et favorisant l'intercommunalité et la mutualisation des moyens. Les huiles usagées, les pneus, les piles, les véhicules hors d'usage et les batteries, en tant que déchets dangereux, font, depuis plusieurs années, l'objet de filières de récupération et de valorisation particulières, gérées par un éco-organisme. Les communes étant compétentes en matière d'ordures ménagères et assimilés, des déchetteries, des centres de transfert et de tri, ainsi que des installations de stockage de déchets ont été implantés dans le Grand Nouméa et dans plusieurs autres communes, au nord comme au sud. Le reste du pays devrait suivre le mouvement, avec l'aide des provinces et de l'ADEME, mais il reste fort à faire en matière de comportements individuels et de réhabilitation des anciens dépotoirs.

d. Des pressions croissantes sur les écosystèmes

Les aménagements liés à l'urbanisation, l'implantation et la mise en exploitation des grands complexes métallurgiques et miniers, les anciennes mines, l'augmentation de la consommation des ménages calédoniens, génèrent autant de pressions et de rejets croissants et cumulatifs sur l'ensemble des milieux (défrichements, rejets, déchets, risques, etc.), que les collectivités s'efforcent d'encadrer, de limiter, voire de compenser.

3.3.4 Les dynamiques externes

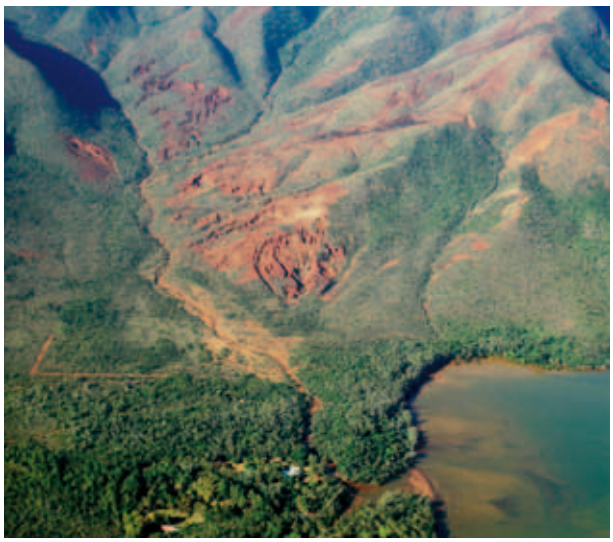
a. Les changements climatiques

Selon Météo-France[21], la Nouvelle-Calédonie présente *a priori* une vulnérabilité importante vis-à-vis du changement climatique à l'horizon 2100, en raison notamment de la constante augmentation des pressions sur ses ressources en eau, de l'importance de sa biodiversité et de son récif corallien, sensible à la température de l'eau, sans oublier les risques que représentent les feux de forêts.

Selon les scénarios d'émissions de gaz à effet de serre, l'augmentation des températures minimales et maximales se situerait entre + 1,5 et + 2,7°C en un siècle, comparativement à la période 1971-1999.

Quant aux précipitations, il n'apparaît pas de variation significative des cumuls annuels, mais leur répartition au long de l'année pourrait toutefois changer. De la période actuelle à la fin du XXIe siècle, les précipitations diminueraient d'avril à juillet - ce qui signifierait une saison sèche encore plus sèche qu'actuellement - et elles augmenteraient de novembre à mars de manière significative.

L'élévation du niveau de la mer ne fait plus de doute et sera comprise entre + 25 cm et + 50 cm, ce qui pourra augmenter d'autant la surface des zones inondables et affecter les îles basses comme Ouvéa. Ce phénomène est d'ores et déjà ressenti par certaines populations de la côte est.



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

b. L'accroissement de l'aspiration des populations et des décideurs en matière écologique

La participation des Calédoniens aux décisions ayant des incidences sur l'environnement et, le cas échéant, sur leur santé et leur sécurité, via l'accès aux informations et la prise en compte de leur opinion, est théoriquement possible[22], mais elle est encore mal aisée et peu développée dans les faits, ce qui peut générer des incompréhensions, des frustrations, des conflits d'usage, voire des tensions sociales.
Les institutions ont également un rôle primordial à jouer pour favoriser cette prise de conscience, pour accompagner, financer et structurer les projets et les actions en faveur de l'environnement, pour veiller à sa prise en compte optimale dans les différentes activités industrielles et minières, ainsi que dans les différents aménagements, en intervenant de manière coercitive si nécessaire.

c. Des expertises internationales mobilisables

Plusieurs recours aux organismes internationaux, à l'occasion du montage ou de l'instruction administrative des grands projets (Vale NC, KNS, inscription du lagon au patrimoine mondial, etc.) ont montré que la Nouvelle-Calédonie est capable de mobiliser des expertises de haut niveau. Les capacités techniques et financières des grandes entreprises, ainsi que la localisation du siège de la Communauté du Pacifique Sud à Nouméa favorisent également ces possibilités.

(21) Les évolutions passées et futures du climat de la Nouvelle-Calédonie, *Virgil Cavarero et al.*, La Météorologie, *n° 77, mai 2012.*
(22) Via les enquêtes publiques ou les comités d'information ou de gestion existants, par exemple.

3.4 LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX DU DIAGNOSTIC EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

Dans le cadre des précédents travaux du schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie (NC 2025), la question de la gouvernance, des espaces et des acteurs impliqués dans la démarche de co-construction des politiques publiques en Nouvelle-Calédonie a transcendé les différents domaines de réflexion, qu'il s'agisse du développement économique harmonieux et équilibré, de la promotion de la solidarité et de l'égalité des chances, ou de l'identité coutumière et de son articulation avec le développement.

Au-delà des vingt-deux enjeux identifiés lors du diagnostic global[1] - enjeux auxquels la société calédonienne se trouverait confrontée dans les prochaines années, et concernant plus précisément la sphère publique -, le constat posé s'avère plutôt sévère quant à la performance des institutions publiques du pays.

Aux portes de son évolution institutionnelle et à l'aune de défis majeurs, la Nouvelle-Calédonie fait pourtant figure de pays riche parmi les états insulaires océaniens[2]. Avec une dépense publique par habitant[3] 1,7 fois supérieure à la France métropolitaine, celle-ci se doit d'avoir une administration de qualité, de mettre en œuvre des politiques publiques performantes et de délivrer des prestations sociales à la hauteur de ses responsabilités et des attentes des Calédoniens.

Le défi lancé au secteur public est donc de réunir rapidement les conditions pour *« une action publique cohérente et performante, une répartition des compétences clarifiée, un droit plus lisible et plus complet. »*

3.4.1 Les atouts

a. Une gouvernance de proximité

Selon l'économiste Bernard Pecqueur, spécialiste du développement local, la gouvernance constitue un processus institutionnel et organisationnel de construction d'une mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre les problèmes productifs inédits posés aux territoires. Les accords intervenus (Matignon, Nouméa) et les lois subséquentes (référendaire puis loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) ont doté la Nouvelle-Calédonie d'instances de gouvernance de proximité. La régulation par les structures locales a ainsi permis une réflexion des populations concernées au plus près, sur les normes et règles dont elles ont besoin, une appropriation de ce mode de gouvernance, les collectivités locales intervenant avec une grande efficacité pour organiser le lien social sur les territoires.

