Nouvelle-Calédonie 2025

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



Ce document est téléchargeable sur le site :

www.nouvellecaledonie2025.gouv.nc





Le présent document « Diagnostic et Enjeux » clôture la première phase d'élaboration du schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie.

UN SCHÉMA DE DÉVELOPPEMENT, **POURQUOI ?**

Le 14 mai 2008 a été lancée la démarche « Nouvelle-Calédonie 2025 », dont le but est l'élaboration, avec toutes les forces vives du pays, du « schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie ».

Ce schéma est cadré par l'article 211 de la loi organique du 19 mars 1999 :

- son objectif est de constituer un cadre de cohérence pour les politiques publiques, en exprimant les « orientations fondamentales » du pays en matière d'infrastructures, de formation initiale et continue, d'environnement, d'équipements, de services d'intérêt territorial, et de développement économique, social et culturel;
- c'est un schéma qui oriente mais ne contraint pas : sa seule conséquence juridique est que les futurs contrats de développement soient compatibles avec lui :
- il doit traduire ces orientations sous forme d'objectifs à atteindre, mais comporte une dimension de programmation: il doit prévoir les moyens à mettre en œuvre par l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes.
- il veille à un développement équilibré du territoire, et en

- particulier au rééquilibrage de la répartition des fonds publics bénéficiant aux provinces et communes ;
- son élaboration est de la responsabilité conjointe du haut-commissaire et du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie; il est in fine approuvé par le congrès, après avis des assemblées de province, des communes, du sénat coutumier et du conseil économique et social;
- il est évolutif : il doit être réexaminé, après évaluation, tous les cinq ans.

C'est, sur le fond, l'expression d'un projet de société à long terme, qui doit décliner les aspirations fondamentales sur lesquelles repose le consensus calédonien :

- destin commun,
- rééquilibrage,
- développement durable,
- volonté partagée de construire le pays.



Emmanuel Righetti

UN PRÉALABLE : LA FORMULATION CONCERTÉE D'UN DIAGNOSTIC ET DES PRINCIPAUX ENJEUX

La méthode retenue pour préparer ce schéma repose sur deux grands principes.

D'abord, décision a été prise de consacrer la première étape de la démarche à un travail de diagnostic : en effet, en formulant d'abord les grandes questions qui se posent au pays, le débat ultérieur, relatif aux solutions, sera rendu plus objectif et mieux fondé. Ce diagnostic doit se conclure par la formulation des principaux enjeux auxquels est confrontée la société calédonienne dans les prochaines années : cette formulation est indispensable pour organiser le travail de l'étape suivante, à savoir arrêter de grands objectifs, ainsi que les méthodes et moyens à mettre en œuvre pour les atteindre.

Ensuite, et puisque le projet de société qui sous-tendra le futur schéma ne peut se concevoir qu'en écoutant tous les acteurs concernés, et en recherchant largement le consensus, la démarche a été conçue comme aussi participative que possible (dans la limite des moyens raisonnables mobilisés pour l'animation des débats) : mobilisation de 250 organismes au sein des « conférences des acteurs de l'aménagement et du développement », travail en ateliers à participation élargie, nombreuses réunions de restitution et débat, etc.

SOMMAIRE

LE	DIAGNOSTIC	11
1. L	A SOCIETE FACE AU DEVELOPPEMENT	14
1.1	De fortes mutations démographiques à l'horizon 2025	14
	Des indicateurs démographiques approchant ceux des pays les plus développés	
	Des écarts qui se sont en partie comblés entre provinces	14
	53 000 habitants de plus dans 15 ans	15
	Un nombre total de jeunes qui se stabilise	
	Un triplement des personnes ayant plus de 65 ans	
	Un nombre de ménages en hausse de 50%	
	Une population de l'agglomération-capitale en hausse de 40%	
	Un besoin de créations d'emplois devenant plus limité	
1.2	Une identité calédonienne à la fois très présente, et en construction	
	L'émergence de l'identité calédonienne	
	et l'affirmation identitaire propre à chaque communauté	
	La question identitaire, élément-clef pour la construction du destin commun	
	La place particulière de la communauté kanak	
1.3	Des politiques culturelles variées	
	Des politiques culturelles essentielles pour accompagner les mutations de la société	
	Un outil à la dimension du pays : l'ADCK	
	Un manque de cohérence, et de lisibilité interne et externe	
	Des politiques culturelles bénéficiant de moyens financiers importants	
1.4	Une ouverture progressive au monde	
	L'importance de la coopération régionale	
	Un manque de « benchmarking » et de prospective	
	Une population de plus en plus tournée vers le monde	
	Une formation à l'anglais qui progresse mais qui reste insuffisante	
	Une internationalisation des formations en évolution	
	Mais une peur profonde et non fondée d'être submergé par les nouveaux arrivants	
1.5	La recherche d'un équilibre entre coutume et modes de vie modernes	
	Des évolutions sociales induisant des problèmes nouveaux	
	Des freins au développement ?	
	Ou un atout pour se développer autrement ?	
	Une demande sociale d'adaptation de certains aspects de la coutume	
	Une société en perte de repères, et manquant de « modèles »	
1.6	Un malaise social certain	
	De fortes et persistantes inégalités économiques	
	malgré une hausse globale significative des revenus	
	Des expressions nouvelles de ces difficultés sociales	
1.7	Solidarité et égalité des chances au cœur d'un nouveau contrat social	
	L'accord de Nouméa : un texte fondateur	
	Des politiques de solidarité et d'égalité des chances en construction	
	Des mesures d'accompagnement social	
	Des budgets sociaux encore modestes	
18	Des écarts entre niveaux d'aides pas toujours bien acceptés	
1 0	Un système de santé nerformant	21

	Des équipements conséquents	
	Une nouvelle carte des établissements de santé	27
	Les professionnels de santé : un nombre relativement important	
	mais une répartition géographique inégale	
	Un accès aux soins inégal	
	Des problèmes de santé liés à une mauvaise alimentation	
	Une attention insuffisante accordée à la médecine et à l'information préventives	
	Un système de protection sociale à l'équilibre précaire	
1.9	D'importantes difficultés sur le logement	
	Un domaine impliquant de nombreux acteurs publics	
	Une excessive cherté de l'immobilier, à la location ou à l'achat	
	Un déficit global en logements, peut-être en cours de rattrapage	
	Le logement social, une réponse partielle à la cherté des prix	
	Une forte demande de logements sociaux	
	Un effort de rattrapage volontariste	
	mais un rythme de livraison encore insuffisant	
	Une situation qui laisse perdurer le problème des squats	33
2.	FORMATION INITIALE ET CONTINUE	34
2.1	Primaire et secondaire : un système éducatif à mieux adapter aux enjeux sociaux	
	L'école, creuset du destin commun	
	Des résultats préoccupants à la sortie du primaire, avec de fortes inégalités	
	Une réussite scolaire en net progrès en fin de secondaire	
	·	
	Une adéquation difficile des filières BEP-CAP aux besoins des entreprises	
	Une orientation déficiente	
	Une densité d'établissements globalement satisfaisante	
	Des établissements en général bien financés	
	Des conditions de scolarisation qui restent à améliorer	
	Des enseignants parfois insuffisamment préparés aux spécificités du pays	
	Une difficulté à pourvoir certains postes en brousse et dans les îles	
	Un accompagnement des élèves et des familles insuffisant	
	L'enseignement secondaire : une compétence-clef pour la Nouvelle-Calédonie	
	Un projet éducatif à construire	
2.2	Enseignement supérieur : encore trop peu de jeunes diplômés	
	Une situation inquiétante pour un pays développé	
	Une offre locale de formations supérieures en progrès, mais restant limitée	
	Une vie étudiante difficile au quotidien pour certains	
	La formation hors territoire, une solution indispensable pour former certains cadres du pays	
	Un effort spécifique pour le rééquilibrage : le dispositif cadres-avenir.	
2.3	Une formation professionnelle d'une importance toujours plus cruciale	
	Une formation professionnelle structurée	
	qui doit s'adapter au contexte	
	Les limites de la formation professionnelle en termes de coût	
	L'enjeu de la recherche et de la gestion des formateurs	41
	Les problèmes de transport et de logement : un frein pour la formation professionnelle comme pour l'emploi	41
3.	ECONOMIE ET EMPLOI	42
3.1	L'économie d'un pays riche, qui vise le plein emploi	42

	L'économie d'un pays développé	42
	Un très fort dynamisme économique	42
	créateur d'emploi à un niveau tout à fait exceptionnel	43
3.2	Les ressources humaines, élément-clef du développement de la Nouvelle-Calédonie	43
	Un changement majeur dans la situation de l'emploi : une « surchauffe » durable	43
	Une attractivité très inégale entre secteurs	44
	Une difficile gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	44
	Des difficultés particulières pour la formation au sein des petites entreprises	44
	L'intérêt de la formation par alternance	45
	Un besoin d'outils favorisant l'ascenseur social	45
	Un dialogue social en refondation	45
	Le paradoxe d'un taux de chômage encore insuffisamment bas	46
	Une situation socialement nouvelle	46
	Des viviers de ressources humaines à mieux mobiliser	47
	Des actions mal coordonnées en matière de placement	48
	Des réponses insuffisantes aux difficultés rencontrées par les publics de brousse,	
	pour accéder à un premier emploi ou à une formation à Nouméa	48
	Un accès protégé des Calédoniens aux emplois locaux	48
	Un déficit d'études sociales	49
	Conclusion : une nouvelle problématique de l'emploi	49
3.3	Des interrogations de la société sur l'économie	50
	Une croissance qui partage mal les richesses	50
	Une fiscalité contribuant peu à aplanir les inégalités	50
	Un développement consumériste ou une meilleure qualité de vie ?	50
3.4	Une économie assise sur des fondamentaux aux bases fragiles	51
	Une très forte dépendance vis-à-vis de la métropole	51
	et vis-à-vis du nickel	51
	Deux moteurs aux effets déstabilisateurs	
3.5	Une économie et des entreprises peu performantes	53
	Des prix exceptionnellement élevés	53
	qui témoignent d'un problème de performance	58
	Une menace tant sociale qu'économique	58
	Un manque d'innovation	
	Un meilleur niveau de qualité à atteindre	59
3.6	Un niveau d'intervention élevé des pouvoirs publics dans l'économie	59
	Une intervention publique appelée par les secteurs économiques les plus fragiles	59
	Des aides fiscales, subventions et exonérations douanières importantes en nombre et en coût	60
	Des participations publiques très diverses	61
	Le choix assumé d'un certain protectionnisme	62
	Des objectifs clairs, mais un bilan socio-économique difficile à établir	63
	Des mesures qui s'additionnent	64
	Un risque de déresponsabilisation	65
	Des filières en manque de cohérence	
	Le besoin d'une nouvelle formulation des objectifs poursuivis	65
3.7	Le nickel, principal avantage comparé de la Nouvelle-Calédonie	66
	Un secteur stratégique pour le pays, mais dont les retombées économiques sont mal cernées	
	Une fiscalité favorable, dans un souci de compétitivité du nickel calédonien	66
	D'importantes « externalités », que l'on veille à maîtriser	67
	Le passage de une à trois usines : une révolution économique qui peut occasionner une surchauffe	67
	ou une déprime	68
	Une demande mondiale qui restera forte à long terme	69
	Des réserves locales d'importance mondiale	
	Un niveau de compétitivité imparfaitement apprécié	70
	Un secteur sous la pression de géants multinationaux	71

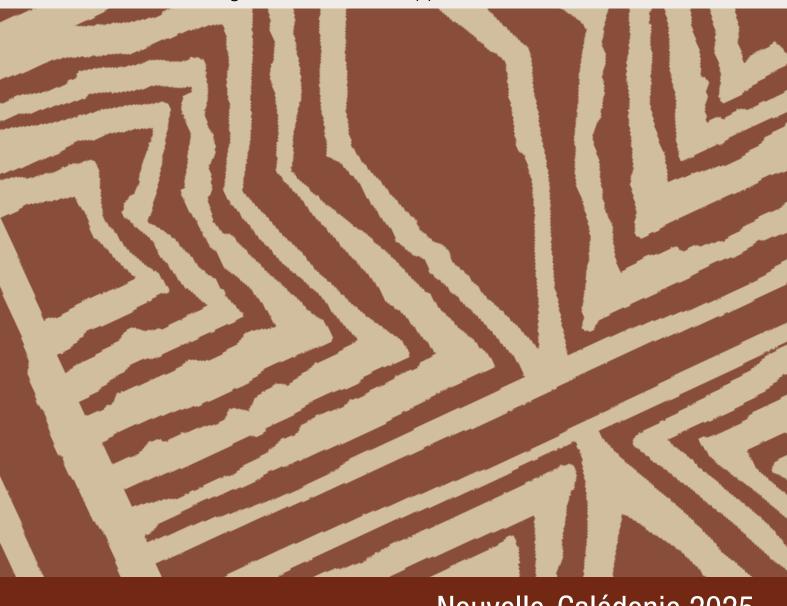
	Une participation publique conséquente aux projets miniers et industriels	72
	Des orientations formalisées dans le schéma de mise en valeur des richesses minières	73
3.8	Peu d'export en dehors du nickel : un frein au développement sur le long terme	73
	Une localisation dans une région dynamique	
	Des entreprises concentrées sur leur marché intérieur	
	L'export : une voie pour le développement des entreprises	
	L'ouverture internationale : un intérêt pour le développement du pays	
3.9	Des secteurs agricoles et aquacoles en panne	
	Un potentiel agricole insuffisamment valorisé	
0.40	Une filière crevette peu compétitive	
3.10	Un tourisme au décollage toujours attendu	
	Un poids modeste dans l'économie du pays	
	Une démarche volontariste des provinces	
3.11	Conclusion : un besoin de repenser les priorités économiques et d'emploi	
3.11	Conclusion: un besoin de repenser les priorites economiques et à emploi	/ 8
	AMENA GEMENT DU TEDRITOIRE	0.6
4.	AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	80
4.1	Le rééquilibrage territorial : une volonté forte et partagée	80
	L'objectif prioritaire et affirmé de longue date d'un développement « rééquilibré »	
	Certains indicateurs socio-économiques montrant un rapprochement entre provinces	80
	Un développement dynamique de l'agglomération capitale, qui profite aussi à la brousse	81
	Un exode rural encore significatif	82
	Une agglomération capitale qui peine à maîtriser son développement	
	VKP, un moteur essentiel du rééquilibrage	
	Un développement difficile des pôles secondaires	
4.2	Une absence de politique d'aménagement du territoire à l'échelle du pays	85
	Le schéma d'aménagement et de développement : un indispensable cadre de cohérence	
	pour l'action territoriale et pour le rééquilibrage	
	Une mise en œuvre par les contrats de développement	
4.0	Des collectivités n'ayant pas la maîtrise de leurs ressources	
4.3	Des actions volontaristes en matière de développement économique territorial	
	qui favorisent les projets d'entreprises dans les zones les plus rurales	
	appuyés par les dispositifs d'autres partenaires	
	Des besoins complémentaires, allant des gros projets	
	à l'accompagnement des microprojets	
4.4	Une densité d'infrastructures et de services satisfaisante mais une qualité à améliorer	
	Des routes de qualité très inégale, dans un réseau globalement bien développé	
	Les services à l'habitat : des retards dans l'équipement	
	L'accès aux services publics insuffisant	
	Certains services à la personne encore peu développés	
	Une bonne couverture en petits commerces, mais pas en commerces spécialisés	
	Les loisirs : culture et sport, une forte concentration dans le grand Nouméa	89
	Des infrastructures numériques en développement, mais des attentes non satisfaites	90
4.5	Des transports particulièrement stratégiques pour le développement	90
	Vers les îles, un trafic partagé entre l'avion et le bateau	90
	Le transport de fret : un véritable problème pour le développement économique des îles Loyauté	
	L'absence de liaisons inter-îles Loyauté	
	D'importants problèmes d'infrastructures portuaires sur les îles	
	Un trafic aérien domestique coûteux, du fait d'un trafic et d'infrastructures limités	
	Des transports interurbains de voyageurs sur la Grande-Terre en cours de réorganisation	
	Un faible développement des transports routiers de marchandises pour le compte de tiers	94

	De très chères relations aériennes internationales	95
	Des transports maritimes internationaux en progression régulière	96
	Des besoins en hausse en matière de mobilité	96
	Des transports urbains notoirement insuffisants	
4.6	Urbanisme et foncier : des politiques et des outils fragmentaires	97
	Une particularité calédonienne : la force du lien à la terre	97
	Des statuts de foncier divers	
	La difficile mise en valeur des terres coutumières	
	Des terres coutumières échappant aux règles de bonne gestion publique	
	Une politique foncière pour répondre aux revendications coutumières	
	Une situation qui laisse ouvertes d'importantes questions	
	et qui ne répond pas véritablement aux besoins d'aménagement du pays	
	L'absence de maîtrise du prix du foncier agricole : un frein pour l'agriculture	103
	Un foncier constructible rare et cher, posant de graves difficultés	
	pour le logement et l'aménagement	
	Un manque de maîtrise foncière publique	
	Sur l'urbanisme, une répartition des rôles confuse	
	d'où une action publique manquant d'une vision globale d'aménagement	105
5.	ENVIRONNEMENT ET ENERGIE	106
5.1	Une volonté de combler le retard de l'action publique en matière d'environnement	
	Des milieux exceptionnels mais fragiles	106
	Des politiques environnementales en pleine émergence,	400
	mais encore en décalage par rapport aux enjeux	
	Des financements modestes.	
5.2	Des compétences environnementales partagées, qui rendent nécessaire une bonne coordination Biodiversité	
5.2	Des milieux marins inscrits au patrimoine mondial, et à gérer comme tels	
	Des milieux sensibles, encore imparfaitement connus, inventoriés et protégés	
	Des efforts assez récents envers les forêts sèches résiduelles	
	Une prévention coordonnée contre les espèces envahissantes, mais avec peu de moyens	
	Une faible prise en compte dans les documents d'urbanisme	
	Des progrès très récents sur la gestion de la mine.	
5.3	Eau	
0.0	Une eau de bonne qualité, mais où des sources de pollution sont présentes	
	Une ressource quantitativement suffisante mais insuffisamment bien connue	
	et localement surexploitée	
	Une ressource en AEP mal protégée, des infrastructures peu satisfaisantes,	
	et des problèmes de quantité et de qualité de l'eau distribuée	109
	Une répartition des rôles mal définie, un déficit de cadrage des enjeux stratégiques	
	Le prix de l'eau : une question à forts enjeux	
5.4	Déchets	
	Une collecte des déchets lacunaire et un faible nombre d'installations de stockage des déchets	109
	Des dépotoirs posant de sérieux problèmes environnementaux	110
	Une prise en compte récente de la nécessité de mieux gérer les déchets	110
5.5	Risques	110
	Des actions ponctuelles en matière de santé environnementale	110
	Un niveau de prévention variable, des moyens modestes face aux crises	
5.6	Énergie et réchauffement climatique	111
	Une forte consommation énergétique par habitant et une dépendance de plus en plus forte	
	vis-à vis des combustibles fossiles	
	Des émissions de gaz à effet de serre qui vont presque tripler	112

	De très fortes conséquences économiques, mal cernées à ce jour	112
	Un potentiel intéressant en énergie renouvelable	113
	Un outil nouveau : la programmation pluriannuelle des investissements	113
	L'importance d'une meilleure maîtrise de la demande en énergie	113
6.	INSTITUTIONS	114
6.1	Gouvernance	114
6.2	La construction progressive du droit calédonien	
6.3	Les moyens de l'administration	116
LES	S GRANDS ENJEUX POUR 2025	117
Une i	reconnaissance des différentes composantes de la société calédonienne,	
	urs cultures et identités propres, et de leur identité commune	119
	relations plus harmonieuses entre culture kanak et modernité	
	politiques de solidarité et d'égalité des chances poursuivies et confortées	
Un a	ccès au logement pour tous	119
Un s	ystème de santé pérennisé et une meilleure prévention	120
Un p	rojet éducatif au service du destin commun	120
Des o	compétences mieux développées, pour construire le pays	120
Une :	stratégie économique plus orientée sur la compétitivité	120
Des f	fruits de la croissance mieux répartis, en même temps qu'une vie moins chère	121
Une :	stratégie minière à parfaire	121
Une a	agriculture plus performante	122
	politique de l'emploi donnant sa chance à tous, et prévenant le risque de déficit de main d'œuvre	
	ssu économique mieux réparti	
	pôle clé du rééquilibrage	
	services et des infrastructures de transport répondant mieux aux besoins du pays	
	couverture améliorée du territoire par les services	123
	politique foncière et une planification de l'espace au service du développement	
	omique et social et de la protection de l'environnement	
	communes mieux dotées pour orienter et accompagner leur développement	
	gestion durable des ressources naturelles renouvelables, adaptée à des milieux exceptionnels	
	ays préparé à l'ère de l'énergie chère et engagé contre le réchauffement climatique	
	action publique cohérente et efficace, une répartition des compétences clarifiée	
	roit plus lisible et plus complet	
Une i	intégration régionale renforcée, une population mieux préparée à l'ouverture sur le monde	125
ОВ	SERVATIONS	127
LIST	TE DES SIGLES UTILISES	139
DIDI	LOOPARUE	440

Nouvelle-Calédonie 2025

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



Nouvelle-Calédonie 2025



COMMENT A ÉTÉ ÉLABORÉ LE DIAGNOSTIC ?

Organisée en 9 ateliers thématiques, la réflexion a mobilisé, sur le second semestre 2008, près de 400 personnes, de toutes origines et sensibilités. Après 3 à 5 réunions, souvent très riches, chacun de ces 9 ateliers a validé collectivement un rapport. Le recueil des rapports des 9 « ateliers du diagnostic » a été largement diffusé fin janvier 2009. La restitution officielle de ces rapports s'est faite à travers la conférence des acteurs de l'aménagement et du développement réunie le 5 mars 2009 au centre culturel Tjibaou.

Ensuite, une concertation sur les travaux des ateliers a été menée, en visant notamment trois types de publics dont il a été jugé qu'ils n'avaient pas suffisamment eu ou pu prendre la parole jusque-là : le monde kanak d'une part, les jeunes d'autre part, et le monde de l'entreprise. Ainsi, plusieurs réunions ont été organisées entre avril et juillet 2009, auprès des étudiants de l'Université de la Nouvelle-Calédonie, des apprentis de la Chambre de Métiers et de la Chambre de Commerce et d'Industrie, des anciens des programmes « 400 cadres » et « cadres avenir », de la Mission d'Insertion des Jeunes de la province Sud, des aires coutumières et du monde de l'entreprise. L'objectif de ces rencontres était d'échanger et de s'assurer, auprès du plus large public, de l'adéquation entre les premières conclusions et les observations et aspirations de la population. Ces échanges ont ainsi permis d'approfondir certains points mis en avant par les rapports d'ateliers, d'en hiérarchiser d'autres en tenant compte des attentes des populations et de la vision qu'ils avaient de la Nouvelle-Calédonie à moyen terme.

La présente partie formule un ensemble de « constats et analyses » qui sont complémentaires des rapports des neuf ateliers et viennent les prolonger :

- en formulant une synthèse des principales idées apportées par ces ateliers (notamment, les nombreuses cartes et données chiffrées produites dans le recueil édité en janvier ne sont pas produites à nouveau, mais elles doivent néanmoins rester une référence);
- en améliorant certains constats formulés par les ateliers, suite notamment aux observations recueillies lors des réunions d'échanges;
- en replaçant certaines analyses dans une vision plus prospective, à horizon 2025, approche indispensable mais qui avait été difficile à mettre en œuvre lors du travail en ateliers;
- en proposant une vision plus transversale de certains thèmes qui étaient situés à l'interface entre plusieurs ateliers, tels que le foncier;
- en approfondissant l'analyse sur certains points qui n'avaient jusqu'ici pas suffisamment pu être intégrés dans les réflexions des ateliers, tels que les transports;
- en réactualisant certaines analyses, à la lumière notamment de débats ou de document publiés récemment, par exemple sur la vie chère ou sur les défis et fragilités de l'économie calédonienne.



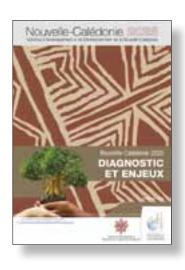
Résumé du rapport des 9 ateliers du diagnostic



Réunions de concertation Idées nouvelles



Recherche documentaire Nouvelles analyses





Conférence des acteurs du 5 mars 2009, Centre Culturel Tjibaou, Nouméa

UN DIAGNOSTIC EXIGEANT ET CONSTRUCTIF

Lors des restitutions des travaux des neuf ateliers, le diagnostic a été souvent perçu comme une critique exigeante du système socio-économique calédonien. « Nouvelle-Calédonie 2025 » est, par définition, une démarche tournée vers l'avenir, qui vise à construire, par le débat, une vision commune du chemin restant à parcourir, et à fédérer le plus grand nombre autour de cette vision commune ; on pourra donc effectivement parfois regretter qu'il ne laisse pas suffisamment de place à une description du chemin parcouru depuis quelques années. Or ce chemin parcouru est immense : de

nombreuses infrastructures ont été réalisées en quelques années, et, par exemple, la densité d'établissements scolaires est maintenant satisfaisante ; les compétences et l'emploi ont été considérablement développés, notamment à travers le lancement de grands projets ; le régime unifié d'assurance maladie-maternité a été créé, de même que de nombreux dispositifs de solidarité ; des politiques environnementales ambitieuses commencent à se mettre en place ; etc. L'analyse formulée dans les pages qui suivent a été construite en parfaite connaissance de cette situation.