(1) Nouvelle-Calédonie 2025 : Diagnostic et enjeux. *Ceux-ci mettent notamment en relief la nécessité d'améliorer la performance du système calédonien, tant du point de vue économique (productivité, compétitivité, stratégie minière, etc.), sociétal, culturel (rééquilibrage, logement pour tous, développement des compétences, etc.), ou bien encore environnemental, le tout dans un contexte de raréfaction des ressources (et d'augmentation des dépenses) publiques.*

(2) Produit Intérieur Brut par habitant de 3,25 millions XPF, comparable à celui de la Nouvelle-Zélande (2012).
En outre, l'indice de Développement Humain (IDH) estimé à 0,88, place la Nouvelle-Calédonie en 32e position sur 177 pays du fait de ses caractéristiques socio-économiques (2011).

(3) 336 milliards XPF de dépenses publiques et aucun déficit public, source : CEROM 2008. 35 % sont consacrés à l'investissement ce qui revient à 544 000 XPF par habitant et par an.

b. Une organisation du gouvernement pluraliste et collégiale

Le gouvernement collégial est l'un des éléments les plus innovants du statut actuel de la Nouvelle-Calédonie. C'est dans sa composition que cette institution est inédite et originale. En effet, dans l'esprit de l'accord de Nouméa, et afin que ses signataires locaux bâtissent ensemble la Nouvelle-Calédonie de demain, ses membres, de cinq à onze, sont élus par l'assemblée délibérante, le Congrès, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle.

Le gouvernement représente donc sensiblement les mêmes tendances politiques que celles du Congrès et, ainsi, majorité et minorité se côtoient au sein de l'exécutif. Le gouvernement calédonien est présidé par un des membres élus en son sein.

Le fonctionnement collégial du gouvernement se concrétise par la disposition selon laquelle le gouvernement est chargé « *collégialement et solidairement des affaires de sa compétence* », le corollaire étant que ses membres ne disposent pas d'attributions individuelles. Chacun d'entre eux est chargé « d'animer et de contrôler un secteur de l'administration » qui correspond au domaine d'action qui lui a été confié[4].

Extrait de *101 mots pour comprendre les institutions de la Nouvelle-Calédonie*, J. Page sous la direction de Jean-Yves Faberon et François Garde.

Des mécanismes de solidarités institutionnelles, institués par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999[5], participent à l'optimisation de systèmes de régulation et de redistribution : dotations de fonctionnement et d'équipement versées par la Nouvelle-Calédonie, clef de répartition, Fonds Intercommunal de Péréquation (FIP), Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) et Dotation Globale de Construction et d'Équipement des collèges (DGE) versées par l'État, etc.

c. Une société civile et un tissu associatif dynamiques

Les 8 000 Organisations de la Société Civile (ou OSC) présentes sur l'ensemble du territoire, fédérant 37 000 bénévoles, témoignent du dynamisme de la société civile calédonienne, et plus particulièrement du monde associatif[6].

L'on trouve ainsi de multiples organisations créées de façon temporaire[7], ou faisant intervenir des acteurs aux intérêts personnels, ou encore des associations poursuivant des objectifs d'intérêt général, à l'échelle du quartier, de la commune, de la province. Le deuxième échelon est constitué par l'espace traditionnel des grandes associations de Nouvelle-Calédonie, parfois elles-mêmes des agences ou antennes d'organisations internationales. Concentrées davantage à Nouméa, elles ont souvent des antennes ou représentations dans les provinces et les communes. Le troisième niveau demeure encore embryonnaire en Nouvelle-Calédonie : peu de fédérations et unions sont ainsi opérationnelles. Au niveau des syndicats de salariés, un mouvement intersyndical (très actif, par exemple, sur le terrain socio-politique comme le combat contre la « vie chère ») a vu le jour.

Enfin, au-delà, les plateformes regroupant les fédérations ou réseaux au niveau national, n'existent pas en Nouvelle-Calédonie. Les instances formalisées de dialogue entre les institutions, les associations et les partenaires économiques et sociaux, sont constituées par le Conseil Économique et Social (CES), le conseil du développement social où siègent les représentants du patronat et les syndicats des salariés, les sessions du dialogue social ou l'Institut Supérieur du Travail (IST).

(4) Les attributions conférées au gouvernement sont quant à elle assez classiques et concernent des domaines très variés : organisation des concours d'accès aux emplois publics, fixation des prix, conclusion des conventions avec les concessionnaires, gestion des biens de la Nouvelle-Calédonie, etc. Mais surtout, comme tout exécutif, il prépare et exécute les délibérations du Congrès et les lois du pays. Le gouvernement reste normalement en fonction cinq ans, c'est à dire jusqu'à l'expiration du mandat du Congrès.
(5) Articles 180 et 181.
(6) Données et développement extraits du rapport de EUROPEAID, Cartographie des Organisations de la Société Civile, formulation et identification d'un programme d'appui au développement des acteurs non étatiques, mai 2013.
(7) Par exemple dans les cas de kermesses ou de bingo.

d. Une société coutumière reconnue dans la sphère publique

La société coutumière est reconnue dans la sphère publique par l'intermédiaire, d'une part, des institutions mises en place par l'accord de Nouméa et traduites dans la loi organique (Sénat coutumier, aires coutumières, conseils consultatifs coutumiers), et d'autre part, par l'instauration du droit civil coutumier. C'est faire vivre les pratiques démocratiques que de permettre l'expression des différentes sensibilités de la population, et donc de l'organisation sociale coutumière.

Les valeurs de solidarités intrinsèques à la culture mélanésienne participent de fait à l'expression démocratique.

3.4.2 Les faiblesses

a. Les faiblesses au niveau de la gouvernance et des institutions publiques

Une cohérence et performance globales limitées, mais perfectibles

Une répartition des compétences complexe

La Nouvelle-Calédonie se caractérise par une répartition des compétences complexe, parfois renforcée par une gouvernance non optimisée et une absence de vision stratégique à l'échelle du pays.

La répartition des compétences entre le gouvernement, les provinces et les communes relève historiquement d'une nécessité de rééquilibrage politique. L'accord de Nouméa a renforcé le processus d'autonomie institutionnelle et politique en dotant la Nouvelle-Calédonie d'un pouvoir normatif autonome, en mettant en place des institutions ancrées dans la culture mélanésienne (cf. Sénat coutumier) et en créant un gouvernement collégial au niveau du pays.

Nées pour certaines il y a maintenant plus d'un quart de siècle, ces institutions ont fonctionné depuis sans crise majeure. Les politiques publiques qu'elles ont conçues et mises en œuvre ont permis un développement économique, social et humain conséquent, même s'il demeure encore mal partagé. Néanmoins, les limites du modèle institutionnel calédonien ont été relevées lors de la première phase du schéma. Ainsi, à horizon 2025, ou dès à présent, dans une logique de « construction pays », force est de constater qu'une vision globale est désormais nécessaire pour équilibrer, si nécessaire, les effets centrifuges inhérents aux compétences provinciales[8].