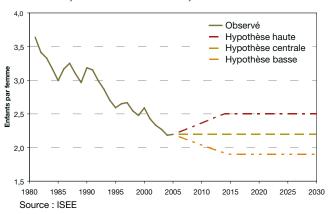
1. LA SOCIÉTÉ FACE AU **DÉVELOPPEMENT**

1.1 De fortes mutations démographiques à l'horizon 2025

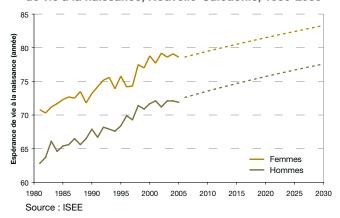
La structure de la population calédonienne subit de profonds changements, qu'il faut appréhender sur le long terme : stabilité du nombre de jeunes, accroissement rapide du nombre de seniors, tendance confirmée à l'urbanisation, croissance particulièrement rapide du nombre de ménages, progression du taux d'emploi, particulièrement chez les femmes.

1.1.1 Des indicateurs démographiques approchant ceux des pays les plus développés

Évolutions observée et projetée de l'indice conjoncturel de fécondité selon les hypothèses retenues, Nouvelle-Calédonie, 1980-2030



Évolutions observée et projetée de l'espérance de vie à la naissance, Nouvelle-Calédonie, 1980-2030



Les indicateurs démographiques traduisent concrètement la hausse du niveau de vie, l'évolution des mentalités et l'efficacité des politiques publiques :

- le taux de natalité baisse notablement, de même que le taux de fécondité, lequel est aujourd'hui à peine au-dessus du seuil permettant le renouvellement des générations (taux 2007 : 2,2); ce changement est notamment lié à la prolongation des études, à l'accroissement du travail des femmes, et à une meilleure maîtrise de la contraception;
- le taux de mortalité et le taux de mortalité infantile baissent également de manière significative, et l'espérance de vie augmente de 4 mois par an en moyenne depuis 1997 : cela est dû notamment à l'amélioration des conditions d'hygiène et aux progrès du système de santé.

Un écart subsiste avec les pays les plus avancés, et notamment la métropole : l'espérance de vie à la naissance était par exemple, en 2007, de 80,3 ans pour les femmes, soit 4 années sous le taux métropolitain, et de 71,8 ans pour les hommes, soit un écart de 5,5 années avec la métropole. L'écart a toutefois tendance à se combler : l'espérance de vie à la naissance augmente en Nouvelle-Calédonie plus vite qu'en métropole, d'environ un mois chaque année.

1.1.2 Des écarts qui se sont en partie comblés entre provinces

Pour plusieurs de ces indicateurs, les écarts entre la province Sud et les deux autres provinces, autrefois considérables, se sont fortement lissés. Ainsi, l'écart entre taux de natalité, qui était supérieur à 10% dans les années 1980, est maintenant nul entre les provinces des îles Loyauté et Sud, et même légèrement négatif entre les provinces Nord et Sud. Le même constat s'applique au taux de fécondité.

Par contre, le taux de mortalité de la province Sud reste toujours inférieur d'un tiers environ à celui des provinces Nord et îles Loyauté, avec une relative stabilité dans le temps. De même, l'espérance de vie des habitants de la province Sud est encore aujourd'hui de quatre années environ supérieure à celle des habitants des deux autres provinces, et cet écart a même une légère tendance à croître.

1.1.3 53 000 habitants de plus dans 15 ans

Les « projections de population pour la Nouvelle-Calédonie à l'horizon 2030 » de l'Institut de la statistique et des études économiques (ISEE) [37] reposent sur différentes hypothèses en matière de fécondité, de mortalité et de migrations. Le présent document s'inspire de ces projections, pour établir quelques données utiles à la réflexion dans le cadre de la démarche « Nouvelle-Calédonie 2025 ».

Dans l'hypothèse d'une fécondité restant à son niveau actuel, d'une poursuite des tendances en matière de baisse de la mortalité, et d'un flux migratoire positif de 500 personnes par an (la moyenne annuelle constatée entre les recensements 1996 et 2004 était de 787), la population totale de la Nouvelle-Calédonie serait en 2025 de 297 000 personnes (en doublant l'hypothèse de l'immigration, on arriverait à 306 000). Cela représente, comparativement au recensement de 2004, une hausse de 66 000 personnes, soit +29%. L'accroissement moyen annuel de la population durant cette période serait de 1,2%. Pour mémoire, la population au 1er janvier 2008 a été estimée à 244 600 personnes.

D'autres hypothèses sont possibles, et l'étude de l'ISEE donne une fourchette de population, autour de ce scénario médian, allant de 280 000 à 320 000.

Les migrations, avec l'hypothèse jugée moyenne citée ci-dessus, représenteraient environ un sixième de la hausse totale de la population (+ 500, pour un solde naturel annuel d'environ + 2 600). Toujours avec cette hypothèse, le pourcentage des personnes nées hors de la Nouvelle-Calédonie, qui était en 2004 de 23 %, continuerait de décroître (à titre de comparaison, en Australie, la population est à 25 % née hors du sol australien - en France ce ratio est de 9 %).

1.1.4 Un nombre total de jeunes qui se stabilise

Entre 2000 et 2008, le nombre total de naissances a baissé, passant de 4600 à 4100. En conséquence, la classe d'âge la mieux représentée dans la population est aujourd'hui celle des 9/10 ans. Mais ce phénomène n'est pas nécessairement appelé à se poursuivre dans la durée : la fécondité, difficile à prévoir, peut se stabiliser voire augmenter ; d'autre part, le nombre total de femmes en âge d'avoir des enfants devrait continuer de progresser encore quelques années avant de diminuer.

Au global, on peut prévoir à horizon 2025, par rapport à aujourd'hui, une relative stabilité du nombre total de jeunes situés dans la tranche d'âge 0-19 ans.

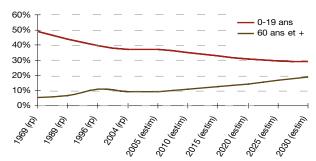
Cependant, on peut estimer (ce point n'est pas traité par l'étude ISEE) que le développement économique et l'évolution des mentalités peuvent conduire à une augmentation de la durée moyenne de la scolarité et des études. Il y a lieu d'anticiper ce phénomène dans les estimations des besoins en capacité d'accueil des établissements du secondaire et du supérieur (nombre et diversité des filières).

1.1.5 Un triplement des personnes ayant plus de 65 ans

Les projections moyennes permettent d'estimer qu'il y aura, en 2025, 33 800 personnes de plus de 65 ans (11,4% de la population totale), alors qu'il y en avait 11 800 en 2005. Un calédonien sur 6 sera âgé de plus de 60 ans, contre un sur 11 en 2004.

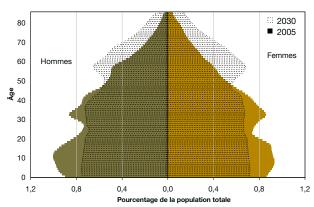
Il en découlera des besoins nouveaux : modes de consommation, soins, maisons de retraite, aide à domicile. Cette évolution pose également la question de l'équilibre du système de retraite et de protection sociale.

Évolution de la proportion des moins de 20 ans et des plus de 60 ans dans l'ensemble de la population calédonienne



Source : données ISEE (rp : recensement de la population)

Pyramide des âges (scénario d'évolution moyenne), Nouvelle-Calédonie, 2005 et 2030



Source: ISEE

1.1.6 Un nombre de ménages en hausse de 50%

Comme dans tous les pays au monde, et tout particulièrement les pays en voie de développement, la taille moyenne des ménages diminue: en 1989, il y avait en moyenne 4,1 personnes par ménage, et en 2004, il n'y en avait plus que 3,6. Cet indicateur traduit des réalités sociales profondes (vieillissement, baisse de la fécondité, âge à la naissance du premier enfant, affaiblissement des liens parents/grands-parents), ainsi que des évolutions importantes de la structure familiale: divorces, monoparentalité et familles recomposées.

En faisant l'hypothèse que cette baisse du nombre de personnes par ménage va se poursuivre à un rythme constant, on peut estimer qu'il y aura, en 2025, 98 000 ménages d'environ 3 personnes en moyenne. La progression serait donc, par rapport à 2004, de 33 000 ménages, soit une hausse de moitié environ.

Ce paramètre est très important à prendre en compte pour l'estimation des besoins de logements et de déplacements.

1.1.7 Une population de l'agglomération-capitale en hausse de 40%

Le solde migratoire interne au territoire est actuellement, pour l'agglomération de Nouméa, de l'ordre de 600 personnes/an (il s'agit d'une estimation, le recensement de 2004 n'ayant pas permis de bien cerner les phénomènes d'exode rural). Même avec le fort développement à venir de la zone Voh-Koné-Pouembout (VKP), et la mise en place de politiques plus volontaristes permettant de mieux irriguer le territoire par l'économie, et d'améliorer la qualité de vie en zone rurale et sur les îles, il est illusoire d'espérer stopper ce phénomène d'exode rural, la croissance des grandes villes étant un corollaire mondialement constaté de la modernité. L'hypothèse suivante sera retenue ici:

- une forte diminution du flux migratoire interne au territoire au bénéfice du grand Nouméa, mais avoisinant néanmoins +250 personnes par an;
- les flux migratoires externes au territoire bénéficieront quasi-exclusivement à l'agglomération capitale, soit + 500 personnes/an;
- enfin, le solde naturel naissances/décès ira diminuant (il est évalué sur la période 2004-2025 à 1800/an moyenne).

Avec ces hypothèses, la population totale du grand Nouméa serait en 2025 de 200 000 personnes, soit + 55 000 personnes (+37%). Cette progression serait alors nettement moins rapide que celle connue ces dernières années : le taux moyen annuel de croissance

de la population de l'agglomération capitale, qui était ces dernières années de 2,5% par an, serait de 1,5% par an en moyenne d'ici à 2025.

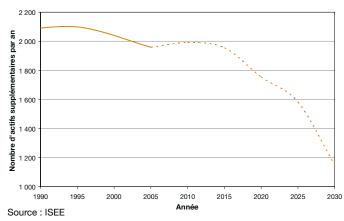
La proportion représentée par la population du grand Nouméa dans l'ensemble de la population calédonienne (63 % au recensement de 2004), augmenterait, à 67 %. Le nombre de ménages croîtrait, entre 2004 et 2025 de 58% et les besoins de logement de l'ordre de 25 000.

1.1.8 Un besoin de créations d'emplois devenant plus limité

Le taux d'emploi (rapport entre le nombre d'actifs occupés et la population des 15 - 64 ans) est actuellement de 60,2 % [34]. En faisant l'hypothèse que ce taux sera en 2025 égal à celui actuellement constaté en moyenne sur l'ensemble des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), soit 64% (à titre de comparaison, le taux français est de 62% et celui de la Nouvelle-Zélande de 73%), le nombre d'actifs occupés serait en 2025 de 126 000, soit une hausse de 28 000 par rapport à 2008.

En conséquence, la progression du nombre d'actifs occupés serait en moyenne de 1 670 par an, soit 1,5% par an, alors que la progression de ces dernières années était supérieure à 5% par an.

Nombre d'actifs supplémentaires par an en Nouvelle-Calédonie, 1989-2030



1.2 Une identité calédonienne à la fois très présente, et en construction

1.2.1 L'émergence de l'identité calédonienne...

La population de la Nouvelle-Calédonie est le reflet d'une histoire complexe : les communautés kanak, européenne, wallisienne, futunienne, tahitienne, vanuataise, vietnamienne, indonésienne, etc. s'y affirment et s'entrecroisent. C'est là une richesse pour la Nouvelle-Calédonie, confortée par l'importance du métissage et des pratiques communes, et la référence à une même histoire fondatrice.

Pourtant, on ne peut pas considérer que soit encore bien construite l'identité calédonienne : le questionnement identitaire est toujours très présent, et l'on cherche encore à mieux identifier les valeurs partagées, à caractériser le sentiment d'appartenance à une seule et même communauté qui engloberait chacune des communautés. L'émergence de ce sentiment d'appartenance prend nécessairement du temps, et peut être facilitée par la confrontation avec des réalités extérieures au territoire : par exemple, comme le souligne B. Carteron [10], « c'est en allant en métropole ou à l'étranger que les gens se découvrent mutuellement dans l'expérience de l'éloignement géographique et prennent conscience de leurs points communs ».

1.2.2 ... et l'affirmation identitaire propre à chaque communauté

À une certaine époque prédominait l'idée que l'affirmation identitaire à l'échelle de chaque communauté engendrait de fait, au sein de celle-ci, un risque d'enfermement sur ses propres valeurs. Au contraire, il est aujourd'hui admis que les identités se superposent, et que « la plupart des habitants se rattachent à une communauté culturelle plus ou moins autonome dans l'ensemble calédonien » [10]. Ainsi, l'identité commune ne pourra se construire qu'en prenant en compte les spécificités de chacune des communautés dans lesquelles s'identifient les Calédoniens, en veillant à préserver les nombreuses spécificités culturelles propres à chacun des groupes qui forment, ensemble, le riche kaléidoscope social du pays.

1.2.3 La question identitaire, élément-clef pour la construction du destin commun

Face à ces questions, l'accord de Nouméa, qui a consacré la pleine reconnaissance de l'identité kanak et légitimé les autres communautés, a profondément changé la donne. Cet accord a su utiliser les mots justes, tant pour les descendants du peuple originel que pour les autres communautés, afin d'évoquer à la fois le passé et l'avenir. En fédérant toute la population autour de l'ambition du destin commun et de la refondation du « contrat social entre toutes les communautés », il a déclenché une réelle volonté de travailler ensemble pour construire le pays et constitue à l'évidence une base très solide pour la communauté en gestation.

Le destin commun ne doit pas signifier uniformisation et dilution des identités, mais doit passer par la reconnaissance de l'autre autour d'un socle de valeurs communes, sans renoncer aux valeurs propres à chaque individu et à chaque communauté.

Pour contribuer à la construction d'une identité commune, il est indispensable de poursuivre le travail engagé sur :

- la préservation, la transmission et la valorisation du patrimoine culturel;
- les manifestations culturelles ;
- le partage d'une histoire plurielle et commune ;
- l'intégration dans les programmes scolaires d'éléments sur les spécificités culturelles et historiques du pays.

La construction d'une citoyenneté calédonienne implique de surmonter, par la connaissance de l'autre, les a priori culturels. Il est en effet difficile d'emprunter des codes ou des éléments appartenant à d'autres cultures sans les comprendre. La reconnaissance de la diversité culturelle devrait conduire au respect et à une meilleure compréhension des valeurs de l'autre.

1.2.4 La place particulière de la communauté kanak

L'accord de Nouméa souligne la place particulière tenue par la culture kanak dans cet équilibre, et, pour « restituer au peuple kanak son identité confisquée », liste des actions importantes à mettre en œuvre :

- protection et valorisation du patrimoine kanak: recensement et rétablissement des noms de lieux, protection juridique des lieux sacrés, retour au pays des objets culturels, accroissement de la place des langues kanak dans l'enseignement et les média, mise en place de l'académie des langues kanak, poursuite du centre culturel Tjibaou;
- statut civil particulier, droit particulier, structures coutumières;



Mwâ Kââ, Nouméa

 poursuite de la réforme foncière et mise en place de nouveaux outils juridiques et financiers pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre et pour favoriser le développement des terres coutumières.

L'accord prévoit en outre l'adoption de signes identitaires exprimant également la place essentielle de l'identité kanak dans la communauté de destin : nom du pays, drapeau, hymne, devise, graphisme des billets de banque. Il est par exemple intéressant de rappeler ici la devise choisie par le gouvernement à l'issue du concours lancé à la mi-2008. Dans cette devise, « Terre de parole – terre de partage » :

- le mot terre traduit l'enracinement en Nouvelle-Calédonie ;
- le mot parole témoigne que la parole est fondatrice de la société kanak, mais aussi que la parole donnée lors des accords politiques exprime le désir de paix de tous;
- le mot partage traduit la communauté de destin, la solidarité, l'ouverture sur le monde.

1.3 Des politiques culturelles variées

1.3.1 Des politiques culturelles essentielles pour accompagner les mutations de la société

La société calédonienne est en profonde mutation. Elle s'ouvre au monde, se développe et consomme, avec intérêt mais aussi avec des états d'âme et des difficultés sociales. Elle prend conscience que diversité et unité vont ensemble. Elle cherche à se définir et à se construire. Elle exprime le besoin de pratiques communes, de lieux d'échange et de partage.

Le développement des politiques culturelles a, vis-à-vis de toutes ces évolutions de société, un rôle essentiel à jouer.

1.3.2 Un outil à la dimension du pays : l'ADCK

L'Agence de Développement de la Culture Kanak (ADCK) a pour mission d'« assurer la mise en valeur et la promotion

de la culture kanak », notamment :

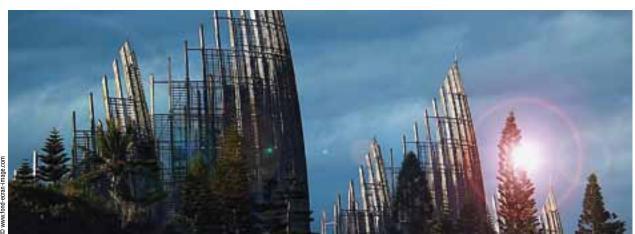
- en valorisant le patrimoine archéologique, ethnologique et linguistique kanak;
- en encourageant les formes contemporaines d'expression de la culture kanak, en particulier dans les domaines artisanal, audiovisuel et artistique;
- en promouvant les échanges culturels, notamment dans la région du Pacifique Sud ;
- en définissant et en conduisant des programmes de recherche.

1.3.3 Un manque de cohérence, et de lisibilité interne et externe

Les institutions intervenant dans le domaine culturel (Nouvelle-Calédonie, État, provinces, communes) développent des politiques obéissant à plusieurs critères, dont, entre autres :

- la réponse à des questions de société (insertion des jeunes, construction du destin commun...) ou à une dynamique de société (tourisme...);
- la prise en compte de l'attente des Calédoniens en matière de culture ;
- la prise en compte des attentes des acteurs de la culture.

L'intervention des provinces et des communes permet des politiques culturelles décidées au plus près des citoyens. Mais au final, ces politiques se juxtaposent, sans offrir une lisibilité globale suffisante à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie vue de l'intérieur du territoire comme de l'extérieur, la perception de la culture calédonienne par les pays voisins étant également inexistante. Ainsi, la Nouvelle-Calédonie souffre d'un déficit d'image ce qui n'est d'ailleurs pas sans conséquence pour la construction identitaire propre. Les actions culturelles mériteraient d'être coordonnées, dans un souci d'efficacité. Ce rôle est aujourd'hui partiellement assuré par la Nouvelle-Calédonie.



Centre Culturel Tjibaou, Nouméa

1.3.4 Des politiques culturelles bénéficiant de moyens financiers importants

L'État accompagne financièrement les politiques culturelles des provinces et de la Nouvelle-Calédonie notamment par le biais des contrats de développement. Ses engagements, pour la période 2006-2010, représentent 2,4 milliards de FCFP, sur un montant global de 4,7 milliards de FCFP.

On dénonce cependant :

- un manque d'outils adaptés et de formation des agents publics et des artistes;
- une programmation de qualité globalement faible et inégalement répartie sur le territoire ;
- une offre culturelle sur support vidéo faible, malgré un contexte de fort développement des média TV (TNT) et d'internet.

1.4 Une ouverture progressive au monde

La Nouvelle-Calédonie est marquée du sceau de la mondialisation depuis son origine, car peuplée par des vagues successives venant du monde entier (mélanésiens, polynésiens, européens, javanais, asiatiques...). Aujourd'hui, une nouvelle dynamique est enclenchée avec une population de plus en plus tournée vers le reste du monde, et ce dans tous les domaines : études, voyages, communication, recherche, commerce, culture, sport, etc. Les échanges entre les hommes et des liens d'interdépendance entre la Nouvelle-Calédonie et les pays de la région et du monde vont continuer à se développer : ce sont les effets de la mondialisation.



Cyberbase à Montravel, Nouméa

1.4.1 L'importance de la coopération régionale

La Nouvelle-Calédonie est empreinte de la culture française et entretient des liens forts avec la France. Pour nos voisins, les plus développés en particulier, la présence française est importante car elle apporte une stabilité régionale; pour les petits Etats insulaires, cette présence contribue à l'équilibre général dans une zone sous forte influence de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie. L'adossement de la Nouvelle-Calédonie à l'Europe est également perçu comme important pour nos voisins.

Depuis l'accord de Nouméa, la Nouvelle-Calédonie a accéléré son processus d'intégration régionale et aujourd'hui, elle participe à treize organisations régionales dans le Pacifique. En qualité de membre, membre associé ou observateur, elle peut ainsi écouter, dialoguer et participer aux travaux d'intérêt régional et de coopération multilatérale et bilatérale, dans de très multiples domaines : pêche, environnement, santé, culture, etc. L'implantation à Nouméa du siège de la CPS (Communauté du Pacifique) est dans ce cadre un point important.

Cette implication régionale s'inscrit bien dans les scénarios prospectifs envisagés à l'échelle planétaire. « Global trends 2025 » [48], écrit par le « National Intelligence Council » américain, envisage le développement d'un mode de gouvernance reposant sur des réseaux internationaux, ce qui donnera aux petits pays plus d'opportunités pour peser dans les débats.

L'intérêt d'être présent dans de nombreux organisations et partenariats internationaux est grand, mais il faut s'interroger sur les objectifs poursuivis dans ces coopérations. Quel poids est-il indispensable d'avoir auprès de ces organisations? Plus largement, quelle est la stratégie à adopter vis-à-vis des pays voisins? Pour quels secteurs voulons-nous développer nos relations régionales: le domaine culturel? l'économie? la formation? Et comment organise-t-on nos relations internationales entre les différentes collectivités?

1.4.2 Un manque de « benchmarking¹ » et de prospective

Pour conduire une politique d'ouverture sur le monde pertinente, il est important de comprendre les tendances, les mouvements mondiaux. L'Europe et les Etats-Unis qui ont dominé la planète depuis plusieurs siècles sont aujourd'hui concurrencés par l'Asie, région dont la Nouvelle-Calédonie est très proche géographiquement.

¹ Technique qui consiste à étudier et analyser les performances, les modes d'organisation des concurrents afin de s'en inspirer et d'en tirer le meilleur. C'est un processus continu pour améliorer la performance de son organisation.

S'informer sur les expériences des autres dans des domaines aussi variés que le tourisme, l'industrie ou les relations entre tradition et modernité puis les analyser doit permettre de définir un juste positionnement international, de mesurer le degré d'ouverture possible et en adéquation avec les attentes de la population.

Si le réflexe « benchmarking » commence à être bien présent avec la multiplication des déplacements à l'étranger de délégations sur des sujets divers, les outils de veille et d'intelligence économique sont peu ou pas développés.

1.4.3 Une population de plus en plus tournée vers le monde

L'évolution des technologies, le renouvellement des générations, l'amélioration du niveau de vie ont permis d'enclencher une dynamique d'ouverture sur le monde. Le nombre d'abonnements à l'ADSL (internet à haut ou moyen débit) a quadruplé entre 2004 et 2008. L'ISEE a comptabilisé 110 000 voyages hors du territoire en 2008, soit deux fois plus qu'il y a 15 ans. Les équipes sportives participent plus aux compétitions sportives organisées dans la région. 2006 et 2008 ont vu l'ouverture des premiers centres océaniens sur le sol calédonien dont le centre océanien d'haltérophilie, reconnu au plus haut niveau mondial. En 2011, les Jeux du Pacifique auront lieu en Nouvelle-Calédonie. Les chercheurs calédoniens ont développé des relations avec les pays limitrophes en se concentrant sur les thématiques liées au nickel et son environnement, avec une partie importante concernant l'exceptionnelle biodiversité et certaines de leurs publications sont reconnues internationalement. Chaque année, des colloques rassemblent à Nouméa les meilleurs spécialistes mondiaux sur les récifs coralliens, le réchauffement climatique, etc. Le secteur médical est aussi un secteur où l'ouverture sur les pays voisins existe : sur l'Australie en particulier. Aujourd'hui, les échanges d'expériences avec les praticiens sont entrés dans les pratiques courantes. L'empreinte mondiale se lit de plus en plus dans les différentes productions culturelles. Le monde culturel est en train de s'étoffer, de se former, d'innover pour pouvoir s'adresser aux publics étrangers. Le gouvernement a créé le « pôle export de la musique et des arts ».