Or, sauf exceptions[9], le gouvernement n'a pas la capacité juridique, ni les moyens, de mettre en cohérence des politiques provinciales, notamment au regard de la nécessité de rééquilibrage économique et social.

Cette question d'une vision et d'une gouvernance pays se pose avec encore plus d'acuité au fur et à mesure des transferts de compétences au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie. Cette répartition parfois complexe est ainsi source de confusion pour certaines matières. À titre d'exemple, l'on peut citer la sécurité civile (transfert opérationnel à finaliser vers le gouvernement), le développement durable ou la réglementation sur les substances explosives (compétences de la Nouvelle-Calédonie), en lien avec l'environnement et les installations classées (compétences provinciales), le logement et l'urbanisme.

(8) Exemple : le territoire calédonien, doté d'environ 250 000 habitants, possède trois codes de l'environnement ou de l'investissement (cf. aides au développement économique).
(9) En matière d'urbanisme, le gouvernement fixe uniquement les principes généraux ou directeurs.

Une faible coordination et mutualisation

Aujourd'hui, la coordination entre provinces et gouvernement reste largement informelle, aux mains des techniciens et soumise aux contingences politiques ou aux relations interpersonnelles. Toutefois, certains éléments concourent à la relativisation de ce constat :

- La fonction d'allocation des recettes publiques entre les différentes collectivités, qui incombe au gouvernement telle une fonction péréquatrice relevant des attributs d'un « pouvoir central », constitue notamment un gage du rééquilibrage socio-économique du pays.

- Lorsque les enjeux le nécessitent, les institutions savent trouver les moyens de coopérer ou de se coordonner entre elles (tels que : création de l'agence sanitaire et sociale, mise en place de la Taxe Communale d'Aménagement (TCA), classement du lagon au patrimoine mondial de l'Unesco, etc.).

- De très nombreuses instances interinstitutionnelles de coordination, de mutualisation ou de régulation, comités ou conseils (exemples non exhaustifs : comité du Commerce extérieur (Comex), conseil des Mines, comité des Finances locales, conseil supérieur de la Fonction publique, conseil de l'Environnement, etc.), ont été instaurés par la loi organique ou par la suite. Néanmoins, ceux-ci ne sont pas homogènes en termes d'influence, de dynamique de fonctionnement, d'efficacité et de visibilité. Certains restent consultatifs, d'autres ont une activité extrêmement réduite.

Une efficience[10] encore limitée par l'organisation et les moyens des institutions publiques

Vu la situation actuelle (nécessité de renforcer la « vision pays ») et les évolutions (transferts de compétences en cours et à venir), il convient de s'interroger sur le nécessaire redimensionnement de l'organisation et des moyens administratifs. Ainsi, la marge de progression de l'efficience de l'organisation administrative est importante compte tenu de ses modes de production non optimisés (il n'existe pas de centres de gestion des ressources humaines pour les petites collectivités par exemple) et de son poids. Ainsi, le secteur public employait plus de 1 salarié sur 4 en 2010 et représentait, en 2008, 33 % de l'emploi salarié et 21 % du PIB. En 2012, le nombre de fonctionnaires de la Nouvelle-Calédonie a augmenté de 1,5 % et celui des fonctionnaires d'État de 1,8 %. Au total, en 2012, le secteur public calédonien, toutes institutions et tous statuts confondus, employait 24 764 personnes[11].

Parallèlement, le non alignement de l'organisation administrative gouvernementale par rapport aux finalités politiques conduit à s'interroger aujourd'hui quant à l'alignement stratégique de l'organisation gouvernementale, à la segmentation des politiques publiques et à la structuration administrative permettant réellement de produire l'activité correspondant aux priorités politiques.

(10) L'efficience est définie comme le rapport entre les résultats obtenus à l'issue de la mise en œuvre d'une politique publique et le coût de ces résultats.
(11) Bilan économique et social, ISEE, 2012.

Des politiques publiques insuffisamment structurées

Malgré des efforts récents en termes de structuration et de visibilité de leurs politiques et de leurs budgets inspirés de la LOLF[12] (plan stratégique Cap Sud 21[13], budget de la Nouvelle-Calédonie[14], les politiques publiques de Nouvelle-Calédonie souffrent encore d'un manque de formalisation, de visibilité et de pilotage (faible structuration en objectifs stratégiques, déclinaison non exhaustive en objectifs opérationnels assortis de résultats attendus et d'indicateurs de suivi et d'évaluation).À cette difficulté d'expression originelle des priorités politiques, il faut ajouter la faible utilisation des observatoires et des indicateurs, et la pratique insuffisante de l'évaluation des politiques publiques, sauf exceptions[15].

Au niveau du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie plus particulièrement, cet impératif de cohérence des politiques publiques se manifeste très concrètement par une structuration inachevée des politiques et des budgets. Ainsi, la construction budgétaire reste encore à optimiser (intérêt de la déclinaison en objectifs stratégiques, objectifs opérationnels, résultats attendus, résultats produits et évaluation).

La Nouvelle-Calédonie pâtit globalement d'un **manque de transparence et d'information des citoyens.**

De fait, les publications des budgets des institutions et des résultats obtenus par la politique publique, des rapports d'évaluation des politiques publiques, s'avèrent rares et aléatoires, induisant un déficit de mise à disposition de ceux-ci auprès des citoyens.

Un déficit des dispositifs de prospective, de suivi et de pilotage des politiques avec une faiblesse réelle du contrôle de gestion et de l'évaluation

Compte tenu des financements en jeu et des compétences du gouvernement, les moyens des élus et de l'administration en termes de dispositifs, d'outils et de compétences nécessaires à la prise de décision et, surtout, au pilotage des politiques publiques, restent insuffisants. Même si elles existent et se multiplient, les études d'impact, les études comparatives sur les modes de production des politiques publiques permettant de garantir la meilleure performance (cf. choix entre faire ou déléguer), les hypothèses de financement à long terme et l'identification des coûts induits en fonctionnement lors de la mise en place de politiques nouvelles (cf. billets aidés, minimum vieillesse, aide médicale, logement social, etc.) ou de décisions d'investissement (cf. Médipôle), ne suffisent pas toujours à approcher la complexité de la décision publique et de ses impacts à long terme sur les finances publiques.

En outre, le développement du suivi statistique permettrait de rendre l'économie et la société calédonienne plus lisibles.

La question de la cohérence des politiques publiques s'avère donc déterminante, compte tenu de l'optimisation possible[16] de la répartition des compétences et de la multiplication des acteurs ou institutions au sein d'un pays aux objectifs de cohésion et de rééquilibrage[17].

(12) La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) vise à améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques publiques en les inscrivant dans un « cadre logique » distinguant par missions et programmes les objectifs, les actions et les moyens. Cette nouvelle structuration cherche aussi à améliorer la redevabilité des institutions (qui doivent rendre compte, comme le stipule la Constitution, des moyens financiers qui ont été mis à leur disposition).

(13) Qui comprend treize orientations politiques et dix orientations stratégiques pluriannuelles.

(14) Le budget du gouvernement est présenté en quinze missions, elles-mêmes subdivisées en soixante programmes.

(15) La Chambre Territoriale des Comptes relève de l'État.

(16) Bilan de l'accord de Nouméa, 2011.

(17) À titre d'illustration, le défaut de coordination inhérent au secteur du tourisme ou de la gestion de l'emploi et des compétences (existence de trois services de placement, difficultés dans la production de statistiques fiables en matière de chômage et une difficulté réelle à combler les déséquilibres, qu'ils soient géographiques ou en termes de compétences et de métiers).

La gouvernance et les pratiques démocratiques

Le rôle des organisations de la société civile (OSC)

Le rôle des OSC est à développer en vue d'une meilleure prise en compte de ces acteurs dans les processus décisionnels et de mise en œuvre des politiques et programmes de développement en Nouvelle-Calédonie (cf. redevabilité sociale)[18].

En effet, au-delà des questions liées strictement au partage des compétences entre les différents échelons des pouvoirs publics et institutions, la gouvernance apparaît comme un levier déterminant pour conforter le sentiment d'appartenance à une même société, responsabiliser au mieux les citoyens pour qu'ils s'approprient le processus de construction du pays et assurer, en définitive, une stabilité et un développement durables.

Néanmoins, la mise en œuvre de la gouvernance et le développement du rôle de la société civile nécessitent de résoudre les difficultés actuelles, de surmonter certains obstacles et de réunir un certain nombre de conditions et pré-requis, parmi lesquels :

- la compréhension de la sphère publique comme domaine d'action des pouvoirs publics ;
- l'absence de continuité des politiques publiques et le manque d'ambition collective ou de « vision pays » ;
- les difficultés à formuler et à atteindre des objectifs relevant de l'intérêt général ;
- la forte présence de l'institutionnel dans la sphère de la société civile et l'incompréhension du fait associatif dans sa globalité et dans son potentiel. Les associations calédoniennes se trouvent ainsi parfois considérées comme des modes de gestion plus souples, similaires à des « prestataires de services », parfois placées sous la tutelle des institutions publiques ;
- hormis les conseils de quartiers ou les conseils de jeunes, essentiellement mis en place dans les communes du Grand Nouméa, le développement des outils de participation, tels les jurys citoyens, les budgets participatifs, les assemblées participatives électroniques, les sondages délibératifs, les réseaux sociaux via internet, les débats libres, ou les comités consultatifs, reste insuffisants. Malgré le développement naissant d'instances et d'outils paritaires, une confusion demeure entre les fonctions de « consultation » et de « participation » ;
- la culture de suivi (indicateurs) est encore au stade embryonnaire et reste trop cantonnée à la sphère administrative.

Dès lors, la rénovation des pratiques démocratiques et une redevabilité sociale accrue des politiques publiques restent des objectifs à atteindre. L'espoir est donné, temporisant le diagnostic établi, par le développement d'expériences de participation citoyenne en Nouvelle-Calédonie qui témoignent d'une volonté de changement dans la relation entre les citoyens et les institutions publiques.

Une société civile dynamique mais peu structurée, et fortement ancrée dans un mode de pensée sur la prestation de services

Outre les faiblesses au niveau de la structuration des OSC et la prévalence d'une certaine culture individuelle au sein des acteurs de la société civile rappelées dans le diagnostic, ces dernières sont confrontées, en Nouvelle-Calédonie, à de profonds problèmes structuraux, tels que :

- la dépendance financière excessive des associations vis-à-vis des pouvoirs publics,

(18) La redevabilité sociale peut être définie comme une approche visant à mettre en place une redevabilité reposant sur l'engagement civique, c'est-à dire un engagement auquel les citoyens ordinaires et/ou les organisations de la société participent directement ou indirectement pour exiger des comptes de leur gouvernement. Les mécanismes de redevabilité sociale incluent de nombreuses actions et outils que les citoyens, les ONG et les médias peuvent utiliser pour demander des comptes aux autorités publiques.

sans qu'il existe une politique publique affirmée et transparente en matière d'octroi de subventions. L'absence d'une culture de responsabilité sociale, tant de la part des entreprises (avec quelques exceptions, par exemple dans le secteur de l'environnement), comme de la part des citoyens, limite les possibilités de financement pour les OSC calédoniennes ;

- la faible professionnalisation des structures[19] et le développement encore très sommaire des mécanismes et des outils de gouvernance interne, y compris s'agissant de la culture d'évaluation et de suivi de la performance. En outre, sont encore rares les structures autonomes, accompagnant les associations ;

- les faiblesses au niveau du cadre juridique, notamment :
  - le manque de réglementation et de concertation en matière de vie associative au sein de l'administration, entraînant un déficit de lisibilité ;
  - la complexité et la lourdeur de la procédure de reconnaissance d'utilité publique ;
  - l'inaccessibilité de la reconnaissance sectorielle ;
  - le faible développement des statuts adaptés à l'entreprise sociale. D'autres formules seraient à envisager, telles les associations intermédiaires, ou, plus innovantes, les Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif (SCIC),
  - l'absence de reconnaissance du bénévolat.

La transparence des données reste à organiser, via notamment :

- la mise à disposition des données comptables des sociétés déposées au greffe du tribunal ;
- Favoriser l'accès aux données et informations produites par l'administration ;
- l'abaissement du seuil qui rend obligatoire l'intervention d'un Commissaire aux comptes, maillon essentiel dans la régulation économique, dans la sécurité et la fiabilité des données et pour la confiance des investisseurs.

b. Les faiblesses de l'organisation et des moyens

Organisation et gestion des ressources humaines

Une diversité des statuts de la fonction publique rendant complexes l'organisation et la gestion des ressources humaines

La complexité de l'organisation de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie se traduit notamment au travers de l'existence de plusieurs fonctions publiques (de la Nouvelle-Calédonie, communale), de la multiplicité des statuts au sein de celles-ci (statut privé ou public et plusieurs statuts publics : général et spéciaux : enseignement, santé, social, culture, incendie, technique), ces éléments ne concourant pas à la mobilité, *a fortiori* interinstitutionnelle.

Une formation des personnels d'encadrement insuffisante

Les transferts de compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie ont mis en exergue la nécessité de renforcer le vivier de personnel d'encadrement et de direction de la fonction publique. Cela concerne la politique de formation continue, mais celle-ci implique la mise en phase de dispositifs d'évaluation, de formation et de gestion des carrières.