Pour autant, il reste encore bon nombre de difficultés à surmonter à des niveaux très divers. Cela va d'une éventuelle remise en cause du modèle social et culturel, bousculé par les informations que les jeunes trouvent sur internet, au problème de l'absence de reconnaissance des diplômes médicaux qui empêche les médecins australiens d'exercer en Nouvelle-Calédonie

ou encore à l'inscription difficile des productions culturelles locales dans les circuits internationaux.

1.4.4 Une formation à l'anglais qui progresse mais qui reste insuffisante

Le français s'impose de moins en moins dans le monde comme langue d'échange et l'environnement régional est plutôt anglophone. Pourtant, si plus de personnes maîtrisent l'anglais parce qu'elles vont à l'école, l'enseignement de l'anglais n'est pas plus poussé que dans n'importe quel établissement métropolitain. A titre d'exemple, les apprentisartisans, bien que confrontés aux touristes, ne suivent aucun cours d'anglais, et ils le regrettent. A contrario, il faut souligner le nombre important d'élèves qui apprennent le japonais, qui est supérieur à l'ensemble de la métropole.

1.4.5 Une internationalisation des formations en évolution

Seules deux formations orientées vers le commerce international sont dispensées à Nouméa : un brevet de technicien supérieur (BTS) commerce international (ouvert une année sur deux avec 24 élèves) et l'école de gestion et de commerce.

Le problème des équivalences de diplômes avec les pays voisins ne facilite pas les échanges d'étudiants. La réforme Licence-Master-Doctorat (LMD), en cours actuellement, tend à privilégier les équivalences au sein de l'Europe. Seules les formations professionnelles, qui relèvent de la compétence de la Nouvelle-Calédonie, peuvent obtenir des équivalences régionales plus facilement; actuellement, la direction de la formation professionnelle continue (DFPC) étudie l'instauration d'équivalences avec trois pays ciblés: l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada (Québec).

Pour autant, les étudiants ont compris que l'orientation vers la métropole n'avait pas de caractère « obligatoire » et se tournent alors de plus en plus vers des études enwAustralie et en Nouvelle-Zélande. Le Canada est aussi une nouvelle destination, liée aux projets métallurgiques.

Le vice-rectorat a bien saisi que l'ouverture à l'international se prépare tôt, et, à ce titre il facilite tous les ans le départ de 1 500 collégiens et lycéens (soit 1 sur 15) pour des séjours à l'étranger : Nouvelle-Zélande, Australie, Vanuatu et Japon sont les quatre premiers pays de destination. Des classes dites « européennes » (c'est-à-dire visant la découverte plus approfondie de la langue et de la culture d'un pays donné) sont aussi mises en place à la fois dans

les établissements de Nouméa et dans ceux de brousse. A noter également, l'ouverture à Nouméa (Ducos) en juin 2007 d'une école primaire internationale, dont la cible est l'accueil des enfants de cadres expatriés, mais qui reçoit en fait deux tiers d'enfants non étrangers.

1.4.6 Mais une peur profonde et non fondée d'être submergé par les nouveaux arrivants

Les migrations font partie de la culture du Pacifique, qui est la grande région du monde comptant la plus forte proportion de migrants par rapport à la population totale : 19,1%. A titre de comparaison, la proportion est de 13% en Amérique du Nord et 7,7% en Europe. Cette logique de migrations va certainement se poursuivre dans les années à venir, notamment du fait du réchauffement climatique.

En Nouvelle-Calédonie, les migrations sont modestes : le solde migratoire moyen depuis 2000 est de 800 personnes par an (environ 2000 arrivées et 1200 départs). La présence des 2 780 résidents étrangers (recensement de 2004) est très liée aux grands projets industriels. La Nouvelle-Calédonie est peu attractive pour les populations du Pacifique Sud, qui préfèrent migrer vers l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Assez paradoxalement, alors que certains entrevoient l'intérêt de l'ouverture aux autres, il existe une véritable crainte d'être envahi. Cette appréhension se retrouve, avec des expressions différentes, dans les deux principales communautés, européenne et mélanésienne. Elle est présente dans la demande sociale de dispositifs de protection de l'emploi local. Cette donnée sociologique est à prendre en compte dans l'ouverture de la Nouvelle-Calédonie sur le monde car un développement international implique l'arrivée de salariés étrangers.

Enfin, il n'existe pas de « circuit » d'accueil des immigrants comme cela peut être le cas au Canada par exemple : une personne arrivant sur le territoire doit comprendre seule la culture océanienne et les codes de comportement.

1.5 La recherche d'un équilibre entre coutume et modes de vie modernes

1.5.1 Des évolutions sociales induisant des problèmes nouveaux

Les règles sociales de la communauté kanak, encadrées par la coutume, subissent une forte pression du fait des changements de mentalité qui découlent du développement. Par exemple :

• la place accordée aux jeunes et aux femmes dans



Coutume, province Nord

les prises de décision collectives est significativement différente dans la société océanienne et dans la logique occidentale;

- l'école inculque aux jeunes certains principes, notamment les principes d'égalité de tous, d'épanouissement individuel et de compétition, qui s'accommodent mal de la hiérarchie sociale inhérente à la coutume;
- ces jeunes sont, de plus, nettement plus tournés vers les modes de vie modernes que leurs parents, à travers la télévision, internet, les voyages, l'école, etc. Le conflit entre générations n'en est que plus fort;
- l'utilisation à bon escient de ressources monétaires régulières et parfois importantes n'est pas évidente pour certaines familles; parmi les mauvais usages de l'argent, l'alcool a une place importante. Les risques associés à l'endettement ne sont pas toujours bien appréhendés;
- de même, les aides sociales ne sont pas nécessairement utilisées pour les motifs qui ont conduit à les mettre en place : éducation des enfants, santé, etc. et relativisent l'intérêt de se former, de prendre un travail salarié, de fonder une entreprise pour certains, les faisant alors évoluer vers une logique d'assistanat;
- un problème d'identité se pose dans les îles d'Ouvéa ou de Maré, où aucun enfant ne nait plus : pour des raisons de santé publique, les accouchements sont faits dans les structures hospitalières de Nouméa. Ce problème se pose moins sur les autres îles, car les dispensaires prennent en charge les accouchements sans risque particulier.

Ces changements s'accélèrent, en lien notamment avec le fait que de plus en plus de Kanak cherchent à s'insérer dans l'économie de marché, dans des conditions qui parfois les obligent à s'écarter plus ou moins des liens sociaux de la tribu. L'accès à un emploi salarié peut d'ailleurs exiger de la mobilité régulière voire un déménagement loin de la tribu, entraînant une perte de repères.

Les interrogations qui accompagnent ces mutations sont d'autant plus complexes qu'il n'y a pas unicité de vue au sujet du développement au sein de la communauté kanak, ce qui a, notamment pour les jeunes, un caractère déstabilisant. Ainsi :

• les règles sociales, la relation au travail « à l'occidentale »,

les principes de l'économie de marché, le « mode d'emploi » de la société moderne, sont des notions comprises de façon très diverse au sein de la communauté kanak;

- certains sont d'autant plus inquiets à l'idée de basculer dans le consumérisme qu'il est maintenant bien démontré que le développement économique, tel qu'il a été pratiqué ces dernières décades à l'échelle mondiale, n'est pas soutenable, car trop prédateur de ressources, trop inégalitaire, trop axé sur l'individu et pas assez sur les liens sociaux;
- dans le même temps, nombreux sont les responsables coutumiers, qui, conscients de l'insuffisante mobilisation du monde kanak pour l'économie de marché, cherchent à sensibiliser toujours plus les populations pour leur montrer toute l'importance du développement des entreprises.

1.5.2 Des freins au développement?

Ces bouleversements sociaux sont particulièrement difficiles concernant l'insertion des Kanak dans l'économie de marché. En effet, à l'opposé de la vision individualiste et utilitaire de l'économie occidentale, la coutume repose sur les liens sociaux et les échanges. Le travail est axé sur la production vivrière, destinée à l'autoconsommation. La motivation n'est pas le profit, mais le bien-être de la communauté.

Pour beaucoup de travailleurs issus du monde traditionnel, le salariat n'est qu'une voie pour satisfaire des besoins ponctuels et immédiats (argent destiné à une cérémonie ou à une manifestation, à la vie d'une église, à l'achat d'une voiture, d'un réfrigérateur ou des fournitures de rentrée scolaire, etc.), ce qui les amène, une fois acquis l'argent nécessaire, à quitter l'entreprise et retourner au mode de vie traditionnel. Certains jeunes, parfois diplômés, font le choix de rester à la tribu et rejettent les opportunités qui leur sont offertes de suivre des formations ou de répondre à des emplois qui leur permettraient de mieux comprendre et intégrer la société de consommation.

La façon de considérer ceux qui réussissent pose en soi une difficulté. De nombreuses initiatives ont émergé dans les tribus, dans le commerce, l'agriculture, le tourisme ou le BTP, en réponse à l'appel des leaders pour que la société kanak se prenne en main et pour que chacun participe à sa façon au développement du pays. Or on constate que ces projets, même bien expliqués au sein de la communauté, même validés coutumièrement, peuvent parfois être remis en cause par certains au sein de la société coutumière, au nom du fait que ce n'est pas l'individu qui doit être mis en avant mais le clan, la tribu. Les investissements ou réalisations réduits brutalement à néant, voire vandalisés, ne sont



Scierie de Netchaot, Koné, province Nord

pas rares, et ont un effet dissuasif : « la peur de susciter la jalousie est une barrière invisible qui dissuade les initiatives individuelles » (position exprimée par un coutumier lors d'une réunion de concertation).

Même lorsque les projets vont à leur terme, le quotidien des petits entrepreneurs kanak est difficile : ils ont, chacun à leur façon, et non sans mal, à trouver un équilibre social entre performance économique de leur entreprise, indispensable à la pérennité de celle-ci, et partage à l'océanienne, pouvant se traduire par une tolérance vis-à-vis des problèmes d'absentéisme, d'horaires et de délais, de négligences dans le travail, de manque d'implication, d'usages personnels des moyens de l'entreprise, etc. L'enquête conduite récemment par P. Godin sur les petits entrepreneurs kanak en tribu illustre bien ces difficultés [27].

Dans l'autre sens, certains entrepreneurs ont un manque de professionnalisme évident : faire preuve de rigueur et de constance, respecter les engagements pris, satisfaire aux exigences de qualité, accepter de se remettre en cause face à la concurrence, etc. sont des règles dont tous n'ont pas conscience, ou dont tous n'acceptent pas les contraintes lorsqu'elles vont trop à l'encontre de certaines habitudes ou logiques sociales, voire d'un certain confort de vie. Ces derniers attendent en effet du développement des retombées qu'il peut en théorie difficilement leur apporter : avoir des revenus suppose de trouver et satisfaire des clients, dans un contexte où, le plus souvent, ceux-ci peuvent aller voir ailleurs s'il n'y a pas mieux. Parfois l'équilibre n'est obtenu que grâce aux efforts des pouvoirs publics, à travers des subventions diverses qui ont un côté déresponsabilisant.

1.5.3 Ou un atout pour se développer autrement ?

Au milieu des années 1990, Jean Freyss se demandait si « une logique économique qui ne fait pas de la production une fin en soi » et le principe d'une « primauté du social sur l'économique, qui est un fondement de la société kanak » ne sont pas plus « des atouts qu'un handicap » ? [24]

Certains soulignent que la prétendue incompatibilité entre logique économique et culture kanak ou plus largement océanienne, masque surtout une organisation (administrative, juridique, économique) du travail qui n'a pas encore su trouver les moyens de son articulation à la société kanak et aux autres communautés océaniennes qui composent la société calédonienne. Selon le point de vue adopté et les situations, les problèmes d'absentéisme, d'horaires et de délais, les négligences dans le travail, le manque d'implication, l'absence d'initiatives, etc. peuvent être interprétés tantôt comme des inadaptations aux contraintes de l'entreprise, tantôt comme des formes de résistance passive à des évolutions non souhaitées parce que trop rapides, non maîtrisées et génératrices de fortes inégalités sociales.

Le problème majeur de l'articulation entre identités culturelles, travail et développement économique réside dans l'impossibilité actuelle pour les individus de faire des choix de vie correspondant à leur sensibilité personnelle. Affirmer leur culture, la faire reconnaître dans ses valeurs propres et ses règles de fonctionnement est par exemple pour les Kanak à la fois la condition d'un équilibre individuel (déjouer les contradictions, réelles ou supposées, par une image positive de soi, une continuité et une cohérence entre ce que vit la personne au présent et le passé du groupe, entre la vie urbaine et la tribu) et une base collective mise en préalable au dialogue avec les autres communautés.

1.5.4 Une demande sociale d'adaptation de certains aspects de la coutume

Ces confrontations culturelles entre la société kanak et l'économie marchande montrent la priorité absolue que constitue le fait de préserver ses valeurs culturelles et l'esprit de communauté.

Beaucoup posent en corollaire la question de l'adaptation de certains aspects de la coutume à l'évolution des mentalités. Plusieurs exemples témoignent de cette attente d'une adaptation de la coutume :

- l'accès au foncier : voir chapitre 4.6.3 ;
- l'exercice du droit coutumier : celui-ci peut dépendre de l'endroit où il s'applique et, s'appuyant souvent sur la négociation, il peut conduire à des solutions différentes selon les interlocuteurs en présence.
 Organiser le développement d'une société selon un droit non écrit est par définition complexe;
- la réponse apportée à certains problèmes sociaux : par exemple, prononcer un divorce par la voie coutumière nécessite un accord entre clans, accord parfois impossible du fait des jeux d'alliances, du respect de la parole donnée ou de l'importance des dons lors du mariage. De même, les viols ou incestes,

de par leur règlement par la voie coutumière, peuvent ne pas être suivis d'une véritable sanction pour l'agresseur, et ne pas prendre suffisamment en considération la victime, dont la souffrance se prolonge;

 les obligations coutumières : avoir un travail, salarié ou non, entraîne une moindre disponibilité pour les gestes coutumiers importants.

1.5.5 Une société en perte de repères, et manquant de « modèles »

Le peu de marge d'initiative dans la coutume est parfois perçu par certains jeunes comme allant à l'encontre de leur épanouissement personnel. L'éloignement de la tribu et l'intérêt pour la société de consommation, où individualisme et matérialisme sont beaucoup plus marqués, peuvent alors conduire certains à se désintéresser des valeurs rassurantes de partage et de solidarité qui sont le fondement de la société kanak. Certains jeunes sont alors en situation de perte de repères, qui peut se traduire de diverses façons : alcool, cannabis, violence, etc. Ce qui précède pose la question des modèles offerts à la jeunesse : très peu d'aînés servent d'« exemple » aux jeunes pour leur réussite. Souvent, les « modèles » qui s'imposent à la jeunesse sont ceux qui ont de l'argent et donc un pouvoir d'achat conséquent tout en fournissant peu d'efforts. C'est le cas par exemple de celui qui cultive et vend du cannabis. Sont plus rarement mis en avant les personnes ayant réussi à force de travail et de persévérance. La famille, de même que l'école, a un rôle important à jouer pour orienter le jeune vers des activités légales, même si elles sont plus difficiles et moins lucratives.

La place des structures coutumières dans les enjeux de développement pose également question : si certaines chefferies comme celle de Wetr à Lifou ont créé des commissions du développement économique pour susciter l'émergence de projets économiques, une telle organisation est trop rare. Il manque sans doute des lieux de débats sur ces sujets.

1.6 Un malaise social certain...

1.6.1 De fortes et persistantes inégalités économiques...

L'enquête « budget et consommation des ménages » (BCM) conduite en 2008 [36] permet d'objectiver les inégalités de revenus :

- les 20% des ménages ayant les plus hauts revenus, reçoivent 46,6 % du total des revenus des ménages calédoniens;
- ces ménages reçoivent en moyenne 940 000 FCFP par mois, soit 40 % de plus que les 20% des ménages métropolitains ayant les plus hauts revenus (donnée INSEE 2006 [32]);

• le « rapport interquintile », qui est une mesure classique des écarts de revenus entre les ménages les plus aisés et les ménages les moins aisés², est de 9,4, alors que ce rapport est par exemple de 4 en métropole, et de 4,8 sur l'ensemble de l'Union Européenne [32];

Ressources monétaires annuelles moyennes par ménage

Tranche de revenus mensuels	proportion des ménages concernés	part dans le revenu total des ménages
moins de 150 000 ^F	20,1 %	4,1 %
entre 150 000 et 300 000 F	27,3 %	14,9 %
entre 300 000 et 450 000 F	20,0 %	18,3 %
entre 450 000 et 600 000 ^F	12,5 %	16,0 %
plus de 600 000 ^F	20,1 %	46,7 %

Source : ISEE

 les ressources monétaires moyennes par ménage sont deux fois plus élevées en province Sud qu'en province Nord, et 2,2 fois plus qu'en province des îles Loyauté;

Ressources monétaires annuelles moyennes par ménage

		Province		
Nature du revenu	îles Loyauté	Nord	Sud	Ensemble
Revenus du travail	1 718 700	2 219 100	4 245 300	3 723 600
dont salaires	1 516 100	1 926 000	3 716 200	3 257 600
Revenus sociaux	640 700	508 100	998 700	890 700
dont retraites	338 900	305 800	838 000	712 800
dont allocations familiales	197 800	151 400	111 200	124 200
Revenus du capital	27 300	47 100	154 100	127 000
Revenus exceptionnels	7 800	36 300	141 500	114 200
Ensemble	2 394 600	2 810 600	5 539 600	4 855 500
Nombre de ménages	4 821	11 249	50 970	67 040

Source : ISEE Unité : F.CFP

- près de la moitié des ménages vivent avec moins de 300 000^F par mois;
- le revenu moyen des ménages en tribu est 60% inférieur au revenu moyen des ménages en zone urbaine;
- 21% des ménages sont sous le seuil de « pauvreté relative³ », soit un taux triple de celui de la métropole et double de la moyenne OCDE.

Le calcul du « coefficient de Gini », qui est un indicateur de la distribution de l'ensemble des revenus, montre également que :

 la situation globale de la Nouvelle-Calédonie rapproche celle-ci nettement plus des pays en développement que des pays développés;

- les inégalités sont significativement plus marquées en province Nord et en province des îles Loyauté qu'en province Sud :
- le niveau général des inégalités a globalement augmenté de 1991 à 2008.

Indices de Gini par province

Provinces	1991	2008
îles Loyauté	0,53	0,52
Nord	0,52	0,46
Sud	0,36	0,38
Nouvelle-Calédonie	0,41	0,42

Source: ISEE (BCM)

Indices de Gini par pays

Danemark, Japon, Suède	approx. 0,25
France, Canada, Belgique	approx. 0,33
Australie, Royaume-Uni, Italie, Nouvelle-Zélande	approx. 0,36
Sénégal, Thailande, Cambodge, Burundi	approx. 0,42

Source : Programme des Nations-Unies pour le Développement Rapport sur le développement humain 2007-2008

1.6.2 ... malgré une hausse globale significative des revenus

Pourtant, le pays bénéficie d'une croissance économique vigoureuse et fortement créatrice d'emplois, qui a généré une forte progression des revenus : par exemple, la masse totale des revenus déclarés par les Calédoniens à l'administration fiscale a cru en moyenne de 4,8% par an entre 2000 et 2007.

La croissance ne comble donc pas les inégalités. Avec le maintien de prix très élevés pour tous les achats de la vie quotidienne (voir chapitre 3.5.1), renforcée par la flambée des prix de l'immobilier subie ces dernières années (voir chapitre 1.9), ces inégalités de revenus sont l'un des problèmes majeurs qui se posent à la société calédonienne. L'examen de ces données sera poursuivi au chapitre économie, car cette situation pose la question de notre modèle de croissance.

Quelle que soit leur communauté d'appartenance, de nombreux Calédoniens ressentent cette situation comme une injustice, même si les causes de cette situation sont complexes, et que des efforts sont faits par les pouvoirs publics.

² Rapport entre les revenus moyens par « unité de consommation » entre les 20% des ménages ayant les plus hauts revenus et les 20% des ménages ayant les plus bas revenus ; l'unité de consommation vaut 1 pour le chef de ménage, 0,5 pour chaque personne de plus de 14 ans, et 0,3 pour les autres enfants.

³ C'est-à-dire vivent avec des revenus inférieurs de moitié au revenu médian (soit pour la Nouvelle-Calédonie : moins de 158 000^F / mois).

1.6.3 Des expressions nouvelles de ces difficultés sociales

Quatre constats se dégagent :

a) Un nombre d'exclus en augmentation

On manque d'indicateurs à ce sujet, mais on relève que l'association Macadam Partage, a accueilli en 2007 à Nouméa, 191 personnes sans domicile fixe (SDF) âgés de 26 à 45 ans, majoritairement Kanak. L'association, qui n'est pas la seule à accueillir des SDF, estime que leur nombre a cru de 40% en deux ans.

b) Des phénomènes d'addiction

Le comportement des jeunes inquiète les autorités sanitaires: 60% des jeunes de 17-18 ans ont eu au moins une crise d'ivresse aiguë dans leur vie et 22% déclarent des ivresses répétées. 37% des 17-18 ans sont des fumeurs quotidiens, soit le même taux qu'à l'âge adulte. Enfin, 16% des jeunes de 14 ans⁴ et 47% des 17-18 ans⁵ ont déjà fumé au moins une fois du cannabis.

Au-delà de la question de santé publique que cela pose, la consommation de cannabis nécessite en amont des cultures et un trafic qui ont pris une ampleur significative et deviennent un véritable problème social : le cannabis rapporte beaucoup pour peu d'efforts, détourne les jeunes de la valeur travail et de la culture classique de la terre (produits vivriers), et déstabilise le groupe familial par le fait que le jeune rapporte plus d'argent au foyer que l'ancien. Mais, pour certaines familles défavorisées, le trafic semble aussi être une voie provisoire pour financer la scolarité des enfants.

c) Une montée de la violence physique et verbale Le sentiment d'injustice décrit plus haut va être traduit au quotidien, chacun à sa manière, par tous ceux qui le ressentent. Le manque d'encadrement familial, l'habitat précaire et la déscolarisation précoce faisant suite à un échec scolaire sont des phénomènes sociaux fréquents aggravant cette situation, de même que l'environnement général : bandes de jeunes, images violentes, réponses inadaptées de la société et notamment du système judiciaire pour les mineurs. Ces problèmes ont un caractère général, mais touchent particulièrement les jeunes Océaniens. Leur traduction concrète est de nature diverse : cambriolages, trafic de cannabis, actes de vandalisme, comportements ou paroles racistes, affrontements inter-communautaires parfois très violents, violences conjugales (qui touche une femme sur quatre), etc. L'alcool est un véritable fléau pour la

société calédonienne : présent dans toutes les communautés, il est à l'origine de comportements violents, au sein ou à l'extérieur de la cellule familiale, et explique en partie un taux très élevé de mortalité routière.

Au total, le taux d'emprisonnement de la Nouvelle-Calédonie, avec 150 détenus pour 100 000 habitants, est environ 60% plus élevé qu'en métropole.

d) Un taux de suicide important chez les jeunes Selon le rapport de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), 12% de jeunes Calédoniens de 16 à 25 ans ont déjà fait une tentative de suicide [33]. Les taux en métropole et en Nouvelle-Zélande sont respectivement de 6% et 3,2%.

1.7 Solidarité et égalité des chances au cœur d'un nouveau contrat social

1.7.1 L'accord de Nouméa : un texte fondateur

Les politiques de solidarité et d'égalité des chances conduites par l'ensemble des acteurs publics s'appuient notamment sur l'objectif du rééquilibrage réaffirmé par l'accord de Nouméa. Ce rééquilibrage, s'il est territorial et économique, est en effet aussi social : il faut pouvoir donner à chacun les mêmes chances de participer au développement et de contribuer à la construction du destin commun. Ne laisser personne en marge du développement réduira une fracture sociale souvent synonyme de fracture entre communautés, et d'un sentiment de discrimination incompatible avec la paix à laquelle tous aspirent.

1.7.2 Des politiques de solidarité et d'égalité des chances en construction

Les principales politiques publiques traduisant la volonté d'un renforcement des solidarités sociales et d'amélioration de l'égalité des chances, sont la santé, le logement, l'éducation et la formation et les transports. Les chapitres suivants montrent que les institutions conduisent des actions volontaristes sur l'ensemble de ces politiques.

1.7.3 Des mesures d'accompagnement social

Offrir à tous les meilleures conditions de vie et pallier au mieux les inégalités nécessite des mesures d'accompagnement à destination des personnes et des ménages les moins favorisés.

⁴ Enquête Agence sanitaire et sociale de Nouvelle-Calédonie 2005.

⁵ Enquête ESCAPAD [3] 2005 faite auprès de 701 jeunes dans le cadre des journées d'appel à la défense.



Famille calédonienne

En premier lieu, l'accès à l'éducation pour tous est facilité par le système des bourses. Par exemple, en 2007, 40% des étudiants de l'Université bénéficient d'une bourse, de même que 41% des collégiens de la province Sud, 70% des collégiens de la province Nord et 78% des collégiens de la province des îles Loyauté [62]. Les élèves boursiers peuvent en outre, grâce à l'appui des communes et des provinces, accéder à la gratuité ou à des aides substantielles concernant les transports scolaires et la cantine.

D'autre part, le système d'aide au logement, créé en 2007, devrait bénéficier en année courante à 4 000 ménages (estimation pour 2010), pour un coût d'un milliard de FCFP par an.

Des mesures destinées à soutenir les familles ont aussi été conçues : allocations post-natales, allocations mensuelles aux personnes âgées, aides enfants, allocations familiales de solidarité, etc.

Sur le plan de la santé, la mise en place en 2001 du régime unifié d'assurance maladie maternité (RUAMM), qui bénéficie à 90% de la population, a permis un accès aux soins beaucoup plus important qu'il ne l'était auparavant, et la généralisation de mesures telles que le congé maternité. La Nouvelle-Calédonie et les provinces ont créé deux dispositifs complémentaires d'aide médicale pour permettre aux personnes sans ressources (et ne relevant pas du RUAMM) d'accéder aux soins à travers une prise en charge graduée, selon leurs revenus, de leurs dépenses de santé.

La province des îles met en œuvre, avec le soutien de l'État par le biais des contrats de développement, un « revenu d'insertion des Loyauté » d'un montant situé entre 50 et 55% du SMG selon la composition du foyer (300 bénéficiaires environ).

Les institutions continuent d'étendre le périmètre de leurs politiques de solidarité et d'égalité des chances. C'est ainsi que deux lois de pays sur le handicap ont été promulguées en janvier 2009. Elles concernent respectivement l'emploi des personnes en situation de handicap (obligation d'embauche à hauteur de 2,5% de l'effectif par les entreprises de plus de 20 salariés) et l'aide en faveur des personnes handicapées ou en perte d'autonomie.

De même, les services d'adduction d'eau, d'électricité, de téléphone, de transport public appliquent chacun une grille tarifaire tenant compte, sauf exception, d'une volonté d'aider les plus défavorisés, le plus souvent par péréquation avec les autres usagers.

1.7.4 Des budgets sociaux encore modestes

L'enquête BCM [36] montre que les prestations sociales représentent 3,7% des revenus des ménages (hors retraites).

Le tableau ci-dessous nous montre la différence entre la métropole et la Nouvelle-Calédonie :

	France (métropole + DOM 2006)	Nouvelle-Calédonie (2008)
Revenus moyens annuels par ménage	3 884 000 FCFP*	4 855 500 FCFP
Dont revenus sociaux hors retraites - en numéraire : - en pourcentage des revenus : - en pourcentage du PIB :	463 000 FCFP 11,9 % 7,8 %	177 900 FCFP 3,7 % 1,6 %

Source : INSEE [32] - ISEE.

*Les données de l'INSEE portent sur le revenu « disponible » des ménages, ie après déduction des impôts directs (IRPP, taxe d'habitation, CSG et CRDS). L'ISEE ne publie que les revenus bruts, mais la différence avec le revenu « disponible » serait minime : l'IRPP représente en Nouvelle-Calédonie 3,8 % du revenu des ménages.

Il faudrait analyser la situation plus en détail, car ces éléments de nature monétaire sont très loin de traduire la globalité des efforts en matière de solidarité sociale : ils ne comprennent pas, par exemple, le coût de l'aide médicale gratuite. En outre, les besoins des populations calédoniennes et métropolitaines ne sont pas les mêmes : la solidarité familiale est encore très présente en Nouvelle-Calédonie, et les modes de vie sont très différents entre la Nouvelle-Calédonie et la métropole, mais aussi entre les zones urbaines et rurales de la Nouvelle-Calédonie. En témoigne par exemple le fait qu'alors que le revenu moyen des ménages aux îles Loyauté est bas (il est inférieur de 57% au revenu moyen en province Sud), le taux d'épargne y est record : les ménages épargnent 35% de leurs revenus. On peut à ce titre regretter l'absence de données permettant de caractériser l'importance particulière en Nouvelle-Calédonie des échanges non monétaires, qui peuvent répondre en bonne partie aux besoins de certaines familles.

Mais, dans une société en mutation, où les besoins évoluent, notamment avec le mal-vivre qui accompagne l'urbanisation croissante et le problème de la « vie chère », l'accompagnement social prend toute son importance. La comparaison avec la métropole, qui n'est certainement pas pour la Nouvelle-Calédonie un modèle, peut laisser entendre qu'il y aurait en la matière pour nous encore des marges de progrès. Dans le même temps, les aides sociales peuvent encourager les comportements de dépendance et leur mise en œuvre doit se faire avec prudence ; d'autre part, ces aides ne sont certainement pas également nécessaires en tous points du territoire.

1.7.5 Des écarts entre niveaux d'aides pas toujours bien acceptés

En matière d'aides, on constate des variations d'une province à une autre, par exemple sur l'allocation vieillesse et l'aide médicale, ou d'une commune à une autre, par exemple sur la tarification de l'eau ou des transports scolaires. Il est en fait normal que chaque collectivité trouve à sa manière les meilleures réponses aux attentes propres de sa population, et le résultat peut donc être différent d'une collectivité à l'autre. Mais il n'en reste pas moins que ces différences peuvent être mal comprises par la population, voire qu'elles entraînent des déménagements pour pouvoir accéder à un endroit à une prestation qu'on ne peut obtenir à un autre : l'allocation vieillesse et l'aide médicale sont assez souvent citées en ce sens.

Un autre aspect de cette question est celui des bourses dont bénéficient les étudiants, qui ne sont pas en adéquation avec les charges supportées par ceux-ci, alors même que le dispositif cadres avenir, qui bénéficie à 1% environ de chaque classe d'âge, apporte un niveau d'aide très élevé. Dans ce registre, on peut aussi souligner qu'un étudiant en filière générale pourra obtenir une bourse alors qu'un étudiant-apprenti, parce qu'il touche un revenu, pourtant relativement symbolique, ne peut en bénéficier. Ces difficultés sont amplifiées par l'absence de statut étudiant ou apprenti qui pourrait permettre aux jeunes d'accéder à des services avec des tarifs préférentiels ou trouver des logements plus facilement.

1.8 Un système de santé performant

1.8.1 Des équipements conséquents

Comme nous l'avons vu au chapitre 1.1.1, les principaux indicateurs en matière sanitaire (espérance de vie, mortalité, mortalité infantile) s'améliorent, avec encore certaines différences entre provinces. La densité médicale s'est beaucoup améliorée au cours de ces dernières années. Le réseau des dispensaires couvre quasiment toutes les communes, ce qui permet d'assurer un service de proximité. Toutefois, ces dispensaires ne répondent pas à un même cahier des charges, et les services médicaux qui y sont rendus sont plus ou moins étendus. De plus, certaines structures sont dans un état critique.

Les établissements hospitaliers, équipements de taille plus importante, sont en revanche regroupés pour une grande part à Nouméa. Leur état général, et la difficulté de maintenir en parallèle plusieurs sites, a conduit le gouvernement à prendre la décision de les regrouper, ainsi que l'institut Pasteur et excepté le CHS, dans une structure nouvelle et moderne : le Médipôle de Koutio.

En cas d'impossibilité de prodiguer des soins sur le territoire faute de disposer des compétences techniques, le dispositif EVASAN (Evacuations sanitaires par voie aérienne) a été mis en place par la Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs salariés (CAFAT). Ces évacuations sanitaires se font à destination de l'Australie ou de la métropole et permettent aux Calédoniens de disposer des dernières techniques médicales, d'avoir recours à des spécialistes qui n'exercent pas dans les hôpitaux calédoniens, et de bénéficier des meilleurs soins.

1.8.2 Une nouvelle carte des établissements de santé

Une réflexion en cours sur une nouvelle carte des établissements de santé pourrait conduire à une réorganisation de l'offre, avec notamment la création d'un véritable plateau technique sur VKP doté d'un service d'urgences, une évolution de la vocation des centres de Poindimié et Koumac, et la constitution d'un véritable outil à vocation territoriale avec le Médipôle. Un tel dispositif serait alors mieux en adéquation avec les besoins du pays, et pourrait avoir un impact positif sur l'installation de médecins en brousse.

1.8.3 Les professionnels de santé : un nombre relativement important mais une répartition géographique inégale

Avec 223 médecins pour 100 000 habitants (contre 335 en moyenne en métropole), la densité médicale en Nouvelle-Calédonie est comparable à celle d'un département rural métropolitain. Il existe de fortes disparités selon les provinces: 80 médecins pour 100 000 habitants aux îles Loyauté, 96 en province Nord et 274 en province Sud (141 en province Sud hors grand Nouméa). On note également une pénurie de médecins libéraux dans certaines spécialités mais une situation favorable dans les hôpitaux.

Le manque d'ouverture aux médecins des pays voisins est parfois déploré.

Les professionnels de la santé sont formés essentiellement en métropole. En ce qui concerne les infirmiers, une formation et un diplôme territoriaux existent, mais :

- les conditions d'exercice sont plus ou moins difficiles selon le lieu d'exercice d'affectation;
- le nombre d'infirmiers formés annuellement, qui est au mieux des promotions de 30 diplômés par an, apparaît comme beaucoup trop faible par rapport aux besoins recensés, d'autant plus que tous ne restent pas sur le territoire. Cependant cet effectif doit doubler dans les années à venir.

Les personnels médicaux formés en métropole ne sont pas préparés à bien prendre en compte les réalités calédoniennes, notamment la perception de la maladie dans les cultures océaniennes, et les pratiques de médecine traditionnelle.

1.8.4 Un accès aux soins inégal

Différents obstacles freinent l'accès aux soins, parmi lesquels :

- des difficultés de déplacement pour certaines populations;
- des difficultés de recrutement des médecins en dehors de Nouméa et un manque de confiance pour les actes pratiqués en brousse;
- une forte concentration des spécialités médicales à Nouméa;
- une prise en charge parfois insuffisante par le système de protection sociale : les populations les plus fragiles sont aussi les moins informées et les moins bien couvertes;
- une durée d'hospitalisation plus longue pour certaines populations, que l'on garde dans le système de soin jusqu'à parfaite convalescence, en raison de leurs conditions de vie voire de mauvaises conditions d'hygiène à leur domicile.

1.8.5 Des problèmes de santé liés à une mauvaise alimentation

Comme dans nombre de pays du Pacifique et dans les pays industrialisés, on constate une aggravation régulière des problèmes de surpoids et d'obésité. Ce phénomène touche plus fortement les communautés wallisiennes et polynésiennes. Les chiffres sont particulièrement préoccupants pour les enfants : 17% des enfants calédoniens de moins de 14 ans sont obèses. Les explications sont essentiellement socioéconomiques (absence d'activités sportives et plus

généralement d'intégration sociale ; alimentation déséquilibrée) et en partie génétiques.

En corollaire, le diabète concerne 10,2% de la population, soit 3 fois plus qu'en métropole et 2,5 fois plus qu'en Nouvelle-Zélande. C'est la deuxième cause de prise en charge en longue maladie, après les maladies cardio-vasculaires. Les patients, couverts à 100%, génèrent pour la CAFAT une dépense de 4,7 milliards de FCFP/an (12% du budget de la CAFAT).

1.8.6 Une attention insuffisante accordée à la médecine et à l'information préventives

La prévention reste insuffisante à tous les niveaux : chez les médecins, à l'école, dans les institutions ou encore dans les familles. Les messages d'information du public sont rares, et parfois inadaptés au contexte calédonien. Les moyens dont disposent l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie et la CAFAT en matière de prévention sont trop limités, alors que la prévention mérite une attention redoublée : il est acquis que la prévention permettrait d'obtenir de bons résultats en matière de santé et de réaliser des économies.

1.8.7 Un système de protection sociale à l'équilibre précaire

Une grande avancée a été faite avec la création du RUAMM en 2001. Les personnes sans ressources sont également prises en compte par le biais de l'aide médicale gratuite. Les dépenses de santé sont comparables à celles des pays industrialisés (Australie, Nouvelle-Zélande, France, etc.). Les besoins et les exigences de la population en matière de soins sont en hausse, tant pour des raisons sociales (l'offre crée en partie la demande) que pour des raisons structurelles (notamment avec le vieillissement de la population).



Dispensaire de Touho, province Nord.

Pour répondre à cette demande, les compétences médicales ont été renforcées, renforcement qui provoque évidemment une augmentation des dépenses de fonctionnement des grandes infrastructures de soins (mais aussi une baisse du nombre des EVASAN). Plus globalement, c'est l'ensemble du secteur de la santé qui connaît une hausse générale de ses coûts (médicaments, soins, etc.).

En 2004, l'équilibre financier du système de santé a posé problème. Une réévaluation des recettes a été décidée, ainsi qu'une politique de maîtrise des dépenses, qui n'a pas vraiment empêché les dépenses de continuer à croître fortement.

Au total, la croissance annuelle moyenne des dépenses de santé est de l'ordre de 8% par an depuis 10 ans. Le système de santé est encore financièrement fragile, malgré la forte progression de l'emploi, et donc la hausse du nombre de cotisants (4 à 5% par an, ce qui est déjà considérable, et qui n'est pas durable pour de simples raisons démographiques).

La pérennisation du système nécessite donc probablement la mise en œuvre de mesures structurelles fortes.

1.9 D'importantes difficultés sur le logement

Le logement est un facteur très important d'intégration sociale. A contrario, tout comme l'emploi, c'est l'un des facteurs majeurs pouvant conduire à l'exclusion de ceux qui ne peuvent y accéder.

1.9.1 Un domaine impliquant de nombreux acteurs publics

Les règles de construction et d'urbanisme, les aides directes ou fiscales à l'habitat, les politiques foncières des opérateurs publics, etc. ont une importance majeure dans la construction de nouveaux logements et la rénovation de logements anciens. Les collectivités appuient en outre les trois grands opérateurs intervenant dans le secteur du logement social, dans le respect des politiques adoptées en la matière par les provinces.

La cohérence des interventions des acteurs publics (Etat, Nouvelle-Calédonie, provinces, communes) est donc essentielle. Au moins trois outils devraient aider à assurer une coordination :

- les contrats Etat-collectivité;
- le plan local de l'habitat signé en 2006 par les quatre communes du grand Nouméa;
- les Etats généraux du logement social (EGLS) organisés en 2004, qui font l'objet d'un point de suivi annuel et de propositions d'actions par la province Sud, le plus souvent en concertation avec les autres provinces et la Nouvelle-Calédonie pour la réglementation.

Malgré cela, il est regretté un manque global de cohérence dans les politiques de logement, et notamment de logement social. Les EGLS avaient acté, en 2005, la nécessité de créer une « haute autorité du logement » qui réunirait tous les acteurs concernés [53]. Cet outil n'a pas été mis en place à ce jour.

1.9.2 Une excessive cherté de l'immobilier, à la location ou à l'achat

Les loyers des nouvelles locations sur le grand Nouméa ont progressé, sur la seule période de 2001 à 2006, de 45%, et, sous l'effet d'un marché locatif de plus en plus saturé, ils continuent de progresser, dépassant maintenant ceux constatés sur des agglomérations telles que Cannes ou Nice, qui sont pourtant parmi les plus élevés de France. Le résultat de cette dérive est aberrant : un F4 de 100 m², aux prix actuellement pratiqués au nord de Nouméa, n'est accessible qu'à un ménage dont les revenus dépassent quatre fois le salaire minimum garanti (SMG)⁶. Hors du grand Nouméa, les loyers étaient en 2006 environ 20% inférieurs à ceux du grand Nouméa, mais l'écart tend à se réduire, notamment sur la zone VKP. La progression des loyers anciens est également importante : les indices successifs applicables ont crû d'environ 30% entre décembre 2000 et mars 2009.

Les prix à l'achat sur le grand Nouméa sont également très élevés et se situent juste au-dessus de ceux constatés sur de grandes agglomérations très saturées telles que Lyon et Marseille. La mensualité permettant de rembourser un emprunt sur 25 ans, aux taux usuels constatés, et correspondant au prix d'achat d'un F4 de 100 m² sur le grand Nouméa, représentait, en 2006, 175% du SMG. Pour le même F4 situé cette fois hors du grand Nouméa, cette mensualité était encore proche de 140% du SMG. L'investissement immobilier reste donc l'apanage des ménages à moyens voire hauts revenus. La proportion des ménages propriétaires de leur logement, de 61% en 2004, dont 10% de ménages logeant en case traditionnelle, est d'ailleurs relativement basse

⁶ Selon une étude de l'IEOM de 2007 [30], le loyer moyen d'un F4 de 100 m² mis sur le marché de la location sur les quartiers Nord de Nouméa, sur Dumbéa ou le Mont-Dore était en 2006 de l'ordre de 130% du SMG (115 000 FCFP à l'époque). Les bailleurs demandent en général que les revenus soient trois fois supérieurs au loyer.

(UE-27 = 69%, USA = 67%⁷), ce qui d'un autre côté s'explique également par un faible taux de population rurale (les besoins en logements locatifs sont plus forts dans les villes) et par des contraintes de mobilité professionnelle sans doute plus fortes qu'ailleurs (ces contraintes rendent l'accession à la propriété moins pertinente).

Au final, les difficultés d'accès au logement, qui s'inscrivent en outre dans un problème général de vie chère, n'épargnent même pas les ménages à revenus intermédiaires. Ces problèmes sont mal traduits par les indicateurs du coût de la vie : le poste logement-eau-électricité ne pèse que 16% dans l'indice des prix à la consommation calculé par l'ISEE, ce taux ayant été retenusurlabasedel'enquêtebudgetconsommationdes ménages de 1991 ; de plus, l'ISEE évalue la dérive des prix sur ce seul poste, depuis 17 ans, à seulement 36,5 %.

L'explication de la cherté des prix est complexe. L'une des causes est le manque global de logements (voir chapitre 1.9.3). Citons aussi :

- l'insuffisance de l'offre locative, dans un contexte de forte demande très probablement liée au rythme élevé de création d'emplois de ces dernières années (notamment sur Nouméa et VKP);
- la hausse des coûts de construction: l'index BT21 a cru de 30% en 5 ans (de janvier 2004 à janvier 2009) du fait d'une situation de surchauffe du BTP liée à la croissance économique, et de l'augmentation mondiale du coût des matériaux;
- l'explosion des prix des terrains constructibles (voir chapitre 4.6.9), l'offre étant faible (pénurie de foncier) et la demande forte (besoins de logements), et ce dans un contexte où les acheteurs peuvent assumer des transactions à un coût plus élevé (progression des revenus, apport de la défiscalisation, forte augmentation du recours au crédit); ce problème touche de nombreux pays, qui déploient en la matière des politiques plus ou moins volontaristes.

L'encours des crédits immobiliers contractés par l'ensemble des ménages calédoniens a progressé en moyenne de 11,4% par an sur la période 2004-2008, et il est actuellement équivalent à 37% du produit intérieur brut (PIB) annuel du pays. Même sans problème grave de surendettement, ce niveau relativement élevé pose la question de son utilité sociale : s'endetter de plus en plus pour pouvoir acheter des logements toujours plus chers ne repose pas sur une logique durable.

1.9.3 Un déficit global en logements, peut-être en cours de rattrapage

La situation actuelle est celle d'une relative pénurie, qui se confirme à travers :

- le taux de logements vacants : lors du recensement de 2004 ce taux avait été estimé à 4%, ce qui est un taux plutôt faible;
- les listes d'attente pour un logement social (voir le chapitre 1.9.5);
- le phénomène de sur-occupation⁸ des logements existants: en 2002, on évaluait à un quart la proportion des logements du grand Nouméa dépassant l'« indice de surpeuplement détaillé » [51]; en 2008, la société immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC) estimait que 13% de son parc était en situation de sur-occupation;
- l'habitat précaire ou insalubre (voir le § 1.9.8 sur les squats).

Or, les besoins en logements augmentent d'autant plus vite qu'à la croissance de la population s'ajoute un phénomène de diminution de la taille moyenne des ménages. Actuellement, le nombre de ménages croît de 1600 par an, et ce chiffre devrait progresser encore jusqu'à atteindre, en 2030, 1800 nouveaux ménages par an [37]. Ceci se traduit automatiquement par une nouvelle demande en logements, du même ordre de grandeur.

Pour estimer le besoin de construction de nouveaux logements, il faut additionner les besoins liés à l'objectif de rattraper le déficit de logements, ceux dus à la croissance du nombre de ménages, et ceux liés à la nécessité de renouveler le parc. Pour les zones de développement urbain, telles les agglomérations de Nouméa et VKP, il faudrait tenir compte en plus du phénomène migratoire interne à la Nouvelle-Calédonie qui modifie notablement la répartition géographique de l'accroissement de population et donc des besoins en logement. Pour la seule agglomération de Nouméa, selon le document diagnostic-enjeux établi en mai 2008 [58] dans le cadre de la préparation du schéma de cohérence de l'agglomération nouméenne (SCAN), il faudrait, jusqu'en 2014, construire environ 2000 nouveaux logements par an (43 % en locatif social, 17 % en accession sociale à la propriété et 40% sur le parc privé). Sur cette base, une estimation du besoin à l'échelle du pays serait de l'ordre de 2500 logements par an.

On a probablement dépassé ce rythme, puisque, entre 2004 et 2006, les permis de construire accordés ont portés en moyenne sur 2850 logements par an.

⁷ Année 2006. Sources, respectivement : réseau d'agences ERA Immobilier, rapport d'information du Sénat n° 486.

⁸ Cette sur-occupation contribue à la dégradation des logements. Une étude menée en 2002 a montré qu'entre 2000 et 2500 logements de type F1 ou F2 situés dans des immeubles construits dans les années 60-70 sont dégradés.



Lotissement SIC, Pouembout, province Nord

Ces données semblent montrer que le parc privé sur la province Sud croît plus vite que prévu, de l'ordre de 1200 logements par an. Une évaluation plus précise serait utile à ce sujet, pour vérifier que le marché reste sain et stable. L'expérience en d'autres endroits montre qu'une offre de logements privés trop élevée peut conduire, certes à un très utile assagissement des prix des locations et des biens, mais en même temps à une baisse brutale d'activité pour les entreprises de construction, et à des difficultés pour conduire des opérations de rénovation urbaine.

1.9.4 Le logement social, une réponse partielle à la cherté des prix

Dans l'optique d'assurer l'égalité des chances, et de favoriser l'intégration sociale des ménages les plus défavorisés, les logements sociaux, construits et gérés par les opérateurs (SIC, fonds social de l'habitat FSH, et SEM-Agglo), visent à permettre au plus grand nombre de se loger avec un bon niveau de confort et à un coût accessible. On comptait, fin 2007, 8764 logements sociaux locatifs, soit environ 12 % du parc total de logements.

Les loyers sont fixés en fonction des ressources des ménages. En province Sud par exemple, les ménages dont les revenus sont inférieurs à 1,3 SMG accèdent en principe à des logements « très aidés » dont les loyers sont, sur l'agglomération nouméenne, inférieurs de plus de 65% au prix moyen du marché libre, tandis que ceux dont les revenus sont inférieurs à 2,6 SMG

peuvent bénéficier de logements « aidés », aux loyers inférieurs de 40% au prix moyen du marché libre. Enfin, des logements sociaux dits « de transition » sont accessibles aux ménages dont les revenus sont inférieurs à 3,6 SMG, c'est-à-dire un niveau de revenus rejoignant, dans les grandes lignes, celui qui permet de se loger sur le marché privé, que ce soit via une construction, un achat ou une location.

Cependant, les niveaux de loyers restent encore élevés : le loyer moyen d'un logement géré par la SIC est de 44 750 FCFP. Le loyer par m² est 40% plus élevé que la

moyenne de ceux pratiqués par les sociétés immobilières des départements d'outre-mer [28].

Du fait de la cherté des prix en Nouvelle-Calédonie, la vie n'est pas facile pour de nombreux ménages bénéficiant d'un logement social « aidé » ou « très aidé ». C'est pourquoi, en sus des aides financières accordées par les collectivités aux opérateurs pour développer le logement social, il a été créé en 2007 une aide au logement, s'élevant en moyenne à 24 000 FCFP par mois, et dont peuvent bénéficier, sous conditions de ressources, tant les locataires de logements sociaux que les locataires du parc privé. On relève par ailleurs l'existence d'aides aux ménages à revenus modestes pour l'accession à la propriété ou l'amélioration de l'habitat, sous forme de subventions, de prêts bonifiés ou de garanties bancaires accordés par les provinces ou le FSH.