Une gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) à optimiser

Les transferts invitent aussi à mieux anticiper les besoins en compétences et en emplois. C'est le cas dans l'enseignement avec les besoins en personnels enseignants et non enseignants suite aux transferts de compétences du premier puis du second degré (4 623 emplois pour le public, hors enseignement supérieur, dont 577 d'encadrement), dans le domaine des transports avec l'aérien et le

(19) À l'exception des organisations paraétatiques et quelques grandes associations à Nouméa.

maritime, de la sécurité civile, etc. Cette GPEC deviendra aussi une gestion prévisionnelle de l'emploi local (GPEL) lorsque des textes auront été votés en ce sens pour la fonction publique.

Les finances publiques

Le contexte des finances publiques

Pour mémoire[20], les dépenses du secteur public calédonien s'élevaient à 383 milliards XPF en 2008, dont 55 % de dépenses de fonctionnement (charges salariales essentiellement, représentant près des trois quarts des dépenses de fonctionnement), et 30 % de prestations sociales versées aux ménages. L'effort d'investissement représentait, à l'époque, 9 % des dépenses totales, soit 33 milliards XPF. Depuis 2008, les dépenses d'investissement annuelles ont doublé.En 2008 toujours, les recettes du secteur public calédonien s'élevaient à 406 milliards XPF, dont 58 % en provenance des prélèvements obligatoires, répartis entre les impôts (148 milliards XPF) et les cotisations sociales (89 milliards XPF). Les transferts en provenance de l'État s'élevaient à 137 milliards XPF, soit 34 % des ressources du secteur public calédonien. Les autres ressources provenaient de recettes directes à hauteur de 6 % du total (22 milliards XPF).

En 2010[21], les seules dépenses du gouvernement et des trois provinces s'élevaient à plus de 275,5 milliards XPF pour plus de 293,8 milliards XPF de recettes.

Les hypothèses de quasi-doublement des dépenses publiques à l'horizon 2025 conduisent à un impératif de garantie de moyens financiers. La soutenabilité des finances publiques passe donc impérativement par l'identification des ressources propres à mobiliser pour financer les charges liées, notamment, à l'augmentation des dépenses de santé. Le montant de ces ressources nécessaires dépend, en premier lieu, de la dynamique des transferts publics métropolitains, soient 140 milliards XPF par an (maintien, réduction progressive ou arrêt) sur l'ensemble de la période.

Les budgets

Notons que les budgets du gouvernement de la Nouvelle Calédonie, des provinces et des communes ont tous plus que doublé en seulement dix ans. Globalement, le poids important des dépenses non affectées et des « services communs ou généraux », ainsi que la faiblesse des taux d'exécution des dépenses prévues, traduisent les difficultés de mise en œuvre des politiques, probablement par défaut de stratégie en amont et d'outils de pilotage ensuite.

- Ainsi, en 2011[22], le non ventilable et les services généraux représentaient globalement plus de 47 % des dépenses constatées, avec un poids variant de 8 % à 64 % et 80 %, selon le type d'institution (gouvernement, provinces, communes) et de dépense (fonctionnement, investissement). Cet aspect trouve généralement son origine dans l'utilisation a minima, par les institutions, de la présentation par fonction, pourtant obligatoire. En conséquence, les dépenses relevant du non ventilable ou des « services généraux ou communs d'administration » restent très importantes, ce qui nuit à la lisibilité des politiques publiques et ne permet pas d'afficher les priorités.

- La moyenne des taux d'exécution des budgets de 2011 est globalement très faible par rapport aux ratios et pratiques couramment admis en finances publiques locales. Elle est cependant plus faible en fonctionnement qu'en investissement, et varie en moyenne de 77 % à 86 %. Ces taux moyens masquent toutefois des écarts importants entre les taux d'exécution, avec une fourchette allant de 50 % à 100 %, selon le type d'institution et de dépense (fonctionnement, investissement). Ces chiffres interrogent sur les capacités d'anticipation, de programmation, de mise

(20) Tableaux de l'Économie Calédonienne, source : ISEE 2011. Le secteur public s'entend dans sa globalité, toutes institutions et secteurs confondus (dont santé, social, institutions publiques, hôpitaux publics, etc.).
(21) Bilan économique et social, source : ISEE, 2012.
(22) Source : comptes administratifs 2011 du gouvernement, des trois provinces et des six principales communes calédoniennes.

en œuvre (capacité à faire ou à faire faire) et de pilotage des collectivités calédoniennes, tant pour déterminer les budgets primitifs que pour les réajustements nécessaires en cours d'année.

Cette faiblesse du taux d'exécution a déjà été signalée depuis plusieurs années par la Chambre territoriale des comptes. Cette particularité se retrouve également dans les contrats de développement liant l'État aux différentes collectivités concernées (cf. faible taux de réalisation des Codev de la 3e génération 2006-2010, selon les bilans publiés au 31 décembre 2010).

Des communes sous dotées

Caractérisée notamment par un budget de répartition[23], la Nouvelle-Calédonie, qui perçoit en effet la quasi-totalité des impôts, droits et taxes en vigueur sur le territoire, en redistribue 74,25 %, dont 57,5 % aux provinces (dotations) et 16,75 % aux communes (via le Fonds Intercommunal de Péréquation - FIP). Selon les derniers chiffres disponibles[24], les communes calédoniennes, qui ne disposent donc pas de fiscalité propre, sauf exceptions récentes (elles perçoivent des centimes additionnels sur les patentes, la contribution foncière et les droits d'enregistrement, et depuis 2010 la Taxe Communale d'Aménagement - TCA), ont perçu 43 milliards XPF de recettes en 2009, dont :

- 16 milliards XPF en provenance du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, *via* le FIP ;
- 6 milliards XPF en provenance de l'État, *via* la dotation globale de fonctionnement.

Les communes font également l'objet d'un soutien financier dans le cadre des contrats (de développement) liant l'État à de nombreuses communes.

Les trente-trois communes de Nouvelle-Calédonie se caractérisent par leurs superficies importantes, leurs moyens financiers et humains limités, la complexité des systèmes et des modes de gestion[25], et la quasi absence de services ou compétences mutualisés (sauf exceptions au sein du Grand Nouméa).
Parmi les cinquante plus grandes communes de France[26], on dénombre vingt-six communes calédoniennes (sur trente-trois) et seules trois communes de métropole, les autres se situant en Guyane. De même, le réseau routier communal[27] représente 76 % du réseau routier calédonien, soit 4 268 km de voirie communale[28].

1 NOMBRE MOYEN D'AGENTS COMMUNAUX SELON LA TAILLE DE LA COMMUNE AU 31 DÉCEMBRE 2009[e] :

Seule la ville de Nouméa fait partie des 0,7 % de villes françaises dont les effectifs sont supérieurs à 1 000 personnes.