1.9.5 Une forte demande de logements sociaux

On estime que plus de 60% des ménages du grand Nouméa sont sous les plafonds permettant de prétendre à un logement social [51]. Il est donc logique de constater une forte demande de logement social : selon la Maison de l'habitat, le stock de demandeurs de logements sociaux est actuellement d'environ 5600 ménages. L'offre étant d'environ 1600 logements neufs ou libérés par an, tous bailleurs sociaux confondus, le délai théorique d'attente est, dans le grand Nouméa, d'environ 3 ans et demi (en métropole, ce délai moyen est inférieur à 3 ans). Cette demande a de plus tendance à croître : selon



Habitat en province Nord

le rapport sur les journées de l'habitat 2007, la demande de logements sociaux augmente de 5% par an depuis 5 ans. La demande est essentiellement concentrée sur le grand Nouméa, mais on note une demande en émergence sur la zone VKP. Un besoin s'exprime également sur terres coutumières, en lien avec une attente d'amélioration des conditions de vie en tribu : aujourd'hui, l'habitat sur terres coutumières est composé pour moitié environ de cases traditionnelles (souvent conservées à côté d'une maison en dur, notamment sur les îles), et les équipements sanitaires sont parfois communs à plusieurs familles.

1.9.6 Un effort de rattrapage volontariste...

Pour répondre à cette demande, les provinces et les opérateurs, avec l'aide de l'Etat, se sont mobilisés pour accroître le parc locatif et aider à l'accession à la propriété. Les trois provinces se fixent pour la période 2006-2010, un objectif de 1480 nouveaux logements sociaux par an, en conformité avec les besoins estimés : 1070 pour le Sud, 360 pour le Nord et 50 pour les îles Loyauté. Les politiques varient d'une province à l'autre : la province Sud oriente son action à près de 75% vers le locatif alors que les provinces Nord et des îles Loyauté ont plus axé leur action sur l'accession à la propriété, mieux adaptée à l'habitat diffus.

Ce programme d'investissement sur le logement social est évalué à 12,2 millions de FCFP en moyenne par logement, soit au total, pour la période 2006-2010, 90 milliards à engager par les opérateurs, dont 50 sous forme de prêts, et 40 de financement public :

contrats de développement des trois provinces :
18,3 milliards (en hausse de 20% par rapport à la

période 2000-2004), la part apportée par l'État étant de 50% en province Sud, et 80% en provinces Nord et îles Loyauté;

- défiscalisation Girardin : 12 milliards ;
- exonérations fiscales de la Nouvelle-Calédonie :
 4.5 milliards :
- FSH: 6 milliards.

1.9.7 ...mais un rythme de livraison encore insuffisant

Toutefois, en termes de réalisation effective, on constate que le rythme visé n'a pas encore été atteint, même si il y a eu une accélération des livraisons depuis 2006 [17] :

- en province Sud: en moyenne, 370 logements sociaux neufs et réhabilités par an entre 2000 et 2006, à la location ou en accession à la propriété, soit environ le tiers du rythme visé. Entre 2006 et 2008 ce nombre de logement est passé à 800 logements par an;
- en province Nord : en moyenne, 180 logements neufs ou rénovés par an, à la location ou en accession à la propriété entre 2000 et 2006. En 2008 ce nombre de logements sociaux est passé à 250;
- en province des îles Loyauté : environ 27 logements neufs par an toutes îles confondues, entre 2000 et aujourd'hui.

Un certain nombre d'obstacles expliquent la difficulté qu'il y a à résorber rapidement les retards constatés sur le logement social :

- des coûts unitaires élevés: le prix de revient moyen des logements aidés et très aidés de la SIC est d'environ 200 000 FCFP par m² (terrain, viabilisation, construction, honoraires et frais divers) soit par exemple 20% plus cher qu'à La Réunion³;
- un manque de réserves foncières ;
- les difficultés juridiques pour les projets sur terres coutumières (voir chapitre 4.6.3) projets pourtant nécessaires pour répartir les bénéfices du développement, et faire face au manque de foncier sur certaines zones péri-urbaines;
- des difficultés pour les communes concernées à trouver les financements nécessaires pour les équipements d'accompagnement indispensables, tels qu'écoles, terrains de sport, maisons de quartier, etc., le coût moyen ayant été évalué par les EGLS à 2 millions de FCFP en moyenne par logement social;
- des objectifs de mixité sociale indispensables mais difficiles à atteindre du fait de phénomènes de rejet, par les riverains concernés, vis-à-vis des projets de nouveaux logements sociaux.

⁹ L'essentiel de la différence provient d'un coût du foncier plus élevé, et de moindres aides des collectivités (et de l'Europe...) pour la viabilisation [28]. Par comparaison entre ce ratio de 20% et celui de 40% cité plus haut concernant les loyers, on voit que le pourcentage d'aides publiques entrant dans le financement des logement sociaux est environ plus élevé de 15 points dans les DOM, par rapport à la Nouvelle-Calédonie.

Certains de ces problèmes sont moins prononcés en zones rurales.

En outre, à ces difficultés de réalisation, se rajoute le problème posé par la difficile intégration des familles non accoutumées au logement collectif, ce qui a nécessité la mise en place par la province Sud d'un dispositif d'accompagnement social.

1.9.8 Une situation qui laisse perdurer le problème des squats

Apparus dans les années 1980, les squats de l'agglomération de Nouméa touchent aujourd'hui plus de 8000 personnes, habitants permanents ou personnes hébergées, et 100 familles nouvelles y arrivent chaque année [60]. Les squats sont les lieux de vie d'une population pluri-communautaire : pour les désigner, les Kanak emploient le mot « tribu » et les Wallisiens et les Vanuatais celui de « village », et les regroupements d'habitations se font sur la base d'affinités familiales ou ethniques.

Les conditions d'équipement et d'hygiène y sont très mauvaises. Un tiers des logements n'ont pas l'électricité, les autres l'ayant moyennant un groupe électrogène (seuls 3% sont raccordés au réseau public d'électricité). Un quart des logements est sans eau courante, et, pour les logements raccordés, les difficultés de paiement

entraînent régulièrement des coupures d'eau, obligeant à stocker l'eau dans des citernes qui sont autant de gîtes larvaires. Les eaux usées sont rejetées aux alentours. Les déchets sont brûlés sur place ou dispersés dans l'environnement, aggravant les risques de leptospirose. Les encombrants sont stockés aux abords des habitations. Des problèmes sociaux se développent : dégradation des relations intra-communautaires, jeunes livrés à eux-mêmes, échec scolaire, phénomène des « bandes », violences, pratiques addictives.

Les causes du phénomène des squats sont multiples :

- motifs économiques: 20% des ménages aujourd'hui en squat occupaient auparavant un logement formel, dont ils ne pouvaient plus supporter la charge financière (loyer, traites de crédit, entretien), parfois à la suite de la perte d'un emploi;
- accueil des personnes non-originaires de l'agglomération: pour celles-ci, recourir au squat est parfois l'unique solution pour pouvoir s'installer sur Nouméa, le temps d'une brève période d'emploi, ou pour la durée de scolarisation des enfants;
- décohabitation, qu'elle soit choisie ou subie (par ex. violences conjugales);
- choix de vie, pour ceux qui y trouvent un certain « confort » : gratuité, possibilité de faire ses propres cultures, vie en communauté, cadre de vie moins urbain, résidence de week-end.



Squat, Dumbéa, province Sud

2. FORMATION INITIALE ET CONTINUE

2.1 Primaire et secondaire : un système éducatif à mieux adapter aux enjeux sociaux

2.1.1 L'école, creuset du destin commun

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

Les jeunes, encore respectueux de l'institution que représente l'école, attendent que celle-ci soit un réel support pédagogique du destin commun, pas seulement dans le programme d'éducation civique, mais avec une explication plus large du projet de société proposé.

2.1.2 Des résultats préoccupants à la sortie du primaire, avec de fortes inégalités

Les résultats des évaluations à l'entrée en 6ème sont nettement en dessous de ce que l'on constate en métropole (écart qui semble se réduire en mathématiques au fil des ans, et qui au contraire a tendance à s'accroître en français). Cette situation s'explique par les difficultés recontrées par les élèves et traduit de réelles inégalités :

- plus on s'éloigne du centre de Nouméa, où les établissements obtiennent des scores proches des moyennes métropolitaines, plus les compétences acquises par les élèves décroissent, tant en mathématiques qu'en français;
- il existe une forte corrélation entre le taux de boursiers entrant en 6° dans un collège, et la réussite moyenne de ce collège aux évaluations d'entrée en 6°.

Comme ailleurs, on constate aussi que les filles réussissent nettement mieux que les garçons.

L'école remplit donc avec une efficience très inégale ses fonctions intégratives : les écarts entre groupes sociaux par rapport à la réussite scolaire ont tendance à se reproduire de génération en génération, l'échec scolaire touchant principalement ceux pour qui l'institution scolaire est culturellement la plus éloignée. On retrouve, dans des proportions significatives, les milieux économiquement faibles, souvent issus de la tradition océanienne et résidant en brousse ou dans les îles. Il n'existe toutefois pas de données plus précises sur la répartition de l'échec scolaire parmi les différentes communautés qui composent la population calédonienne.

La toile de fond de l'échec scolaire se déploie à partir des éléments suivants :

- · les obstacles linguistiques ;
- un accompagnement familial, élément pourtant clef pour la réussite scolaire, absent ou défaillant (inadéquation entre les exigences de la culture de l'école et les attitudes adoptées par les familles et leurs enfants pour les intégrer), le tout dans un contexte de déstructuration des cellules familiales et de perte de repères coutumiers;
- des contenus scolaires et un mode relationnel dans le milieu scolaire dans lequel ne se reconnaissent pas les enfants et les familles;
- des rythmes scolaires peu adaptés aux spécificités du pays : journées trop longues et trop chargées, année scolaire trop courte, vacances d'été trop longues.

La volonté des familles d'une scolarité réussie pour leurs enfants est l'un des facteurs explicatifs de l'exode vers Nouméa : entre 1998 et 2007, les effectifs des établissements scolaires ont progressé de 26% dans le Sud, mais ont baissé de 6% dans le Nord et de 15% dans les îles. Ces chiffres ne traduisent pas uniquement les déménagements familiaux, mais aussi la scolarisation d'une partie des enfants sur la province Sud alors que la famille reste domiciliée dans les provinces Nord et îles Loyauté¹⁰.

2.1.3 Une réussite scolaire en net progrès en fin de secondaire...

Du fait d'un système très sélectif, le nombre de bacheliers a triplé sur la période 1989-2007. Le taux de réussite au bac atteint un niveau élevé (stable depuis 2003 autour de 70-72%, le taux métropolitain étant autour de 80-84%). La meilleure réussite des filles, constatée dès

¹⁰ Entre les recensements de 1996 et 2004, le nombre d'enfants entre 5 et 14 ans résidant en province Nord ou îles Loyauté n'a baissé respectivement que de 1,3% et 6,1%, bien loin des baisses de 6% et 15% citées ici.



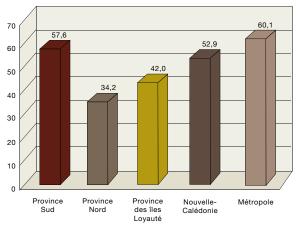
Ecole, Touho, province Nord

la 6°, se retrouve très nettement dans les résultats au bac : les filles représentent 60% des admis (taux métropolitain : 54%). L'après-bac en lycée (BTS et classe préparatoire aux grandes écoles) obtient des résultats globaux de même niveau voire meilleurs que ceux enregistrés en métropole.

Le taux de réussite aux certificats d'aptitude professionnelle de spécialité (CAP) est également proche de celui de la métropole (ce qui n'est pas du tout le cas du brevet d'études professionnelles - BEP).

Tout se passe donc comme si les collèges et les lycées parvenaient à réduire partiellement les écarts constatés à l'entrée du système. La principale explication tient à la place accordée à la voie technologique. Dans le contexte économique local actuel, cette voie est perçue comme une voie de promotion et de réussite pour certains jeunes qui envisagent leur poursuite d'étude par étapes successives, cherchant d'abord à viser le niveau

Fin de 3^e : taux d'orientation vers la 2^{de} générale et technologique (chiffres 2006)



Source : Vice-rectorat, éléments pour un diagnostic du système éducatif en Nouvelle-Calédonie.

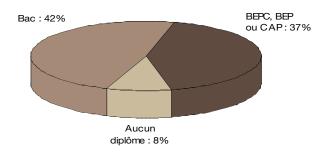
BEP-CAP, avant de s'engager au-delà. En métropole, la valorisation de ces diplômes techniques est très difficile, car leurs titulaires se retrouvent in fine très souvent au chômage. En Nouvelle-Calédonie, la formation professionnelle initiale offre les voies d'accès à 120 diplômes professionnels du secondaire : CAP, BEP, baccalauréats professionnels ; l'augmentation des besoins arrive à la limite de la capacité d'accueil des lycées et notamment des lycées professionnels.

2.1.4 ... mais qui reste encore très insuffisante

Du fait de cette orientation plus nette qu'en métropole vers la voie technologique, le pourcentage d'une classe d'âge qui obtient son bac est faible : 42% contre 66% en métropole. Ce taux, qui stagne globalement depuis quelques années, est faible eu égard aux besoins de développement du pays.

D'autre part, le niveau d'échec scolaire est préoccupant : l'enquête de l'INSERM précitée [33] évalue à 21% le taux des jeunes sortant du système scolaire sans diplôme ; de même, on évalue à 13,5 % le taux des jeunes se présentant chaque année à la journée d'appel de préparation à la défense et qui sont en situation de « difficultés sévères » vis-à-vis de la lecture, à comparer au taux métropolitain, soit 4,9 %. La situation est particulièrement inquiétante en province Nord, où ce taux est de 25 %, alors que sur les provinces Sud et îles, il est respectivement de 10 et 12 % 11. Lorsque l'on rajoute les « faibles lecteurs », capables de lire un texte à voix haute mais comprenant mal ce qu'ils lisent, le taux des personnes en difficulté monte en province Nord à 52% (moyenne de la Nouvelle-Calédonie : 33%).

Niveau de diplôme des 20-24 ans



Source : recensement de la population 2004

¹¹ Ces statistiques sont établies selon le lieu où le jeune s'inscrit à l'appel de préparation à la défense. Certains jeunes des îles passent donc ces tests à Nouméa, ceux de Canala à La Foa, etc. mais cela influe peu sur ces résultats.

Il faudra fixer au système scolaire des objectifs de long terme sur le taux de réussite aux différents niveaux. Par exemple, maintenir le taux des BEP et CAP, et diminuer les sorties des sans diplôme ou des titulaires du seul Brevet des collèges, pour augmenter le nombre des bacheliers (Bac général et professionnel).

2.1.5 Une adéquation difficile des filières BEP-CAP aux besoins des entreprises

Alors que les besoins des entreprises varient avec le contexte économique, le dispositif de formation initiale a besoin d'au moins quatre ans pour ajuster son programme. L'ouverture et la fermeture de sections se fait à la suite des demandes des établissements scolaires et après l'accord du conseil consultatif de l'éducation (élus, parents, chambres consulaires, représentants des personnels). Se pose également la question des moyens : par exemple, dans le secteur de maintenance industrielle, de même qu'en électrotechnique et maintenance d'engins, la formation est coûteuse, et il y a manifestement un nombre insuffisant de personnes formées.

L'anticipation est indispensable, mais elle doit se faire sur des données prévisionnelles fiables concernant le moyen terme. Le problème de la réactivité de l'Education Nationale dépend aujourd'hui des plateaux techniques dont elle dispose. Une adaptation de ces plateaux aux besoins à plus court terme est nécessaire, mais celle-ci est coûteuse.

2.1.6 Une orientation déficiente

Les jeunes et leurs familles ont une lisibilité insuffisante sur les possibilités d'emploi et les secteurs porteurs, les formations existantes et les formations à venir. Des bases de données et des analyses existent, mais les bonnes informations n'arrivent pas jusqu'aux responsables de l'orientation. Aujourd'hui, par exemple, trop de jeunes sont encore orientés vers le secrétariat alors que ce secteur est saturé.

Les choix effectués en matière d'orientation sont en outre trop souvent dictés par la vision (souvent obsolète) qu'ont les familles des branches « d'avenir ». A ceci se rajoute la difficulté que pose aux enfants et aux familles la plus faible couverture du territoire en lycées : certains jeunes s'orientent, en fin de collège, vers une formation inférieure à leurs capacités, parce que le lycée est trop éloigné. Les « Éléments pour un diagnostic du système éducatif en Nouvelle-Calédonie » produits par le vice-rectorat en juin 2008 [62] faisaient ainsi remarquer que « tout se passe donc comme si les progrès enregistrés par les élèves en fin de collège étaient remis en question face à la perspective de devoir affronter le lycée général et technologique. »

2.1.7 Une densité d'établissements globalement satisfaisante

Le système éducatif calédonien a connu un très rapide développement au cours des dernières décennies: la population scolaire a plus que doublé entre 1970 et 2000. Une forte augmentation des moyens a accompagné cette croissance: les dépenses d'éducation ont été multipliées par 6 entre 1980 et 2000. Cet effort d'équipement a permis de répondre à la fois à l'allongement de la durée des études et à l'augmentation démographique. Le premier de ces deux facteurs va se poursuivre d'ici 2025, mais pas le second: en effet, depuis l'année 2000, le nombre de naissances sur le territoire diminue (4 566 naissances en 2000, 4093 en 2007).

La répartition géographique des établissements scolaires est maintenant globalement satisfaisante, notamment grâce à une complémentarité entre établissements publics et privés. Une plus grande densité diminuerait le nombre moyen d'élèves par établissement, ce qui, au-delà du surcoût engendré, aurait des conséquences en termes de qualité de l'enseignement. Cependant, des incohérences de carte scolaire persistent avec la multiplication d'établissements dans certaines zones comme Houaïlou ou Ouvéa, alors que la densité dans d'autres zones est faible.

La zone desservie par un établissement donné est parfois relativement vaste, ce qui oblige les élèves à recourir à l'internat ou à passer un temps important dans les transports. Ce constat est particulièrement vrai au niveau des lycées, et un problème se pose notamment pour les communes de l'intérieur et des îles.

2.1.8 Des établissements en général bien financés

Grâce à l'appui de l'Etat et des collectivités, le financement du système éducatif se situe à un niveau extrêmement élevé : les dépenses publiques d'enseignement représentent en Nouvelle-Calédonie 70,5 milliards de FCFP (valeur 2005), soit 11,8 % du PIB, alors que, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, les dépenses publiques et privées d'enseignement représentent en moyenne 6,2 % du PIB

Le fonctionnement de l'organisation classe, établissement, vice-rectorat, est assuré. Le niveau d'équipement est en constante amélioration, mais encore perfectible en particulier dans les lycées, les lycées professionnels et leurs antennes. Le financement du système éducatif fait même l'objet de toutes les attentions dans le cadre du transfert de compétences. Les inégalités de moyens matériels et financiers entre public et privé, autrefois très significatives dans l'enseignement primaire (renforçant ainsi les inégalités sociales), tendent aujourd'hui à s'atténuer, à travers divers contrats d'association signés récemment par la direction diocésaine de l'école catholique, et la Fédération de l'Enseignement Libre Protestant.

2.1.9 Des conditions de scolarisation qui restent à améliorer

On a vu qu'un enfant de Nouméa a plus de chances d'atteindre et d'obtenir le bac qu'un élève de brousse. Les conditions matérielles dans lesquelles se place l'enseignement sont, parmi bien d'autres, un facteur explicatif : temps de transport plus faibles, meilleures conditions d'hébergement, présence de la famille, choix élargi d'établissements et de filières, etc.

Notamment, les transports scolaires méritent d'être améliorés : une mauvaise organisation ou de faibles moyens entraînent souvent des amplitudes trop importantes (départ du domicile parfois à 5h du matin et retour parfois après 20h). Ce problème peut également toucher les populations urbaines, certaines zones étant mal desservies par les transports en commun.

Concernant l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire, la politique de maintien ou de développement de structures de proximité en brousse (tribu, village), d'écoles de quartiers dans les zones urbanisées, permet d'éviter les transports trop longs et l'internat, mais a contrario, cela entraîne parfois la formation de classes multi niveaux qui n'offrent pas les meilleures conditions de réussite scolaire. Il reste ainsi encore de nombreuses situations non résolues de façon satisfaisante, notamment dans la chaîne. La solution de l'internat ne semble pas adaptée pour les plus jeunes. Elle devient plus pertinente à partir du CE2 mais à condition qu'un accueil et un suivi pédagogique y soient garantis, ce qui n'est pas toujours le cas, faute d'un personnel d'internat suffisamment formé et motivé.

2.1.10 Des enseignants parfois insuffisamment préparés aux spécificités du pays

La plupart des enseignants, titulaires ou non, disposent des qualifications requises pour exercer leurs fonctions, mais l'aptitude à assurer un enseignement de qualité n'est pas pour autant toujours acquise. Les enseignants, formés selon des standards métropolitains (y compris localement), ne semblent pas toujours armés pour appréhender dans les meilleures conditions les diversités culturelles et linguistiques, surtout en brousse, et tout particulièrement à l'école maternelle et primaire, niveau où « tout commence à se jouer ». Trois établissements de formation des enseignants coexistent, et l'éparpillement des moyens ne facilite pas la prise en compte, dans leur formation, des spécificités du pays.

2.1.11 Une difficulté à pourvoir certains postes en brousse et dans les îles

Beaucoup de postes en brousse et dans les îles sont peu attractifs et sont difficiles à pourvoir, tout particulièrement dans des établissements situés en zone enclavée. Cela engendre une certaine instabilité des équipes éducatives, et par contrecoup la faible intégration de beaucoup d'enseignants à l'environnement social local. Il semble que l'idée qu'une carrière d'enseignant puisse entièrement se dérouler sur des postes proches de Nouméa soit significativement ancrée dans l'esprit des jeunes passant les concours menant à l'enseignement.

Inversement, la situation des enseignants en poste quasiment « à vie » dans le même établissement n'est pas non plus la mieux à même de garantir des progrès dans les méthodes pédagogiques.

2.1.12 Un accompagnement des élèves et des familles insuffisant

Avec des publics éloignés culturellement de la réussite scolaire, et une société en mutation, l'accompagnement devient essentiel. Or, il reste encore insuffisant.

Des expériences existent et certaines réussissent (par exemple : le juvénat pour les lycéens). Il s'agit d'abord d'analyser finement les conditions de leur réussite pour ensuite les généraliser tout en les adaptant localement et selon le niveau considéré. Compte tenu de la forte liaison entre les performances scolaires des élèves et leur origine socio-économique, des mesures d'accompagnement spécifiques doivent être développées pour les plus défavorisés.

De même, les bourses scolaires, éléments indispensables pour assurer l'égalité des chances à l'école, sont à repenser dans une politique globale en direction de la famille. Les aides financières (logement, transport, santé) ne répondent pas encore de façon satisfaisante aux besoins des étudiants, dans les filières générales comme dans les filières techniques, et freinent certains jeunes dans la poursuite de leurs études. Là encore, les jeunes de Nouméa issus des milieux favorisés ont plus de chance de réussir.

2.1.13 L'enseignement secondaire : une compétence-clef pour la Nouvelle-Calédonie

Le futur transfert des compétences de l'enseignement secondaire représente une opportunité pour délester le système éducatif des contraintes et pesanteurs qui pèsent sur son évolution tout en conservant la qualité de l'existant, et plus généralement pour mieux mettre en cohérence les politiques de formation initiale avec les besoins du pays.

2.1.14 Un projet éducatif à construire

Le système éducatif calédonien est inspiré du système métropolitain. Dans le cadre du transfert de la compétence de l'enseignement secondaire de l'Etat à la Nouvelle-Calédonie, une évaluation globale de son système et des politiques éducatives a été lancée, visant à identifier de manière précise les lacunes et y remédier.

Ce travail devra conduire à terme à la formulation d'un projet éducatif global (filières, accompagnement scolaire, bourses d'enseignement), après concertation avec les acteurs du système, mais aussi avec les familles et les responsables du monde économique. Les chefs d'entreprise ne peuvent plus se contenter d'attendre les jeunes formés: ils devront également investir financièrement dans les formations (par exemple par un dispositif de type « taxe d'apprentissage ») et mieux contribuer à leur définition, afin qu'elles soient mieux adaptées à leurs besoins. C'est tout l'avenir du pays qui en dépend.



Université de la Nouvelle-Calédonie, Nouméa

Ce projet éducatif calédonien fixerait des objectifs chiffrés en termes de performances à réaliser à l'horizon 2025. Il pourrait être décliné dans les projets d'établissement qui constituent un outil d'adaptation au terrain. Il permettrait surtout de réfléchir à la réunion du primaire et du secondaire dans une entité unique de pilotage, reconstruisant les continuités éducatives et pédagogiques nécessaires à la réussite des trajectoires individuelles.

Plus généralement, il y a lieu de réfléchir au rôle que l'on souhaite donner à la formation initiale dans la construction du destin commun.

Le grand débat territorial prévu en 2010 devrait apporter des éclairages.

2.2 Enseignement supérieur : encore trop peu de jeunes diplômés

2.2.1 Une situation inquiétante pour un pays développé

Nous avons vu plus haut que le taux de bacheliers est modeste. De plus, l'intérêt pour les études est limité: pour beaucoup, le baccalauréat est une finalité et les études supérieures restent coûteuses et difficiles d'accès, notamment pour les jeunes issus de la brousse et des îles. La conséquence de cette situation est une faible scolarisation dans le supérieur: 3826 étudiants ont été recensés en Nouvelle-Calédonie à la rentrée scolaire de 2008, et l'Institut pour le développement des compétences en Nouvelle-Calédonie (IDCNC) estimait à environ 1100 le nombre de Calédoniens en cours d'études hors territoire en 2007.

Le recensement 2004 a ainsi montré que moins de 15% de la population des 25-29 ans ont un diplôme post-bac, alors que ce taux dépasse les 40% en métropole. Cette situation est inquiétante pour un pays au niveau de vie élevé, et où les besoins en compétences sont forts.

2.2.2 Une offre locale de formations supérieures en progrès, mais restant limitée

L'offre de formation dans l'enseignement supérieur progresse, à l'image de l'Université de Nouvelle-Calédonie (UNC), qui accueille aujourd'hui 2800 étudiants, avec une croissance de l'ordre de 5% par an. Mais, du fait de la taille du pays, l'offre restera modeste, répondant aux besoins prioritaires du marché local, et non à toute la diversité que peut attendre le monde économique, et que certains élèves recherchent.

Certaines filières supérieures (de type sciences humaines) connaissent une fréquentation très forte, surtout en première année, mais avec un taux d'échec élevé et une employabilité relativement faible. En effet, les jeunes titulaires de baccalauréats professionnels, en particulier, cherchent à l'Université une façon de faire des études post-bac, avec une probabilité infime de les réussir (0,3%). Au-delà des formations de niveau Bac+2, la licence professionnelle est un outil de formation permettant de faire converger des filières de formation différentes pour répondre à des besoins d'emplois de niches. La mise en place de tels outils nécessite de disposer de données sur les besoins des entreprises, mais également de compétences propres à établir, pour une durée courte, un cursus de formation cohérent et pertinent. Ces cursus n'ont généralement qu'une durée de vie limitée (quelques promotions seulement, à l'image du Mastère en aménagement du territoire fermé en 2008).

L'UNC établit sa stratégie de formation via des plans quadriennaux, à partir des demandes formulées par le gouvernement et les acteurs privés (par exemple pour le secteur de la mine). Le plan en cours est récent : il couvre la période 2008-2011. Cette méthode permet notamment de créer des filières spécifiques, type diplôme d'études universitaires scientifiques et techniques (DEUST), licence pro et master, pour une durée limitée.

La demande excède le nombre de places disponibles dans les formations supérieures non universitaires : CPGE (Classes préparatoires aux grandes écoles), mais surtout BTS. Le développement des Baccalauréats professionnels, généraux et technologiques va renforcer cette situation. S'il n'y a pas création de nouvelles sections de formation courte, ceci aura pour double conséquence d'une part de ne pas apporter une réponse suffisante aux besoins des entreprises, demandeuses de jeunes diplômés en Bac +2, d'autre part d'amener des jeunes à poursuivre leurs études dans des voies qu'ils n'ont pas choisies et auxquelles ils ne sont pas préparés, conduisant ainsi à un nombre important d'abandons et d'échecs.

2.2.3 Une vie étudiante difficile au quotidien pour certains

Les facilités accordées aux étudiants sur le logement, les transports, la santé, les loisirs, etc. sont modestes. Les étudiants issus des milieux défavorisés poursuivent leurs études supérieures dans des conditions parfois difficiles. Par exemple :

 l'université est mal desservie par les transports en commun, ce qui pose d'importants problèmes aux étudiants qui ne disposent pas de leur propre moyen de locomotion; malgré les tarifs consentis aux étudiants, un étudiant logé hors de Nouméa peut devoir payer 7750 FCFP par mois pour les deux abonnements Karuia et Carsud;

- l'offre de logement étudiant est quasiment inexistante (118 lits sur les campus de Nouville et de Magenta, en partie réservés aux étudiants vanuatais, 31 et 175 lits dans les structures respectives des provinces Nord et îles Loyauté, quelques foyers privés) et les étudiants qui ne sont pas originaires de Nouméa sont renvoyés vers le parc privé, excessivement onéreux. Les étudiants handicapés n'ont pas d'offre adaptée. Une cité universitaire de 500 lits s'ouvrira en 2012, mais cela reste modeste par rapport aux besoins;
- concernant la santé, les étudiants ne bénéficient plus de la couverture de leurs parents à partir de 21 ans et doivent souscrire à leurs frais au RUAMM et à une mutuelle complémentaire.

De nombreuses possibilités de bourses existent, mais on dénonce une lenteur dans leur versement et la difficulté pour les étudiants boursiers de poursuivre leurs études en cas de redoublement. On note aussi un problème d'inadéquation des critères permettant l'attribution des bourses (calculé en fonction du coefficient familial, mais qui devient obsolète du fait du problème de vie chère). On cite également un problème majeur pour les étudiants issus des classes moyennes : en effet, leurs parents ont des revenus trop élevés pour accéder aux bourses mais ils ont des difficultés pour faire face aux nombreuses dépenses inhérentes à la vie d'étudiant.

Le Conseil économique et social a formulé en juin 2009 un vœu relatif au statut de l'étudiant en Nouvelle-Calédonie, afin de mieux traiter ces problèmes de vie quotidienne, et d'inciter à la création de plus de tarifs adaptés aux moyens des étudiants (commerce, culture, etc.). Il recommande également la création d'une structure de type CROUS (centre régional des oeuvres universitaires et scolaires) animant cette politique et coordonnant les actions en leur faveur.

2.2.4 La formation hors territoire, une solution indispensable pour former certains cadres du pays

Recherchant des formations plus pointues que celles que l'on peut offrir localement, bon nombre d'élèves partent vers la métropole ou à l'étranger. Ces cursus de formation à l'étranger (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande) permettent d'apporter des compétences complémentaires utiles au marché de l'emploi calédonien. En sus de l'amélioration des compétences, cette voie apporte aussi ouverture d'esprit, apprentissage de la concurrence et de la compétitivité, etc.

L'UNC s'inscrit dans cette logique puisqu'elle a signé des accords d'échange avec des universités partenaires de la zone Asie-Pacifique (Australie, Nouvelle-Zélande, USA, Japon, Fidji, Vietnam) et qu'elle participe au programme européen Erasmus.

Mais les obstacles restent forts : barrière de la langue, reconnaissance de diplôme, coût, dépaysement.

Divers dispositifs permettent d'aider les étudiants :

- par le « Passeport Mobilité», commun à tous les DOM-COM, l'Etat prend en charge un billet d'avion par an pour les jeunes Calédoniens faisant leurs études en métropole ou présentant des concours;
- l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les trois provinces ont chacun des dispositifs de bourses accordées sous conditions de ressources.

2.2.5 Un effort spécifique pour le rééquilibrage : le dispositif cadres-avenir

Né des accords de Matignon, le programme « 400 cadres » a été mis en place en 1989 pour « rééquilibrer le partage de l'exercice des responsabilités » en ciblant « particulièrement les cadres mélanésiens », via des formations dispensées hors territoire. Ce programme a été repris par l'accord de Nouméa, afin de poursuivre « l'accession des Kanak aux responsabilités dans tous les secteurs d'activités ».

De 1989 à 2008, 1016 personnes ont bénéficié de ces programmes, 34% originaires du Sud, 46% des îles Loyauté, 20% du Nord, ces proportions étant restées à peu près stables en 20 ans [26]. En moyenne, entre 55 et 60 nouveaux bénéficiaires sont enregistrés chaque année. L'enseignement a systématiquement lieu en métropole (pour mémoire, 8% des Calédoniens qui étudient hors territoire vont ailleurs qu'en métropole). Cadres avenir intéresse tant les jeunes qui souhaitent poursuivre leur formation initiale, que des personnes plus âgées : 56% des bénéficiaires avaient une activité salariée avant d'intégrer le programme.

Le programme bénéficie à environ 10% des Calédoniens qui étudient hors du territoire, et à environ 1,5% de chaque classe d'âge. Le programme est doté de 616 millions de FCFP par an, soit un coût moyen par bénéficiaire, sur l'ensemble de sa formation, de 12 millions de FCFP.

Les bénéficiaires se déclarent à 69% Kanak, à 12% Européens, à 4% Wallisiens ou Futuniens, le reste (15%) incluant les métis.

Au retour, 56% travaillent dans le secteur public, 10% dans le secteur privé non marchand (essentiellement enseignement privé) et 34% dans le secteur privé marchand. 61% travaillent en province Sud, 23% en province Nord, et 14% en province des îles Loyauté. Seuls 6 % des bénéficiaires ne rentrent pas à l'issue de leur formation, dont une partie souhaite rester hors territoire pour accroître leur expérience professionnelle, avec une intention de retour in fine.

2.3 Une formation professionnelle d'une importance toujours plus cruciale

En préambule, rappelons que formation initiale et formation professionnelle ont des finalités distinctes et complémentaires :

- la première doit permettre d'acquérir les compétences générales (lecture, calcul...) ou professionnelles mais également une « formation citoyenne », garante de l'adaptabilité des personnes formées et de leur insertion sociale, si ce n'est professionnelle. Elle travaille sur un spectre de compétences larges et sur un public de masse :
- la seconde répond, sur des effectifs plus réduits, à des besoins spécifiques par niche, avec une réactivité plus grande. Elle procède aux ajustements rendus nécessaires par l'évolution des techniques, ou par la conjoncture économique du moment.

2.3.1 Une formation professionnelle structurée...

De très longue date, la Nouvelle-Calédonie a conscience de l'importance de l'enjeu de la formation professionnelle : essentielle pour que les Calédoniens prennent en main l'avenir de leur pays, c'est la mesure la plus efficace qui soit en faveur de l'emploi local.

Depuis 2004, est appliqué un système de commande publique d'actions de formation professionnelle, de niveau territorial ou provincial, reposant sur des études sectorielles et des contrats d'objectifs.

2.3.2 ... qui doit s'adapter au contexte

Dans un contexte où le marché du travail a besoin d'une main d'œuvre de plus en plus qualifiée, parfois sur des secteurs à faible effectif et dans des délais relativement courts, la formation professionnelle doit être réactive.

Or, si des dispositifs importants ont jusqu'ici été mis en œuvre, c'était principalement pour répondre aux besoins prioritaires, portant sur un grand nombre de stagiaires ayant des besoins identiques. Par contre, la réponse apportée aux besoins plus spécifiques manque de réactivité. Par exemple, les plateaux techniques sont en nombre insuffisant et ne couvrent pas certains secteurs pourtant bien représentés dans l'économie. Certains plateaux techniques sont insuffisamment adaptés aux nouvelles réalités professionnelles (équipement, technologie, matériaux..). Les équipes pédagogiques n'ont pas encore les capacités d'évoluer et de produire, en lien avec les employeurs, des référentiels et des organisations pédagogiques novatrices et de qualité. Il est essentiel que les organismes de formation se professionnalisent et se rapprochent des acteurs économiques pour mieux répondre aux attentes de ces derniers.

Face à la demande croissante sur certains métiers (maintenance, BTP, industrie, etc.), la Nouvelle-Calédonie a mis en place tout un dispositif de formation hors territoire (bourses territoriales de formation professionnelle continue, Mobilité Québec, Centre de formation et de certification AFPA métropole...) pour des formations supérieures au Bac, mais aussi de niveau BEP-CAP pour certains métiers demandés sur le territoire. Il est relevé que l'accès à la formation est encore mal compris et la communication souvent défaillante.

L'organisation du dispositif de formation est difficile, du fait des lacunes globales du monde économique en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.



Apprentis en menuiserie, ETFPA, Nouméa

2.3.3 Les limites de la formation professionnelle en termes de coût

Le développement ou l'adaptation de plateaux techniques locaux ne peuvent être privilégiés que là où les besoins sont importants et pérennes, permettant d'amortir la dépense. A contrario, lorsque les besoins sont quantitativement limités et correspondent à des formations potentiellement coûteuses (structures et formateurs), la solution passe par l'envoi de stagiaires vers des formations hors territoire appropriées, avec un dispositif d'accompagnement.

2.3.4 L'enjeu de la recherche et de la gestion des formateurs

L'adaptabilité des dispositifs de formation dépend étroitement de la souplesse de leurs structures, et notamment de leurs formateurs : contrat de travail, polyvalence, actualisation des connaissances et compétences.

Le recrutement hors territoire de professionnels de la formation est encore rare. Les règles à fixer concernant l'emploi local devraient tenir compte de la particularité de certains postes permettant, de façon encadrée, un compagnonnage au bénéfice de salariés calédoniens. On constate par ailleurs l'absence de véritable compétence en ingénierie de formation au sein des structures locales de formation, au point que les commandes aux formateurs n'y sont pas toujours parfaitement claires.

2.3.5 Les problèmes de transport et de logement : un frein pour la formation professionnelle comme pour l'emploi

La faiblesse des offres de formation et des offres d'emploi dans les zones rurales entraîne une mobilité forcée, non choisie des gens des communes de l'intérieur et des îles Loyauté. Le coût trop élevé d'achat et d'entretien d'un véhicule personnel, la difficulté d'obtenir son permis et les faiblesses des transports en commun (coût, horaires et réseaux) sont alors de vrais problèmes pour les populations éloignées des bassins de formation ou d'emploi, renforcés par les problèmes de logements privés ou même sociaux inaccessibles aux jeunes en formation ou en contrat temporaire (sans garantie auprès des bailleurs). On notera que des difficultés similaires de transports et d'hébergement se posent aussi pour les personnes voulant suivre une formation ou travailler sur une commune de brousse éloignée de leur domicile.

Ces problèmes sont cruciaux pour la bonne réussite d'un parcours de formation ou d'un premier emploi. Lorsque les contraintes deviennent trop fortes, elles provoquent généralement un abandon de la formation ou de l'emploi.

3. ÉCONOMIE ET EMPLOI

3.1 L'économie d'un pays riche, qui vise le plein emploi

3.1.1 L'économie d'un pays développé

Son produit intérieur brut (ou PIB), qui représentait, en 2008, 3 millions de FCFP par habitant (25 k€), situe la Nouvelle-Calédonie autour de la 20/25° place dans le classement mondial du Fonds Monétaire International, juste après des pays tels que l'Allemagne, la France et le Japon.

Le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat se rapproche de celui des grands pays industrialisés comme la Corée, mais loin derrière l'Australie.

La structure globale de l'économie calédonienne est largement conforme à celle d'un pays développé : le secteur des services porte près de 69% de l'activité économique (en moyenne, dans les pays à revenus élevés, ce taux est de 72%), l'assise industrielle reste globalement élevée, et le poids de l'agriculture et de la pêche s'est amenuisé progressivement au fil des ans, comme on l'a constaté dans tous les pays développés, mais ceci reste à nuancer selon les provinces.

L'indice de développement humain pour la Nouvelle-Calédonie est estimé à 0,87, ce qui la place en 32° place sur 177 pays du fait de ses caractéristiques socio-économiques qui sont celles d'un pays développé. Par contre les inégalités de revenus, la concentration des activités industrielles dans une seule agglomération, la quasi mono-exportation la rapprocheront plus d'un pays en développement.



Zone Industrielle, Koné, province Nord

La principale originalité de cette structure globale de l'économie du pays est la relative faiblesse des métiers nécessitant un haut niveau de formation. C'est une force pour atteindre le plein emploi, mais c'est une faiblesse en cas de retournement de conjoncture.

3.1.2 Un très fort dynamisme économique...

La Nouvelle-Calédonie connaît depuis 1998 un dynamisme économique exceptionnel, grâce à de puissants moteurs : confiance apportée par l'accord de Nouméa à l'ensemble de la société et aux acteurs économiques, énormes investissements dans le secteur du nickel, aides apportées par la Nouvelle-Calédonie et les provinces aux divers secteurs économiques, forte augmentation des transferts financiers de l'Etat et de la défiscalisation.

Entre 1998 et 2006, le PIB a presque doublé en valeur brute, soit une croissance annuelle moyenne de 7,4%; en valeur nette, hors inflation, la croissance par habitant était sur cette période de 1,5 % par an, avec une remarquable régularité. En 2007, la conjoncture exceptionnelle rencontrée sur le marché mondial du nickel a provoqué une brutale accélération qui n'a pas été retrouvée en 2008, mais le PIB a à peine baissé, les secteurs hors nickel ayant connu une croissance supérieure à 6 %. Aujourd'hui, la question est plutôt celle de la possible propagation au territoire de certains effets de la crise économique mondiale, par une moindre demande dans les secteurs d'exportation, par des conditions qui viendraient à se durcir en matière de prêts aux entreprises, ou par la baisse des commandes publiques engendrée par de moindres recettes.



Zone Industrielle, Ducos, Nouméa

3.1.3 ... créateur d'emploi à un niveau tout à fait exceptionnel

Bien qu'une partie non négligeable de l'augmentation du PIB résulte de l'augmentation du salaire moyen, de la productivité, et des marges des opérateurs économiques, la croissance économique de ces dernières années s'est traduite par un nombre considérable de créations d'emplois :

- l'emploi salarié du secteur marchand a progressé de 1998 à 2008 de 53 % (moyenne annuelle de + 4,3 %), avec une nette tendance à l'accélération sur les années les plus récentes (+ 6,1 % par an entre 2005 et 2008);
- l'emploi salarié du secteur non marchand a progressé également, mais un peu moins rapidement (+ 3,9 % par an en moyenne depuis 5 ans);
- à cela se rajoute la croissance du nombre de personnes actives occupées non salariées, sur lequel nous manquons de données, mais qui se situe probablement dans des taux équivalents à ceux constatés pour les salariés.

Au total, l'emploi salarié a progressé de 3500 salariés par an sur la période 2003 - 2008, et on peut penser que l'emploi total (y compris les non salariés) a progressé de plus de 4000 actifs occupés par an en moyenne.



Vavouto, Voh, province Nord

Ces créations d'emploi ont permis de faire baisser le taux de chômage, qui a littéralement plongé depuis 2002. Mais elles ont surtout permis d'augmenter le taux d'emploi, c'est-à-dire la proportion des actifs occupés dans la population de la tranche d'âge 15-64 ans : ce taux était de 50,7% en 1996, de 53,3 % en 2004, et il a bondi en 2008 à 60,2%.

3.2 Les ressources humaines, élément-clef du développement de la Nouvelle-Calédonie

3.2.1 Un changement majeur dans la situation de l'emploi : une « surchauffe » durable

Les créations d'emploi ont en fait engendré une situation de « surchauffe », illustrée par les exemples suivants :

- l'IDCNC constate sur 10 ans une augmentation d'un facteur environ 2,5 des flux mensuels des nouvelles offres d'emploi ;
- certains secteurs n'arrivent plus à recruter voire garder leurs salariés;
- lorsque l'on forme des personnes dans ces secteurs, il peut même arriver que celles-ci partent, avant terme, vers un domaine plus attractif;
- même les offres de formation apportées par les pouvoirs publics, sauf quasi-certitude d'embauche en fin de formation, ne trouvent pas toujours preneurs.

Les études économiques, notamment celles conduites par l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM), l'Agence française de développement (AFD) et l'ISEE ([12] et [13]) montrent que le dynamisme économique qu'a connu le pays dans les années récentes devrait se poursuivre. En termes d'emplois :

- en 2013, le secteur de la mine et de la métallurgie, devrait compter 5000 emplois directs de plus qu'en 2004;
- dans l'industrie, il reste encore de la place pour le développement d'activités de transformation, sur des produits nouveaux ou en remplacement d'importations;
- le secteur de la construction est également générateur d'emplois du fait des projets miniers ou métallurgiques, des grands projets publics (hôpital de Koutio, Jeux du pacifique 2011, aéroport de La Tontouta, etc.), des projets hôteliers prévus par le plan de développement touristique concerté (PDTC), de la croissance économique générale (cf. la demande de bureaux et de bâtiments commerciaux ou industriels), mais aussi du fait des retards accumulés dans de nombreux secteurs : logement (dont le logement social), adduction d'eau, assainissement (cf. projet de fonds d'aide aux communes), etc. ;
- l'accroissement de la fréquentation touristique espérée par le PDTC pourrait générer à terme jusqu'à 3000 nouveaux emplois salariés (par rapport à 2005);
- plusieurs secteurs présentent un important potentiel de développement, et pourraient générer de l'emploi : agriculture, préservation et valorisation de la biodiversité, énergies renouvelables, etc.

3.2.2 Une attractivité très inégale entre secteurs

Comme nous l'avons rappelé plus haut, le boom du nickel des années 1970 avait eu, de par les rémunérations très attractives offertes par le secteur minier, des effets importants sur la façon dont les Calédoniens s'orientaient vers les différents secteurs d'activité. C'est le cas encore aujourd'hui : la mine, la fonction publique et les services publics, et certains secteurs qui peuvent offrir des rémunérations élevées grâce à leur situation peu exposée à la concurrence, sont très significativement plus attractifs que des secteurs tels que le tourisme, l'agriculture, la pêche ou le BTP. De façon générale, les salaires élevés deviennent une référence pour les salariés qui choisissent naturellement les secteurs offrant les meilleures rémunérations. Ceci constitue aujourd'hui un véritable problème pour le développement d'autres secteurs.

Certains secteurs, notamment la fonction publique, attirent tant les jeunes ayant les plus fortes compétences, que cela peut arriver à freiner le développement de certains autres secteurs.

3.2.3 Une difficile gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

Dans de nombreux domaines, les formations dispensées localement sont inexistantes ou ne produisent pas des effectifs suffisants, et les difficultés rencontrées par les employeurs en matière de recrutement sont fortes. Avec la « surchauffe » économique décrite ci-dessus, le besoin d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est de plus en plus stratégique : il faut connaître à l'avance ses besoins, s'organiser très en amont pour former son personnel ou lancer les recrutements. Cette exigence se heurte au fait que le tissu économique de la Nouvelle-Calédonie est principalement constitué de très petites entreprises/industries (TPE-TPI) qui, face à l'urgence du carnet de commande, n'arrivent ni à anticiper leurs besoins, ni même à s'impliquer dans les démarches collectives proposées par les syndicats d'employeurs et/ou les chambres consulaires, notamment pour rédiger des référentiels-métier afin de structurer l'expression des besoins. Sauf exceptions - essentiellement syndicat du BTP et fédération des industries (FINC) - les structures syndicales (patronales et salariales) sont trop petites pour se démultiplier de manière efficace dans les différents comités ou structures de concertation existants. Les partenaires sociaux n'ont pas non plus la compétence en interne pour couvrir l'ensemble des champs de ces différents comités, conseils d'administration et autres commissions consultatives et ainsi véritablement jouer le rôle que l'on attend d'eux.

Les conséquences sont multiples :

- les plans d'embauches restent assez souvent réalisés dans l'urgence, et les critères de recrutement sont en décalage par rapport au vivier d'employés (tant pour les publics à faible qualification que pour les diplômés), et les recrutements se font « par défaut »;
- il s'ensuit des phénomènes de sous-qualification : pour les recrutements sur postes à technicité faible ou moyenne, les entreprises se « contentent » de personnes motivées, ponctuelles, ayant un certain savoir-être, respectant les consignes, et les informant en cas d'absence ; elles mettent ensuite ces personnes en situation de travail, en veillant à développer les compétences techniques nécessaires par un accompagnement personnel assez fort. De même, sur certains métiers très demandés, le recrutement peut intervenir avant le terme du cursus scolaire (BTS, apprentissage). Autrement dit, les entreprises minorent leurs propres besoins. Mais ce constat n'est pas vrai partout, certaines entreprises étant encore très attachées aux diplômes ;
- au contraire, pour les postes plus exigeants, on constate des phénomènes de sur-qualification : les jeunes diplômés sont parfois utilisés pour leurs compétences acquises et leur capacité d'adaptation, sans que les compétences attendues pour le poste à pourvoir aient été identifiées de manière précise;
- l'expression des besoins en dispositifs de formation se fait difficilement ;
- même les branches qui s'organisent en identifiant leurs besoins et en préparant leurs recrutements peuvent voir les salariés sur lesquels elles comptaient se faire embaucher dans d'autres branches, créant ainsi une pénurie.