	Population en nombre d'habitants[a]	nombre d'agents[b]	km de voirie[c]
Nouméa	91 386	1 382	450
Mont-Dore	26 183	263	309
Dumbéa	24 431	257	433
Païta	17 203	159,5	589
Koné	7 954 arrondis à 8 000[d]	59	527
Poindimié	6 242	55	

	Effectif moyen par collectivité[e]
Strate de 3 500 à 4 999 habitants	58
Strate de 5 000 à 9 999 habitants	116
Strate de 10 000 à 19 999 habitants	274
Strate de 20 000 à 49 999 habitants	659
Strate de 50 000 à 99 999 habitants	1 503

(a) Recensement ISEE, 2009, (b) Comptes administratifs 2011. Nombre d'agents = effectif budgétaire 2011, (c) Voirie = voies urbaines + voies communales ou municipales + chemins ruraux sur le territoire et à la charge de ladite commune, (d) Le chiffre de 8 000 habitants en octobre 2011 est officiellement utilisé par la mairie, sachant que le cap des 8 500 habitants a été franchi fin 2012, (e) Les collectivités locales en chiffres, *2012, direction générale des Collectivités locales (DGCL).*

(23) Ce budget de répartition résulte de l'organisation budgétaire mise en place par la loi référendaire du 9 novembre 1988, confirmé par la Loi organique du 19 mars 1999.
(24) Source ISEE : Tableaux de l'Economie Calédonienne, TEC, 2011 (cf 2012).
(25) Cf. différents statuts publics et privés des personnels communaux, gestion directe ou déléguée, etc.
(26) Source : IGN, 2011.
(27) Source : ISEE, 2006
(28) 80 % de celle-ci est composée de routes municipales et voies urbaines (routes desservant des intérêts municipaux et entretenues par les communes, dont la largeur d'emprise est au moins égale à 20 m). Le reliquat (892 km) est constitué de chemins ruraux, majoritairement des pistes).

Ainsi, se posent les problématiques d'équipement des communes et du rééquilibrage, de remise à niveau en matière de réseaux (assainissement, eau, électrification, remplacement des pistes par de la voirie, etc.) ou d'équipements (écoles, transports et cantines scolaires).

3.4.3 Les dynamiques internes et externes

De façon transverse, des tendances de fond impactent notablement la situation calédonienne et doivent être prises en compte à l'horizon 2025.

a. Sur le transfert des compétences et du droit calédonien

Les transferts de compétence relèvent du domaine des lois du pays[34].

Droit civil et droit commercial

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a récemment[35] habilité son président à signer une convention fixant les mesures d'accompagnement de l'État pour l'exercice par la Nouvelle-Calédonie, des compétences relatives au droit civil, aux règles concernant l'état civil et au droit commercial. Cette convention comporte deux volets : l'assistance technique et l'aide à la formation. L'assistance technique vise à bénéficier de l'accompagnement de l'État pour l'élaboration des règles dont la Nouvelle-Calédonie aura la charge après le transfert de compétence. La formation concerne les agents de la Nouvelle-Calédonie qui ont vocation à exercer dans le domaine des compétences transférées, pour lesquels il est prévu l'organisation de stages réguliers, au sein de l'administration centrale de l'État ou dans des organismes publics nationaux.

L'élaboration du droit calédonien

Nécessaire outil d'interprétation des textes, le droit calédonien est encore en construction et insuffisamment actualisé (cf. droit commercial, droit des assurances, droit privé).

La création récente d'un observatoire de la législation civile et commerciale

Lors de la séance du 25 juin 2013, dans le cadre du transfert de compétence à la Nouvelle-Calédonie du droit civil et du droit commercial, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a approuvé la création d'un observatoire de la législation civile et commerciale. Placé auprès de la direction des Affaires juridiques du gouvernement, cet observatoire poursuivra essentiellement trois objectifs :

- favoriser la mutualisation des connaissances sur l'état du droit applicable en Nouvelle-Calédonie,
- permettre aux institutions de la Nouvelle-Calédonie de garantir un niveau élevé de sécurité juridique en droit civil et en droit commercial,
- contribuer, par son expertise, à l'élaboration des politiques publiques afférentes.

(34) Article 99, 12 de la loi organique modifiée du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.
(35) Lors de la séance du 18 juin 2013.

b. Les attentes et implications plus importantes de la société civile

- **L'évolution des attentes des citoyens** à la fois pour des raisons démographiques, mais aussi en termes de qualité et de services en lien avec l'évolution des pratiques (paiement électronique, internet, pratiques de relation client des entreprises de services, etc.).

Les attentes du citoyen vis-à-vis de l'action publique :

- emploi, éducation, santé, habitat et services à l'habitat ;
- plus d'exigences, mais des requêtes contradictoires, une demande accrue pour des services (quantitativement et qualitativement par exemple, du fait du vieillissement de la population, renchérissant notamment le poids des dépenses de santé et leur financement) induisant potentiellement des coûts majorés, et une volonté concomitante de limiter ou de réduire les impôts, ce qui conduit à un effet ciseaux ;
- volonté d'être associé à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques (cf. réactions aux enquêtes administratives, manifestations contre la vie chère) ;
- demande de transparence et d'équité dans les traitements.

Source : France 2025, volet action publique.

- **L'évolution de l'expression des usagers ou de leurs représentants**, concrétisant une implication accrue de la société civile dans les débats de société : associations, groupes d'intérêts, instances de gouvernance et de participation diverses, démocratie participative, etc.

c. La révolution des TIC

L'installation des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) au cœur de la société et de l'administration (open data, e-administration et e-démocratie)[36] ouvre l'opportunité, pour la Nouvelle-Calédonie, de devenir une « cyber-référence » dans le Pacifique.

Depuis 2008, la Nouvelle-Calédonie est raccordée aux réseaux optiques internationaux par le câble sous-marin Gondwana qui rejoint Sydney (investissement de l'OPT de 4,6 milliards XPF pour assurer la connectivité internationale de la Nouvelle-Calédonie, 1 883 Mbits en avril 2011).

Les dernières données publiées dans le baromètre numérique de l'Observatoire numérique de Nouvelle-Calédonie montrent que :

- 72 % des ménages possèdent au moins un ordinateur (fixe ou portable), 62 % des ménages (7 foyers sur 10) possèdent au moins un portable (y compris Notebook), mais 37 % des foyers équipés n'ont pas accès à internet ;
- 46 % des ménages disposent d'un accès internet à domicile (42 000 abonnés à internet, ADSL, en décembre 2012)[37] et 41 % d'un abonnement à d'autres réseaux de diffusion (Canal satellite) ;
- 95 % des ménages sont équipés d'un téléphone, fixe (60 %) ou mobile (92 %) ;
- 96 % ont une télévision.

Avec d'une part, le taux d'équipement des ménages (sphère privée), et, d'autre part, les équipements publics (Espaces Publics Numériques - EPN -, médiathèques, bibliothèques, maisons communes, etc.) palliant le manque d'équipement à domicile observé en régions nord, est et îles Loyauté, ainsi que dans les tribus, la révolution numérique avance en Nouvelle-Calédonie.