Cette situation a des conséquences importantes pour les entreprises : elles doivent s'adapter à ces recrutements faits « par défaut », à travers notamment l'accompagnement et la formation continue de leurs salariés. Pourtant, les entreprises qui anticipent leurs besoins et qui font l'effort de formation nécessaire pour, dans le temps, préparer leurs salariés à des emplois plus qualifiés, prennent en fait des risques car lesdits salariés peuvent partir du jour au lendemain vers un secteur mieux rémunéré. Anticiper en période de surchauffe est pour les entreprises chose difficile et risquée.

3.2.4 Des difficultés particulières pour la formation au sein des petites entreprises

Les entreprises de plus de 10 salariés doivent contribuer à la formation continue à travers une participation à hauteur d'au moins 0.7% de leur masse salariale, mais en pratique, leurs dépenses se situent en moyenne à 2,3% de leur masse salariale. Toutefois, les entreprises de 10 à 20 salariés, qui représentent 16% des emplois assujettis à l'obligation de participation des employeurs à la formation, n'ont pas les moyens de mettre en place des formations internes et n'ont pas la possibilité de se retourner vers une organisation paritaire interprofessionnelle pouvant mutualiser les financements destinés à la mise en place de formation; elles se libèrent donc souvent de leur obligation par un versement au Trésor.

3.2.5 L'intérêt de la formation par alternance

L'apprentissage est une forme d'alternance qui aujourd'hui répond bien aux attentes et aux contraintes des entreprises et qui permet une bonne insertion professionnelle des apprentis. C'est d'ailleurs une formation largement demandée par les élèves : aujourd'hui, 20% des demandes d'inscription sont aujourd'hui insatisfaites par manque de place dans les centres de formation d'apprentis. Cependant :

- d'une part on peut s'interroger sur la bonne répartition entre le temps passé en entreprise et le temps passé au centre d'apprentissage, ce dernier pouvant paraître un peu faible pour apporter certaines connaissances de base utiles sur le long terme;
- d'autre part, la taille des entreprises locales est souvent insuffisante pour accueillir un apprenti et le former de manière efficace (contenu de la formation en entreprise). Dans un contexte économique vigoureux, ces dernières consacrent peu de temps à la formation et à l'encadrement de leurs apprentis;
- enfin, ce type d'enseignement est mal accompagné par les pouvoirs publics et beaucoup d'apprentis abandonnent en cours d'études.

3.2.6 Un besoin d'outils favorisant l'ascenseur social

Les désordres décrits plus haut sont globalement un frein à la fois au développement économique, mais aussi au bon déroulement des carrières individuelles, autrement dit à l'ascenseur social.

Compte tenu des recrutements par défaut et donc de l'inadaptation entre les compétences détenues par le salarié et celles attendues par l'entreprise, le principe de l'ascenseur social ne fonctionne que sur les premiers niveaux. Aujourd'hui, le diplôme reste encore souvent la seule référence pour l'employeur en l'absence de référentiel métier et compétence par branche, contribuant à la stagnation de salariés ayant acquis une réelle expérience professionnelle qu'ils ne peuvent valoriser. De fait, les dispositifs réglementaires de promotion sociale sont aujourd'hui très réduits voire inexistants.



Apprentis en maçonnerie, ETFPA, Nouméa

Seul existe un projet de loi du pays permettant la validation des acquis de l'expérience, la VAE, qui faciliterait la mobilité interne des salariés.

3.2.7 Un dialogue social en refondation

La Nouvelle-Calédonie est marquée par l'ampleur des conflits dans le monde du travail : les grèves sont fréquentes, générant blocages des entreprises et des axes routiers, atteintes à l'outil de travail, tensions et violences. 147 000 journées de travail ont ainsi été perdues en 2006, soit un taux par salarié approximativement quinze fois supérieur à la métropole.

Pour remettre l'ensemble des acteurs dans une nouvelle dynamique, le premier forum du dialogue social a réuni, à la mi-2006, sous l'impulsion du gouvernement, les partenaires sociaux (représentants des syndicats de salariés et d'employeurs) et les institutions compétentes. Cette démarche d'écoute réciproque et d'analyse conjointe a permis de formuler, avec un quasi-consensus, un diagnostic :

- le dialogue entre syndicats et employeurs est globalement de mauvaise qualité mais il a tendance à s'améliorer par une meilleure connaissance réciproque des contraintes des salariés et des employeurs;
- le rapport au travail, les obligations contractuelles, le cadre hiérarchique, sont source d'incompréhensions, et les visions divergent sur les besoins en compétence de l'entreprise;
- sur le plan culturel, l'accès à l'emploi et l'accès aux emplois les plus qualifiés constituent une cause de tensions intercommunautaires;
- le marché du travail pose question : le faible niveau général des qualifications explique les difficultés à mettre en œuvre sereinement le principe de priorité à l'emploi local, le taux élevé de travail précaire (contrat à durée déterminée, intérim) et la panne de l'ascenseur social ;

- le droit du travail n'est devenu accessible que très récemment, et, par habitude, les conflits étaient auparavant traités non pas par le droit, mais par des rapports de force;
- le système de représentation du personnel est complexe, avec de nombreuses institutions représentatives, générant surenchère entre syndicats, et campagne électorale permanente;
- la négociation au niveau de l'entreprise est désuette : négociations « multi-bilatérales » ; revendications plus individuelles que collectives ; accords qui se superposent et génèrent de la perte de sens ; remise en chantier perpétuelle de la négociation ;
- la gestion du personnel est souvent déficiente dans les entreprises, du fait notamment d'insuffisances de formation de la direction et de l'encadrement.

C'est à partir de ces constats que les partenaires syndicaux et patronaux travaillent sur des actions structurées autour de trois axes de progrès :

- le règlement des conflits ;
- la formation des acteurs : formation, diffusion des « bonnes pratiques », colloques et séminaires médiatisés sur les relations de travail;
- la régulation des relations de travail au quotidien.

3.2.8 Le paradoxe d'un taux de chômage encore insuffisamment bas

Alors que le taux d'emploi progresse très rapidement, et que les entreprises peinent à recruter, les chiffres du chômage, qui s'étaient nettement améliorés depuis 2002, se stabilisent depuis 2008. En mai 2009, on comptait 6645 demandeurs d'emploi en fin de mois, soit environ 7% de la population active. Parmi eux, 18% étaient au chômage depuis plus d'un an, et seul un demandeur d'emploi sur 4 percevait une indemnité.

On voit donc bien que l'on ne peut pas véritablement décrire la situation actuelle du pays comme étant de plein emploi, ce terme décrivant en fait une situation où personne ne rencontre de difficulté pour trouver un nouvel emploi.

Cette situation s'explique par :

- une mauvaise adéquation entre le niveau de qualification de cette partie de la population calédonienne, et celui attendu par les entreprises; cette situation est en effet facile à constater tant à travers l'examen des offres d'emploi non satisfaites, qu'à travers la typologie des demandeurs d'emploi;
- un manque d'efficience des actions conduites en matière de placement (voir § 3.2.9);
- de réelles difficultés rencontrées par certains jeunes

pour accéder à leur premier emploi, du fait des problèmes de transport et de logement (voir § 3.2.12).

3.2.9 Une situation socialement nouvelle

La baisse du chômage a également amené sur le marché de l'emploi des personnes, notamment des femmes ainsi que des jeunes sans qualification, qui ne s'étaient jusque-là pas intéressées au travail salarié ou n'étaient pas suffisamment confiantes dans leurs chances de décrocher un emploi. Pour répondre à ces enjeux d'emploi, il est en effet important de comprendre les motivations individuelles.

Le monde économique et les pouvoirs publics n'avaient, jusqu'à il y a peu, pas véritablement de message positif à faire passer à l'ensemble de la population, quant au fait que le développement économique pouvait profiter à tous. La population était habituée à un taux de chômage élevé, notamment en brousse. Les postes salariés étaient essentiellement dévolus à des compétences spécifiques auxquelles la plus grande partie de la population n'avait pas accès, et il était donc « normal » de ne pas pouvoir accéder à un poste salarié. L'idée qu'en faisant des efforts, on peut gagner sa place dans la société marchande, est une idée que l'on a peu cherché à promouvoir.

Mais la situation évolue très vite : le développement économique a permis la création d'emplois nécessitant des compétences intermédiaires et donc plus accessibles, et l'intérêt pour le travail salarié en a été décuplé. Toutefois, le sentiment que le système profite à certains et pas à d'autres reste encore vivace, et engendre le maintien de comportements revendicatifs : une partie de la population garde une vision négative du développement du pays, notamment certains jeunes de brousse, qui s'en sentent exclus.

C'est un cercle vicieux, car la motivation est un facteur essentiel de recrutement, pouvant même pallier un manque de formation ou de compétences. Changer la vision des gens nécessitera du temps, car il s'agit d'un changement social profond; il faudra démontrer en pratique que chacun a sa chance, et veiller à le faire savoir. La valeur de modèle de ceux qui réussissent en étant partis de rien est importante: ils peuvent être des leaders positifs, véhiculant l'image que « tout le monde a sa chance ». Le dispositif « Cadres avenir » en apporte notamment la démonstration.

L'exemple des îles Loyauté est à ce titre intéressant : le manque de débouchés sur place a fait qu'une partie de la population s'y est, plus tôt que sur la Grande-Terre,



Les ressources humaines, élément clef du développement

intéressée à l'insertion dans le monde économique ; l'intérêt pour les dispositifs de formation y est plus prononcé. Le regard sur ceux qui ont vécu, ou vivent, ou reviennent après une expérience intéressante, influence le regard de toute la population sur les questions de développement économique.

3.2.10 Des viviers de ressources humaines à mieux mobiliser

La réponse aux besoins d'embauche des entreprises doit être satisfaite par la progression de l'employabilité, à défaut de quoi elle se traduirait par une importation de main d'œuvre, ou des postes vacants... On a vu plus haut les raisons pour lesquelles la situation est difficile : déficit de compétences, raisons logistiques, manque de motivation. Or certains des publics concernés peuvent tout à fait satisfaire les besoins des entreprises : femmes, jeunes souvent sans qualification mais parfois bacheliers, etc.

a) Les femmes

Une mutation sensible de la société calédonienne concerne le travail des femmes, qui est en progression régulière depuis plusieurs années :

- progression de 37% du nombre de femmes actives occupées entre 1996 et 2004, contre 18% pour les hommes;
- en 2004, 42% des emplois étaient tenus par des femmes, contre 38% seulement en 1996.

Mais il semble que l'amélioration du taux d'emploi des femmes s'est en même temps accompagnée d'une forte augmentation de leurs attentes vis-à-vis de l'emploi. Ainsi, en 10 ans, la proportion des femmes parmi les demandeurs d'emploi est passée de 50% à 60% environ. Cette progression est due à l'ouverture des femmes à de nouveaux métiers, dont ceux de la mine, et à des facteurs socioculturels tels que l'urbanisation, l'émancipation, la valeur d'exemple des autres femmes déjà salariées, etc.

Les femmes constituent une « cible » intéressante pour le futur développement de l'emploi, du fait de la satisfaction de leurs employeurs (motivation, sérieux, niveau de qualification moyen plus élevé que celui des hommes), mais aussi parce qu'elles véhiculent dans leur environnement familial une image positive du travail salarié, voire l'esprit d'entreprise.

Le taux d'emploi des femmes est encore significativement inférieur à celui des hommes et les femmes sont majoritaires parmi les demandeurs d'emploi (60%). Les femmes calédoniennes constituent donc un vivier important de main d'œuvre.

Ce mouvement a bien évidemment ses limites et les pays dans lesquels le taux d'emploi des femmes se rapproche de celui des hommes ont des politiques sociales en la matière. Sans doute est-il temps que la société calédonienne s'interroge sur les besoins des femmes en matière de conciliation des contraintes du travail avec la vie familiale : crèches, emplois familiaux, etc.

b) Les seniors

L'emploi des seniors favorise l'apport du savoir-faire auprès des jeunes embauchés par le biais du tutorat. Cette catégorie de population n'est pas une cible prioritaire mais peut constituer un vivier intéressant.

c) Les jeunes Kanak en sortie de formation

Certains jeunes Kanak en sortie du secondaire, n'étant pas approchés immédiatement par les entreprises (lesquelles ne font pas de prospection systématique dans le vivier des jeunes arrivant sur le marché du travail) peuvent ne pas avoir d'autre solution que de revenir en tribu (pas d'aide au logement pendant la période de recherche d'emploi) et de sortir durablement du marché du travail (l'accès à l'information en tribu est limité: pas Internet, pas de journaux). Certains

d'entre eux sont bacheliers : pour eux, le bac peut être perçu comme un aboutissement.

C'est là un bon exemple du fait que le pays doit, avec la situation nouvelle de quasi-plein emploi connue aujourd'hui, profondément changer ses pratiques, et passer d'une logique de traitement social du chômage à une logique de valorisation de ses richesses humaines.

d) Les emplois aidés précaires

De nombreux programmes d'emplois aidés précaires, tels que le programme provincial d'insertion citoyenne (PPIC) et le programme jeunes stagiaires pour le développement (JSD), ont été développés ces dernières années par les collectivités, permettant certes à certaines personnes d'occuper un emploi et donc de développer leur employabilité, mais sans leur offrir un cursus d'évolution ou de sécurisation de leur poste. Ces travailleurs ayant fait leurs preuves, ils constituent un vivier de main d'œuvre méritant une attention toute particulière : meilleure connaissance de leurs attentes, de leur potentiel, des formations à leur offrir, et accompagnement vers l'emploi en entreprise. Les titulariser dans la fonction publique n'est pas forcément le meilleur service à rendre à eux-mêmes et/ou au pays. Cette population mériterait d'être mieux identifiée.

e) Les jeunes sans qualification

De nombreux jeunes en situation d'échec scolaire sortent du système sans qualification. Ils constituent une source de main d'œuvre qu'il faut réintroduire dans le milieu professionnel. Un accompagnement souvent long est nécessaire, avec des immersions répétées en entreprise, et un suivi rapproché pour permettre une capitalisation des expériences (par exemple, entre autre, le dispositif d'accompagnement de la commune de Païta en partenariat avec le Service Emploi Formation de la province Sud, intégrant les demandeurs d'emplois, les contrats emplois- formation, la mairie, les entreprises et une agence d'intérim). L'intérêt du Groupement du service militaire adapté (GSMA) et de l'apprentissage est également bien démontré.

3.2.11 Des actions mal coordonnées en matière de placement

Les dispositifs d'aide à l'insertion répondent à un besoin fort mais ils sont trop nombreux et trop complexes pour être efficients. Aujourd'hui, 150 mesures distinctes coexistent et se superposent. L'idée d'harmoniser ces dispositifs et de mutualiser les moyens est parfois évoquée, mais aucune décision n'a encore été prise en ce sens.

Beaucoup de jeunes quittent les dispositifs de formation initiale ou professionnelle sans qu'on les retrouve forcément sur le marché du travail, ce qui renvoie au besoin :

- d'engager une étude sur le devenir des jeunes au sortir des dispositifs de formation;
- d'assurer un suivi entre le terme des formations et le passage à l'emploi.

Ceci suppose un renforcement des synergies entre les différents acteurs : Nouvelle-Calédonie, provinces et entreprises.

Globalement, le placement des demandeurs d'emploi est peu satisfaisant. Les besoins sont mal recensés et l'obligation de publier les offres est mal respectée par les employeurs. La coordination entre les différents acteurs du placement (provinces, Nouvelle-Calédonie, milieux professionnels) est embryonnaire. L'applicatif « offre et demande d'emploi » (ODE) utilisé par les trois provinces n'offre pas toujours la rigueur nécessaire à une analyse précise du marché de l'emploi et il n'y a encore à l'heure actuelle aucune passerelle entre les différents systèmes d'information (ODE, CAFAT, ISEE, Millenium). Il n'existe pas non plus de dispositif structuré de reconversion des salariés.

3.2.12 Des réponses insuffisantes aux difficultés rencontrées par les publics de brousse, pour accéder à un premier emploi ou à une formation à Nouméa

Les personnes originaires de l'intérieur et des îles rencontrent des difficultés logistiques pour accéder à leur premier emploi ou à une formation : hébergement, restauration et transport sur Nouméa sont cruciaux pour ces personnes, et peuvent constituer de véritables freins à l'emploi et à la formation. Une réponse très partielle a été trouvée avec l'ouverture en 2000 d'une résidence de jeunes travailleurs mais qui n'offre que 21 places. Pour accompagner les jeunes résidents, un programme d'insertion est conduit en partenariat avec les organismes chargés de l'emploi, notamment les chambres consulaires et la mission d'insertion des jeunes (MIJ).

3.2.13 Un accès protégé des Calédoniens aux emplois locaux

La demande de voir les Calédoniens accéder en priorité aux emplois locaux est fortement exprimée et acceptée. L'accord de Nouméa et la loi organique permettent, « dans le but de soutenir ou de promouvoir l'emploi local », de prendre « au bénéfice des citoyens de la Nouvelle-Calédonie et des personnes qui justifient d'une durée suffisante de résidence, des mesures visant à favoriser

l'exercice d'un emploi salarié, sous réserve qu'elles ne portent pas atteinte aux avantages individuels et collectifs dont bénéficient à la date de leur publication les autres salariés ». Ce principe peut également s'appliquer à l'accès à la fonction publique territoriale (personnels du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes) ainsi qu'à l'exercice d'une profession libérale.

Après une très longue concertation, un projet de loi du pays a été proposé, qui devrait :

- définir les bénéficiaires du dispositif de protection (citoyens et personnes justifiant d'une durée de résidence suffisante par secteurs et par métiers; s'y ajoute la question délicate des conjoints);
- obliger à réserver à la population locale certains emplois non ou peu qualifiés et à lui ouvrir en première priorité les autres emplois;
- créer une instance paritaire de l'emploi local chargée de la régulation (développement d'une expertise sur les métiers et les compétences, définition des durées de résidence en Nouvelle-Calédonie, recommandations relatives au développement d'une main d'œuvre locale qualifiée, arbitrage des conflits).

Cette réponse apportée aujourd'hui à une forte attente sociale devra évoluer au fil du temps, car la meilleure réponse à l'objectif final de donner un travail de qualité à tous les Calédoniens doit normalement être apportée par les politiques mises en place plus en amont, pour favoriser le développement économique, la qualification et l'accompagnement vers l'emploi. Dans le même temps, la Nouvelle-Calédonie a besoin de s'ouvrir, de façon maîtrisée et assumée, à une main d'œuvre extérieure utile à la performance des entreprises et au dynamisme de toute la société. L'équilibre social à trouver sera donc évolutif.

On notera que, à dessein, ces règles sur l'emploi local ne sont pas des règles d'emploi local « localisé » : il ne peut y avoir de discrimination pour l'accès à l'emploi, entre bénéficiaires du dispositif de protection défini par la loi du pays, sur la base de la province, commune ou tribu d'origine.

3.2.14 Un déficit d'études sociales

Nous avons vu plus haut que l'envie de participer à la construction du pays pouvait être un puissant élément de motivation pour les jeunes. Dans l'autre sens, en montrant que chacun a sa place dans cette construction, la société leur envoie un message fort, qui peut être l'une des bases du « changement de contrat social » appelé par l'accord de Nouméa.

Plus généralement, l'évolution du regard de la société sur le monde du travail est un élément important de ce contrat social. Or cette évolution n'a pas été suffisamment étudiée jusqu'ici en Nouvelle-Calédonie, et c'est d'ailleurs pourquoi, lors des journées Agora d'avril 2006 sur « la recherche en sciences humaines et sociales en Nouvelle-Calédonie » [4], il avait été proposé comme axe de recherche « la représentation sociale du travail et plus généralement le thème de l'insertion sociale, personnelle, professionnelle par le travail ». Il y a derrière ce constat de nombreux enjeux importants : valorisation des critères de réussite sociale par le travail au sein de la société, évolution de la société face au travail des femmes, concordance des temps et des lieux pour permettre de vivre ensemble en famille, dans l'entreprise, dans la cité, etc.

3.2.15 Conclusion : une nouvelle problématique de l'emploi

Tout ce qui précède tend à montrer que les enjeux de la Nouvelle-Calédonie dans les prochaines années seront, en matière d'emploi, très différents d'il y a quelques années :

- L'enjeu de la bonne adéquation entre formation initiale et économie (qualité des formations, orientation, effectifs formés) devient encore plus stratégique : malgré une progression rapide des compétences et qualifications des jeunes Calédoniens, il reste beaucoup à faire pour répondre aux besoins de développement du pays;
- La question du placement et de la formation des chômeurs évolue : d'un côté, les publics concernés sont peu employables ; d'un autre côté, le message social à faire passer est plus positif;
- La gestion des compétences des personnels durant leur déroulement de carrière devient encore plus importante qu'auparavant, dans un contexte où les exigences des entreprises iront croissant dans un souci de plus grande performance, alors même qu'elles ont, dans la période de fort développement économique de ces dernières années, recruté des personnels n'ayant pas toujours le niveau de compétence adéquat. En parallèle, se pose alors la question du fonctionnement de l'« ascenseur social » ;
- Enfin, il faut gérer une économie qui peine à trouver les compétences dont elle a besoin, ce qui engendre au moins deux risques : d'une part l'aggravation du problème global de la performance des entreprises, par propagation des salaires élevés pratiqués aujourd'hui dans seulement certains secteurs ; d'autre part la difficulté de recrutement dans des secteurs pourtant jugés stratégiques. L'augmentation du taux

d'emploi dans l'ensemble des catégories sociales induit en outre des besoins nouveaux (par exemple, la progression du travail des femmes renvoie au problème du manque de crèches).

3.3 Des interrogations de la société sur l'économie

3.3.1 Une croissance qui partage mal les richesses

Ont été décrits plus haut quelques indicateurs qui témoignent d'une situation d'inégalités. Certes, une part des écarts de revenus tient au faible intérêt d'une partie de la population pour la logique consumériste, mais le problème est plus profond : une part de la population est de fait faiblement employable, et, même ceux qui travaillent ont parfois du mal à joindre les deux bouts. La pertinence de notre « modèle » socio-économique interpelle donc : il produit de la croissance sans diminuer le niveau des inégalités. Autrement dit : toute la société profite globalement de la croissance, mais les plus favorisés en profitent un peu plus.

De nombreuses voix se sont exprimées récemment pour réclamer un meilleur partage des fruits du développement. En effet, si les hauts revenus sont principalement le fruit du travail et du talent d'hommes et de femmes qui investissent leurs biens et s'impliquent dans leurs activités professionnelles, ils sont aussi parfois en partie celui d'un système économique atypique, qui permet certains phénomènes de rentes, dont la légitimité pose d'autant question que cela contribue au problème de la vie chère. La possibilité de faire de très fortes plus-values sur le foncier urbain ou agricole, ainsi que les hauts salaires de la fonction publique, interpellent également.

La question ainsi posée à notre société est celle de l'équilibre à atteindre entre une logique de rémunération des résultats, qui est un indispensable moteur pour encourager une création de richesses bénéfique à tout le pays, et une logique de justice sociale, condition essentielle de stabilité et de foi en l'avenir.

Une réflexion collective sur ces sujets est d'autant plus nécessaire que le sentiment de justice sociale est un ciment essentiel du vivre ensemble. Cette évidence a été, dans divers pays, confirmée par des études sociologiques ; elle prend, en Nouvelle-Calédonie, un aspect particulier lié à la question ethnique, qui a conduit à inscrire dans l'accord de Nouméa l'objectif d'une « refondation d'un contrat social entre toutes les communautés qui vivent en Nouvelle-Calédonie ».

3.3.2 Une fiscalité contribuant peu à aplanir les inégalités

Le taux de prélèvements obligatoires est encore relativement faible du fait de la structure démographique actuelle (population jeune) : les impôts, taxes et contributions sociales obligatoires représentent 30% du PIB, alors qu'en moyenne, sur l'ensemble des pays de l'OCDE, ce taux est de 37%. Ce taux favorable contribue au dynamisme économique du pays, mais certains pensent aussi que cela démontre que l'outil fiscal est utilisé en deçà de ce qu'il faudrait pour redistribuer les richesses et aplanir les inégalités qui découlent de la loi du marché. Cette question ne peut être séparée de celle des transferts de la métropole, qui sont la principale explication à un taux de prélèvements obligatoires aussi modéré : la dépense publique reste en effet significative et a d'ailleurs permis, comme dit plus haut, un développement des aides sociales.

Le problème se situe peut-être plus dans les caractéristiques des recettes et des dépenses publiques que dans les montants globaux. Trois exemples peuvent illustrer cette idée (étant bien entendu qu'il s'agit là d'exemples qui ne peuvent se substituer à une analyse de la fiscalité en termes de redistribution des richesses, sujet complexe s'il en est) :

- la part des recettes fiscales assises sur la consommation (droits d'importation, taxe de solidarité sur les services TSS) est élevée comparativement à la moyenne OCDE:
 58% contre 32%, ce qui est défavorable aux ménages aux faibles revenus; a contrario, l'impôt sur le revenu a un caractère progressif assez nettement marqué;
- la modération fiscale de la Nouvelle-Calédonie est en partie liée aux exonérations favorisant le développement économique, dont la Chambre territoriale des comptes a écrit qu'elles « génèrent une inégalité devant l'impôt » [15];
- l'effet de redistribution par la dépense publique profite surtout à une partie restreinte de la population : environ la moitié de la dépense publique est perçue par les agents publics, sous forme de salaires qui représentaient, en 2005, 21,5% du PIB (contre 13,3% en métropole).