Récemment[38], le gouvernement a engagé la Nouvelle-Calédonie dans le secteur de l'économie numérique, secteur le plus porteur au monde, générateur d'emplois et représentant près de 6 % du PIB local[39], à travers le PSEN (Plan Stratégique de l'Économie Numérique). Celui-ci se décline sur cinq ans et trente-trois actions, et pèse 8 milliards XPF. Chaque partenaire sera représenté dans le Conseil numérique[40], outil de gouvernance du PSEN. Une large part du PSEN est consacrée au volet « confiance numérique ». De fait, payer ses impôts en ligne ou accéder à son compte CAFAT nécessite de mettre en ligne des données personnelles et de payer avec sa carte bancaire. Les enjeux de sécurité et de confiance liés à l'utilisation d'internet engendrent ainsi de nouvelles problématiques, souvent mal perçues par les usagers.

(36) Les données publiques ouvertes ont vu le jour aux États-Unis dès 1966 avec l'adoption de la loi sur le libre accès à l'information, la Freedom of Information Act, amendée plusieurs fois, notamment en 2007 par la loi Open Government Act. En France, l'ouverture s'est faite dans le domaine du droit en 2002.

(37) Fin 2011, le marché des 42 000 abonnés (46 % des ménages) se répartit entre cinq fournisseurs d'accès (FAI), avec deux opérateurs leaders (Lagoon, et Can'l) et trois plus petits acteurs (MLS, Nautile, Internet NC).

(38) Les Nouvelles Calédoniennes du 14 août 2013.

(39) 246 des 965 entreprises du secteur, telles que l'OPT, ont produit 44 milliards XPF de chiffre d'affaires en 2009 (données DSF).

(40) Formé de douze membres représentant les provinces, les mairies, l'OPT, les chambres consulaires et le Congrès.

L'*open data* consiste, pour les administrations, à mettre à la disposition de tous les publics l'ensemble de leurs données qui ne seraient pas à caractère personnel ou protégées par un droit de propriété intellectuelle, ou encore mettant en jeu la sécurité publique. Ces données sont valorisées en étant intégrées dans des services de géolocalisation, d'informations en temps réel (horaires), de connexions à des services partagés ou encore de captages d'informations (environnementales).

Ainsi, dès 2014, le site **www.service-public.nc** sera mis à la disposition des Calédoniens pour réaliser leurs démarches administratives. Ce sont près de 100 000 foyers qui pourront déclarer leurs impôts en ligne. Dans le cadre et l'esprit du projet *via* les « cases numériques », des bornes Wi-Fi publiques, sur le même principe que celle récemment installée sur la place des Cocotiers, devraient essaimer, comme les cyberespaces. Devraient également être développés :

- la visioconférence pour la formation à distance,
- le raccordement des établissements scolaires et de santé à l'internet haut débit,
- le partage des données publiques
- les filières pour l'éducation numérique,
- et même la réalisation d'une étude sur l'exploitation du décalage horaire avec la métropole pour assurer la continuité et les échanges dans le travail.

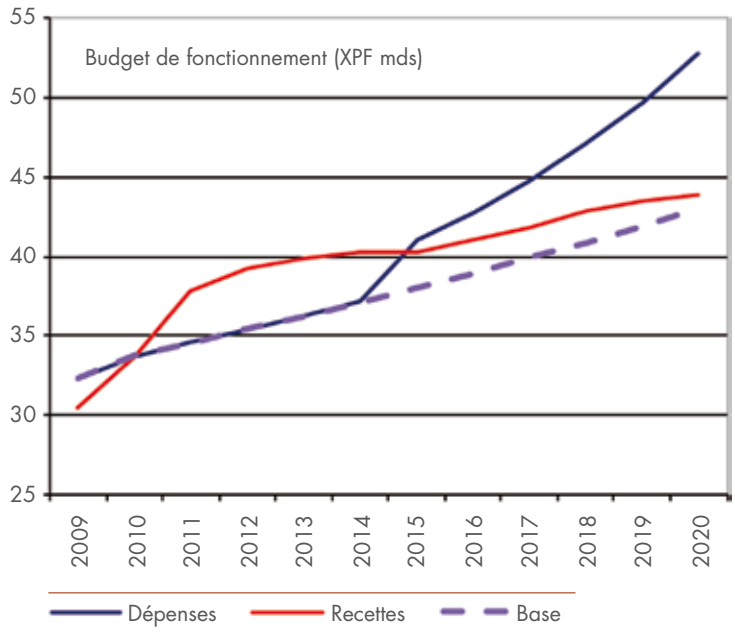
Les mutations liées à la cyberdémocratie procèdent des deux tendances précédentes.

La révolution des TIC et l'essor des réseaux sociaux (multiplication des médias d'information) procurent de nouveaux supports et reliefs à l'engagement citoyen en Nouvelle-Calédonie, même si les fractures numériques liées à la géographie, au revenu et au type de population se superposent et accentuent au final les inégalités d'accès aux services et à la connaissance parmi les territoires et les populations. 95 000 Calédoniens sont ainsi activement présents sur les réseaux sociaux (personnes déclarées sur Facebook en mai 2012), soit 47,5 % de la population, alors qu'un réseau calédonien a été créé sur Linkedin début 2012 (1 229 membres recensés fin mai 2013[41]).

d. L'inflation des dépenses publiques

L'évolution exponentielle des besoins (liée notamment aux dépenses sociales) et la **pression concomitante accrue sur les ressources budgétaires** dans un contexte d'évolution des transferts financiers de la métropole. Au moyen d'un outil de projection macro-économique à moyen et long termes (modèle Beautemps[42])

2 EFFET DE CISEAUX : ÉVOLUTION EXPONENTIELLE DES BESOINS ET PRESSION ACCRUE SUR LES RESSOURCES BUDGÉTAIRES



(41) 146 membres recensés fin mai 2013 pour Viadeo (groupe « Nouvelle-Calédonie »). Concernant Twitter, le seul indicateur actuellement disponible est celui des « Followers » des gros « sites » calédoniens : NRJ compte ainsi le plus de suiveurs (2 800 personnes).

destiné à mesurer la soutenabilité de la dépense publique[43], la modélisation de la situation financière de la Nouvelle-Calédonie a mis en évidence un risque réel pour la Nouvelle-Calédonie de faire face à une situation de cessation de paiement à court terme.

e. L'évolution des transferts financiers de la métropole

Dans l'hypothèse, très favorable, où ces transferts demeureraient constants (soit 140 milliards XPF par an), alors le financement des charges (dépenses publiques et prestations sociales) supposerait d'augmenter les prélèvements obligatoires (fiscalité et cotisations sociales) de près de 7 % par an, ce qui correspond à une multiplication par un peu plus de deux des recettes propres entre 2013 et 2025. (Voir figures n° 3 et 4)

Le PIB (sur lequel repose l'ensemble des prélèvements obligatoires) ne devant pas progresser à la même vitesse, ces conditions induiraient alors une augmentation du taux de prélèvements obligatoires (soit la part de la richesse calédonienne affectée au financement de la totalité des dépenses socialisées) d'une dizaine de points pour atteindre 36 % du PIB à l'horizon 2025.

f. Les outils de la gouvernance

Les intercommunalités en construction

Récemment[44], les statuts du Syndicat Intercommunal du Grand Nouméa (SIGN) ont été modifiés par les conseils municipaux des quatre villes, de façon à permettre de plus grandes marges de manœuvres au SIGN.

La création d'autorités administratives indépendantes de contrôle de l'action publique

Ainsi, dans le cadre de la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles, l'Autorité locale de la concurrence a été récemment mise en place en vue de contrôler et de sanctionner d'éventuelles ententes et abus de positions dominantes.

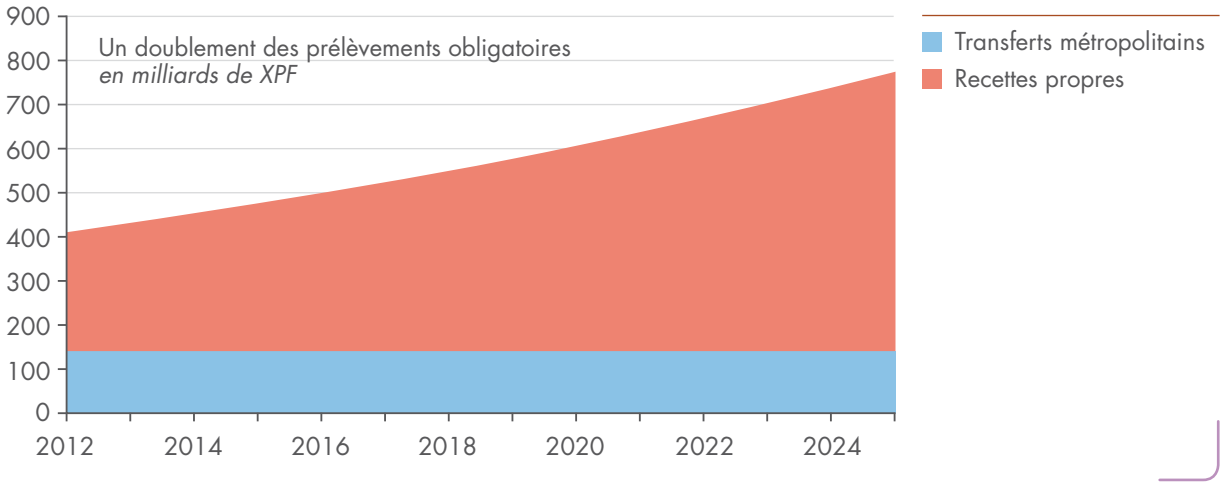
3 HYPOTHÈSE D'ÉVOLUTION DES RESSOURCES À TRANSFERTS CONSTANTS

	2013	2025	TCAM(*)
Recettes propres	290	640	6,8%
Transferts métropolitains	140	140	0%
TOTAL	430	780	5,0%

**Taux annuel moyen de croissance en milliards XPF*

(42) Cf. Bulletin Beautemps n°2, juin 2010.
(43) Dont s'est doté le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.
(44) Les Nouvelles Calédoniennes du 27 août 2013.

4 AJUSTEMENT PAR LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES



Dans le cadre du transfert, au 1er juillet 2013, du droit civil et du droit commercial à la Nouvelle-Calédonie, le président du gouvernement, le Haut-Commissaire et la présidente du Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) ont signé la convention de coopération entre la Nouvelle-Calédonie et l'autorité publique indépendante instituée auprès du garde des Sceaux pour assurer la surveillance et le contrôle de la profession d'expert-comptable. Le gouvernement garantit ainsi l'indépendance et le contrôle des commissaires aux comptes. En effet, cette profession est chargée d'une mission de contrôle légal : certifier que les comptes des entreprises contrôlées sont réguliers et sincères et donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière ainsi que du résultat de l'entreprise.

De fait, cette convention prévoit un accompagnement du régulateur national sur toute question relative à la surveillance de la profession, ainsi qu'au respect de la déontologie et de l'indépendance des commissaires aux comptes.[45]

La modification du rapport entre pouvoirs politiques et économiques par la mondialisation de l'économie calédonienne (multinationales)

Dans une économie fortement dépendante de sa ressource naturelle non durable, le nickel, ouverte à la mondialisation et aux firmes multinationales, les risques sont grands que les enjeux et comportements politiques se traduisent par une dilapidation de la rente procurée par le nickel. La faiblesse des institutions politiques locales par rapport aux acteurs économiques du secteur peut aussi expliquer, en partie, dans certains pays riches en ressources naturelles, ce que les économistes appellent « la malédiction des ressources naturelles », c'est-à-dire que ces pays se développent moins rapidement que d'autres qui en sont dépourvus, parce que la rente n'a pas été capitalisée pour le futur. Pour certains observateurs de l'économie calédonienne, le pacte de stabilité fiscale obtenu par les opérateurs métallurgiques qui interviennent sur le sol calédonien peut être analysé comme une manifestation de la malédiction des ressources.

(45) L'accompagnement du H3C visera principalement à : conseiller le gouvernement en matière de contrôle des professionnels, apporter son soutien à l'élaboration et à l'exécution du programme annuel de contrôle, adresser des recommandations, répondre à toute consultation en lien avec la surveillance de la profession et le respect de la déontologie, préconiser au gouvernement la mise en œuvre de ses avis, délibérations et bonnes pratiques, transmettre tout document relatif aux normes d'exercice professionnel, apporter son expertise dans le cadre des relations avec les autorités d'État exerçant des compétences analogues.

Le contrôle de cette ressource par les institutions calédoniennes et de son utilisation dans le futur (constitution d'un fonds souverain) devient un enjeu majeur pour la population calédonienne. La tentation d'utiliser les ressources budgétaires, en période de croissance des recettes, à des fins électorales et de court terme, est grande, ici comme ailleurs. La capacité à renforcer la gouvernance de ce secteur, par une vision pays partagée, est un défi lancé aux responsables des institutions calédoniennes. Celle-ci passe notamment par des prises de participation dans le capital des sociétés métallurgiques.

La construction politique de la région Pacifique Sud, les enjeux géostratégiques

La Nouvelle-Calédonie doit trouver sa place dans un monde fondé sur des relations d'interdépendance entre les régions et les nations. Le transfert des compétences et l'évolution institutionnelle impliquent de définir des éléments et des outils de politique extérieure.
Ainsi, la puissance publique calédonienne est amenée à reconsidérer durablement son action sous l'effet de ces dynamiques internes et externes. Simultanément, la reconfiguration de l'action publique dépend également de contraintes budgétaires (optimisation de la gestion des finances publiques et performance des politiques publiques).

Issu des accords de Matignon et de Nouméa, le modèle calédonien de gouvernance a largement fait ses preuves historiques. Néanmoins, en vue d'accroître l'efficacité des politiques publiques, certaines imperfections ou dysfonctionnements peuvent être réduits en améliorant le fonctionnement des services, en renforçant les coordinations ou encore en se dotant d'outils nouveaux. De même, des mécanismes de gouvernance innovants, intégrant la société civile, permettant d'initier des dynamiques communes, d'accéder aux attentes des citoyens et de renforcer leur implication au niveau de l'action publique, devront être élaborés.