3.3.3 Un développement consumériste ou une meilleure qualité de vie ?

Le PIB par habitant est le principal indicateur utilisé pour mesurer le niveau de développement d'une économie, mais il ne mesure pas pour autant un progrès social véritable: il ne tient pas compte, par exemple, de l'agriculture d'autoconsommation, de la disparition de ressources non-renouvelables, des conséquences des accidents, etc. De nombreuses personnes, durant la démarche



Port Autonome de Nouvelle-Calédonie, Nouméa

« Nouvelle-Calédonie 2025 », sont parties de ce constat pour s'interroger sur le caractère durable ou non du mode de développement choisi jusqu'ici par le pays : les effets de ce développement sur l'environnement, sur les relations humaines au sein de toutes les communautés, sur la culture, sur les inégalités, etc. sont en effet importants. Ces questions sont particulièrement présentes au sein de la communauté kanak.

Plus généralement, la Nouvelle-Calédonie est directement concernée par les interrogations sur la généralisation à l'échelle de la planète du développement « à l'occidentale », qui semble impossible pour des raisons d'insuffisance des ressources (pétrolières, minières, halieutiques, etc.) et de modification majeure des écosystèmes. Or aucun autre modèle crédible n'a encore vu le jour.

Cela renvoie en particulier à la question du rapport des Calédoniens à la consommation. On ne constate pas ici la dépendance à une consommation effrénée, renforcée par le recours au crédit et une publicité invasive. Mais un moteur de notre développement réside néanmoins dans le fait de permettre à des personnes qui n'en voyaient pas jusqu'ici l'intérêt, d'accéder à des revenus permettant de consommer. Ce basculement social est rapide, et provoque, comme cela a été le cas ailleurs, des difficultés pour les populations concernées, parmi lesquelles, notamment, la montée de l'alcoolisme, de l'obésité et des accidents de la route.

3.4 Une économie assise sur des fondamentaux aux bases fragiles

3.4.1 Une forte dépendance vis-à-vis de la métropole...

Les aides de la métropole et l'économie du nickel sont les deux principaux moteurs « amont » qui justifient un

PIB par habitant élevé : ce sont ces deux « activités » qui alimentent en premier ressort, tant pour les ménages que pour les entreprises ou les administrations, l'investissement ou la consommation.

Les dépenses directes de l'Etat et de ses établissements publics en Nouvelle-Calédonie, et les aides apportées aux collectivités calédoniennes sont en effet considérables. En 2007, elles ont participé directement à l'activité économique à hauteur d'environ 16 % du PIB, soit plus de 500 000 FCFP par habitant et par an [13]. Il y a en outre lieu d'y ajouter la défiscalisation, injectée dans l'économie via l'investissement privé : le montant de l'aide aux entreprises apportée par ce manque à gagner fiscal pour l'Etat est estimé par le haussariat en 2007 à 3,4 % du PIB calédonien. Sans ces aides de la métropole, le PIB baisserait d'autant plus que ces dépenses et ces aides sont injectées dans l'économie locale avec un effet multiplicateur : elles génèrent des emplois qui font vivre des familles, qui elles-mêmes ont des dépenses, etc.

Le risque d'une évolution de cette situation est régulièrement évoqué localement, car tout le monde a en tête l'importance de la dette publique française : aujourd'hui, les seuls intérêts de la dette publique sont équivalents aux recettes de l'impôt sur le revenu. D'un autre côté, la Constitution garantit, pour toutes les compétences transférées, l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Aller plus loin dans les débats est chose difficile : le risque d'une évolution est réel, mais il n'est pas quantifiable.

3.4.2 ...et vis-à-vis du nickel

La quasi-totalité des exportations du pays repose sur l'extraction minière et la transformation locale d'une partie de ce minerai en nickel : en valeur, le nickel a représenté 93 % en moyenne de nos exportations entre 2003 et 2007. Dans aucun autre secteur économique, la Nouvelle-Calédonie n'a su ou pu, à une échelle significative, développer ses atouts au point d'être compétitive sur le marché international.

La Nouvelle-Calédonie dispose en effet dans le secteur du nickel d'atouts exceptionnels et se mobilise pour les valoriser : le cœur de la politique conduite vise à augmenter la part de la valeur ajoutée réalisée sur le territoire. À titre d'illustration, à tonnage de nickel contenu sensiblement identique, les exportations de ferro-nickel et de mattes de ces quatre dernières années ont rapporté en gros trois fois plus que les exportations de minerai¹². L'objectif d'augmenter les volumes

¹² Selon les données publiées par l'ISEE pour les années 2004-2007, on peut estimer que le montant des exportations de minerais représente en moyenne autour de 20 à 25 % de la valeur LME (London Metal Exchange) du nickel contenu, contre 70 à 100 % pour les exportations de ferro-nickel et de mattes. Pour estimer la valeur ajoutée apportée globalement par les activités minières ou métallurgiques locales, il faudrait déduire les importations qu'elles induisent, et l'on manque de données à ce sujet.

bénéficiant d'une transformation locale a motivé la mobilisation politique et justifié les aides apportées aux industriels pour qu'ils engagent les chantiers des usines de Goro (Vale Inco) et de Koniambo (SMSP-Xstrata).

In fine, notamment grâce au chantier de Goro, le nickel a contribué, entre 1998 et 2006, au quart environ de la croissance du PIB calédonien [13]. La « dépendance au nickel », qui fait peur à beaucoup, ne va pas en décroissant, mais au contraire en croissant. Or, faire reposer le développement d'une économie sur le seul nickel est illusoire. [44]

Nous reviendrons plus en détail au chapitre 3.7 sur les secteurs de la mine et de la métallurgie.

3.4.3 Deux moteurs aux effets déstabilisateurs

Les transferts de la métropole et le dynamisme du secteur minier placent le pays dans une situation ayant des points communs avec ce que les économistes désignent sous le vocable de « syndrôme hollandais », c'est-à-dire la situation touchant un pays dans lequel un secteur économique particulier génère, plus ou moins brutalement, des rentrées financières élevées (hausse du prix des ressources naturelles, aides financières extérieures ou des investissements directs étrangers), au point de dégrader la performance de plusieurs autres secteurs économiques jugés clefs. Les mécanismes de ce phénomène sont les suivants :

- les salariés sont naturellement attirés vers le secteur générant ce surplus de richesses; en situation de plein emploi, ce « détournement » diminue la capacité de production dans les autres secteurs, et le coût du travail augmente globalement;
- pour les entreprises entrant en concurrence avec le marché mondial, qui ne peuvent pas suivre l'augmentation du coût du travail, ce contexte génère une régression, sauf cas rare où la productivité du secteur manufacturier bénéficie de la diffusion de savoirfaire ou d'innovations techniques issus du secteur à l'origine du syndrôme hollandais;
- lorsque la devise est nationale, cette perte de compétitivité est renforcée par le fait que cette devise va mécaniquement s'apprécier du fait des recettes nouvelles;
- au contraire, pour les secteurs à l'abri de la concurrence mondiale, l'afflux financier à l'origine du syndrôme hollandais a en général des effets positifs. Notamment, on constate généralement une augmentation du poids des services dans l'économie;

 ces phénomènes sont amplifiés lorsque le surplus de richesse qui les a initiés génère des rentrées nouvelles d'argent public directement utilisées pour augmenter la dépense publique : cela amplifie l'effet de « surchauffe »¹³.

En Nouvelle-Calédonie, le boom du nickel des années 1968-1972 a incontestablement initié certains des phénomènes décrits ci-dessus. La charte du Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR) en témoigne, puisque celle-ci notait en 1977 que le secteur mine/métallurgie « s'est développé au détriment des autres, et a accentué les déséquilibres » et que « le Territoire est devenu dépendant, pour la quasi totalité de ses approvisionnements, des marchés extérieurs, et encaisse de plein fouet (...) les fluctuations des monnaies ».

En fait, ce boom s'est accompagné d'un plan de développement volontariste initié par l'Etat, qui prévoyait des infrastructures et des logements répondant à l'objectif d'une production de nickel de 200 000 tonnes par an. Par la suite, alors que la Nouvelle-Calédonie subissait une très forte crise économique, les transferts publics ont continué de progresser, passant de 10% du PIB en 1971 à 36% en 1986. L'économie calédonienne est devenue à cette époque de plus en plus dépendante vis-à-vis de ces transferts, et l'économiste Jean Freyss a bien décrit « le cercle vicieux structurel de l'économie assistée », dans lequel les transferts publics massifs « entretiennent l'apparence de richesse dans un pays » [24]. Dans la même lignée, un rapport du commissariat général du plan constatait en 1993 que « la solidarité nationale a plus souvent débouché sur l'assistance que sur le progrès » [7]. Considérant que ces transferts publics sont, par le biais des surrémunérations, l'une des causes du problème de la vie chère (voir 3.5.1), ce rapport recommandait notamment la reprise de la réforme des rémunérations de la fonction publique, stoppée en 1981¹⁴.

La situation est en fait plus complexe : en utilisant l'outil du tarif douanier, la Nouvelle-Calédonie a su rendre plus coûteuses certaines importations, et avec également diverses aides locales et de l'État et une capacité de production locale a été créée ou maintenue en substitution des importations : agriculture et pêche, industrie de transformation. Le « syndrôme hollandais » a été en partie contré, mais par des moyens atypiques et non dénués de conséquences : voir chapitre 3.6.

¹³ Ainsi, le mal « hollandais » tire son nom de la situation rencontrée par les Pays-Bas dans les années 60 et 70, liée à la découverte de gisements de gaz naturels aujourd'hui épuisés : les dépenses publiques ont été augmentées d'environ 1 point de PIB par an, si bien qu'en 1977, leur part dans le PIB atteignait un taux record en Europe occidentale.

¹⁴ Le coefficient d'indexation, applicable aux salaires des fonctionnaires de l'État en poste en Nouvelle-Calédonie, est passé de 2,02 en 1970 à 1,94 en 1978. Sur les 4 communes du Grand Nouméa, la baisse sera poursuivie jusqu'en 1981, sans perte de salaire (accompagnement de l'inflation), pour atteindre le taux encore aujourd'hui en vigueur, soit 1,73.

Aujourd'hui, l'économie calédonienne connaît un nouveau boom, à travers un très fort niveau d'investissement, dû à la stabilité issue de l'accord de Nouméa, aux projets Goro Nickel et Koniambo Nickel SAS (KNS), à la défiscalisation, aux contrats de développement et à la volonté d'utiliser les sur-recettes fiscales du nickel pour un effort général de rattrapage social et d'équipement.

Cette situation semble avoir renforcé les difficultés rencontrées pour mieux équilibrer l'économie du pays sur des secteurs tels que le tourisme ou l'agriculture et, mis à part le secteur du nickel, la Nouvelle-Calédonie n'est de fait compétitive à l'export que dans quelques domaines bénéficiant d'aides publiques, et sur des marchés de niche. De plus, il n'est guère ressenti par les acteurs concernés de réelle possibilité de voir ces secteurs croître suffisamment pour rétablir un équilibre même très relatif vis-à-vis du nickel.

C. Perret notait en 2002 que « les conséquences néfastes du syndrome pourraient bien ne pas pouvoir se manifester car déjà présentes. L'économie calédonienne est déjà une économie artificielle, avec un ensemble d'industries non concurrentielles qui n'existent que grâce à la protection commerciale qui leur est accordée, et qui ne trouvent des débouchés sur place que grâce au pouvoir d'achat artificiellement soutenu par les transferts de la métropole et l'indexation de la rémunération des fonctionnaires. L'économie calédonienne vérifie déjà une structure déséquilibrée, la croissance d'un secteur ne créerait donc pas ce déséquilibre » [52]. La question n'est donc pas tant de savoir comment éviter que les booms du nickel nous fasse subir le syndrôme hollandais, que de savoir si l'on souhaite, ou non, guérir des maux qui frappent notre économie de longue date.

3.5 Une économie et des entreprises peu performantes

3.5.1 Des prix exceptionnellement élevés...

Sur un grand nombre de biens et services vendus localement, les prix pratiqués en Nouvelle-Calédonie se placent à des niveaux record. Les comparaisons posent un problème de méthode, car les habitudes de consommation changent d'un endroit à l'autre, et les « paniers-type » diffèrent. Mais on dispose au moins d'un indicateur global intéressant : la Nouvelle-Calédonie se situe entre le 2° et le 3° pays le plus cher au monde selon le classement par l'indice

Que faire face au syndrôme hollandais ? Quelques éléments de réflexion

Un pays craignant de voir son économie déséquilibrée par l'arrivée plus ou moins soudaine d'une ressource nouvelle devra, surtout si cette ressource est cyclique ou épuisable, veiller à stimuler la productivité générale et à maintenir la compétitivité des secteurs de production ne bénéficiant pas naturellement des retombées de la ressource nouvelle ; pour cela, il est en général recommandé de diversifier les exportations et d'investir dans la formation, les infrastructures, et la recherche-développement. La gestion de la Norvège face au boom pétrolier est à ce titre souvent présentée comme un modèle :

- les fortes augmentations de salaires dans le secteur pétrolier ne se sont pas propagées au reste des emplois : des négociations par branches ont permis de limiter les augmentations de salaires au taux de croissance de la productivité dans chaque secteur concerné;
- les dépenses budgétaires ont été volontairement modérées, afin d'éviter la surchauffe;
- les économies ainsi faites ont été placées dans un fonds public (capitalisant à fin 2005 plus de 12 millions de FCFP par ménage) volontairement placé dans des investissements situés hors du pays, afin d'éviter l'appréciation de la monnaie;
- au contraire, des dépenses publiques et des investissements du fonds public dans le pays ont été réalisés à contre-cycle, lors des crises dues aux fluctuations des cours mondiaux;
- le secteur pétrolier a été source d'innovation et de savoir-faire pour les autres secteurs.

« Big Mac »15. En l'absence d'autre outil de comparaison international sur les niveaux de prix, cette méthode présente en effet, malgré son apparence simpliste, un bon niveau de pertinence, de par la normalisation quasi-parfaite du produit, et parce que la formation du prix d'un Big Mac intègre de multiples composants locaux : travail salarié, produits manufacturés, produits agricoles, immobilier commercial, énergie, etc.

Un rapport parlementaire de 2007 [9] montrait un écart moyen de 73% sur 47 produits dont les prix avaient pu faire l'objet d'une comparaison entre les hypermarchés Carrefour de Dumbéa et de Montreuil (92). De même, l'étude menée en septembre 2008 par l'antenne calédonienne de l'UFC - Que choisir ?, portant sur 32 produits de grande consommation, montrait un écart moyen de 96%.

¹⁵ Marque déposée de Mac Donald's. Les prix du Big Mac® ont été relevés en juillet 2008 dans 46 zones monétaires et convertis en US\$ au 1^{er} janvier 2009. Les 5 premiers « pays » du classement sont : Norvège (à 64% au dessus du prix aux USA), Suisse (55%), Danemark (35%), Suède (22%), zone euro (21%). En Nouvelle-Calédonie le prix du Big Mac® se situait à 49 % au dessus du prix aux USA, en Australie 38% en-dessous.

Outre les dépenses dites « de grande consommation », énormément de postes de dépense sont des facteurs de vie chère pour les ménages : logement, mobilier, électroménager, électronique, banque, assurance, télécommunications, électricité, etc. Les prix locaux ne sont inférieurs à ce qui peut parfois se pratiquer ailleurs que dans de rares cas, tels que l'eau, les carburants et les pick-up.

Les causes de cette situation de prix élevés sont nombreuses ; de plus, la plupart de ces causes interagissent entre elles, les mécanismes de formation des prix font encore largement débat, et l'on manque de données objectives et d'études. L'analyse qui suit tente d'apporter au sujet un peu de clarté.

1. La cause la plus facile à décrire, et d'ailleurs la plus souvent citée, est celle des taxes douanières. D'après le Centre d'études et de recherches sur le développement international (CERDI), le taux moyen du tarif douanier est de 18,5% (hors produits détaxés parce qu'entrant dans la fabrication des productions locales) [14], alors qu'il est inférieur à 5% en Australie, en Nouvelle-Zélande et aux USA et à 6,5% au sein de l'Union Européenne.

Le taux applicable aux produits importés en Nouvelle-Calédonie varie en fait considérablement, de 0% pour les produits de première nécessité, jusqu'à près de 100% pour les produits les plus protégés (en fait parfois ce taux est dépassé lorsque la taxe s'exprime en fonction du poids), selon des dispositifs que nous décrirons plus loin. Même lorsque le taux est nul, par exemple sur les livres, le prix de vente final peut être proche du double de celui pratiqué en métropole, où les produits supportent pourtant une forte TVA.

Tout cela montre que le tarif douanier n'explique qu'en partie le phénomène de la vie chère, essentiellement sur quelques produits particuliers.

2. Il y a ensuite les coûts de transport liés à l'éloignement et à l'insularité. D'un point de vue strictement financier, les coûts de fret et d'assurances qui pèsent sur les importations ne doivent pas être surestimés : d'après l'étude conduite en 2009 par le cabinet Syndex sur la vie chère [55], ces coûts représentent en moyenne moins de 4% de la valeur des importations (produits finis ou intrants), importations qui elles-mêmes ont une valeur totale équivalente au tiers environ du PIB. Toutefois, l'éloignement et l'insularité induisent aussi des difficultés logistiques qui impactent de façon diffuse l'économie calédonienne : délais de livraison, frais d'entreposage, temps passé à régler les problèmes de transport, désorganisation en cas de grèves ou d'accident, gestion difficile des produits défectueux, etc.

D'autres coûts de logistique et de transport sont cités par Syndex, concernant les transports de Nouméa vers la brousse ou les îles : ces frais logistiques, auxquels se rajoutent les marges des grossistes et des commerces, occasionnent en effet pour les clients finaux une forte augmentation des prix (de plus, les « éco-produits » sont peu présents, voire absents en brousse et dans les îles).

- 3. Il faut ensuite relever l'impact de la faible taille du marché touché par les entreprises calédoniennes. Sans exportation, ces entreprises se concentrent essentiellement sur le marché intérieur, soit seulement 240 000 consommateurs, aux niveaux de revenus et aux attentes particulièrement variés. Ce marché ne permet aux entreprises calédoniennes ni de bénéficier de prix d'achat avantageux à l'extérieur, ni d'économies d'échelle sur les prestations apportant localement de la valeur ajoutée :
- concernant les importations: qu'il s'agisse de produits commercialisables, de matières premières à transformer, ou d'équipements de production, les acheteurs calédoniens consultent sur des quantités modestes et ne pèsent pas lourd dans les négociations commerciales avec leurs fournisseurs étrangers; ils sont d'autant plus condamnés à une position de « pricetaker » (preneur de prix) que la Nouvelle-Calédonie est lointaine et peu connue, au point même que certains fournisseurs refusent parfois les relations commerciales avec notre pays; le recours à des centrales d'achat est essentiellement développé avec des partenaires métropolitains, et non avec des partenaires régionaux;
- concernant les productions locales: dans tous les secteurs (services, industrie, agriculture, etc.), les frais fixes (un nouveau logiciel, un câble de télécommunications, une nouvelle machineoutil, une formation lourde pour un agent, etc.) doivent être répercutés sur un faible volume de ventes, ce qui grève le prix de revient moyen et se retrouve nécessairement dans le prix de vente.
- 4. Ensuite, on relèvera, pour les entreprises calédoniennes, l'effet d'« environnement », par lequel le phénomène des prix élevés s'auto-entretient. En effet, les entreprises doivent, pour leurs fournitures locales, supporter un niveau de prix élevé : par exemple, elles payent leur électricité bien plus cher que dans des pays continentaux, car la production électrique est structurellement rendue coûteuse par l'insularité et la faible taille du marché ; de même, l'immobilier est cher, les emprunts et frais bancaires sont chers, le recours à l'expertise technique est cher, etc. La question du coût de la main d'œuvre relève de cette même logique

d'auto-entrainement : malgré des charges moins élevées qu'en Europe, le coût de la main d'œuvre est relativement élevé en Nouvelle-Calédonie, comparé à celui des pays de la région Asie-Pacifique. Mais, à cause du phénomène de vie chère, la tendance est celle d'une aggravation de cette situation : c'est en effet sur cette justification que de fortes revalorisations du SMG ont été mises en œuvre en 2004 - 2006 (+16% sur 36 mois), et que des primes ont été accordées dans la fonction publique à la fin de l'année 2008.

- 5. Les causes précédentes aggravent les coûts, mais n'expliquent pas les prix. En effet, la formation des prix, gouvernée comme partout par l'équilibre offre/demande, est en Nouvelle-Calédonie très fortement influencée par la combinaison de deux facteurs particuliers :
- d'une part, une faible pression concurrentielle, due elle-même pour l'essentiel à l'insularité et à la faible taille de marché, voire au micromarchés liés aux différences culturelles;
- d'autre part, le marché à satisfaire est plus inégalitaire qu'ailleurs : le groupe des personnes à hauts revenus, où l'on retrouve traditionnellement les professions libérales, les cadres dirigeants, etc. est ici original, puisqu'il comporte un nombre conséquent d'autres catégories socio-professionnelles, dont par exemple les agents publics.

En conséquence, l'équilibre offre/demande se fait, pour beaucoup de produits et de services, à un niveau de prix élevé, en privilégiant la demande provenant des consommateurs aux revenus élevés, et sans chercher à satisfaire la demande des consommateurs au plus faible pouvoir d'achat, qui imposerait des marges plus faibles. Une illustration (très théorique : ce n'est qu'une image pour mieux comprendre) peut être apportée par le tableau suivant (l'élasticité-prix choisie est ici de 2 en valeur absolue, ce qui est élevé) :

	Stratégie «prix»	Stratégie «volume»	écart	
Volume de vente	100	120	20%	
Prix d'achat unitaire	40	40	-	
Taxes d'importation	10	10	-	
Prix de vente unitaire	100	90	- 10%	
Chiffre d'affaires	10 000	10 800	8%	
Frais fixes	3 000	3 000	-	
Bénéfice	2 000	1 800	-10%	

- 6. Ce comportement de maximisation des profits est logique, mais il est ici influencé par la relative absence de crainte de voir un concurrent gagner des parts de marché en proposant de meilleurs prix. La faible taille du marché conduit en effet structurellement à ce que les acteurs économiques soient naturellement dans une position dominante, ce qui peut conduire beaucoup à en abuser, consciemment ou non. Cette situation est renforcée par la faiblesse de l'action publique pour animer la concurrence, la situation étant perçue comme une fatalité découlant de la taille du marché ; or les théoriciens de l'économie rappellent que la concurrence est l'état naturel d'un système économique, bien que la coopération entre acteurs économiques et non la compétition maximise leur profit, et qu'une telle compétition émerge rarement (et jamais spontanément) même entre agents rationnels : il s'ensuit que des outils juridiques évolués sont partout indispensables, dans les grands pays comme dans les tout petits (les outils à développer en la matière dépendant à l'évidence de la taille du marché: l'OCDE publie des analyses sur la concurrence dans les petites économies). Or en Nouvelle-Calédonie, le droit de la concurrence est très limité. Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a adopté les premières dispositions réglementaires en 2005 tandis qu'en métropole, elles existent depuis 1986. En Nouvelle-Calédonie, par exemple, sans préjuger du fait que ces actions seraient ou non pertinentes ici:
- En dehors du service de la concurrence et de la répression des fraudes de la direction des affaires économiques chargée du contrôle de l'application de la réglementation, il n'existe pas d'autorité administrative indépendante compétente sur les questions de concurrence (alors que pas moins de 90 pays dans le monde, parmi lesquels des petits Etats comme Malte, l'Islande ou Fidji, en possèdent une);
- les amendes sont peu dissuasives mais restent du ressort de la justice (1 MFCFP maximum en cas de pratique anticoncurrentielle, alors que le maximum



Prix élevés

55

prévu par les textes métropolitains va jusqu'à de la prison ferme ; les amendes formulées par la haute autorité de la concurrence s'expriment en pourcentage du chiffre d'affaire, allant parfois jusqu'à plusieurs centaines de millions d'euros) ;

- il n'existe aucun texte permettant de démanteler des acteurs économiques en situation d'abus de position dominante (type lois antitrust);
- les entreprises calédoniennes ont l'obligation de déposer leurs comptes au greffe du Tribunal de Commerce, mais très rares sont celles qui remplissent cette obligation.

A titre d'exemple, le marché local de l'automobile, malgré le très grand nombre de marques et de modèles proposés, repose sur 4 groupes, dont les parts de marchés dépassent au total 96% (étude IEOM 2008 sur 12 concessionnaires automobiles totalisant 25 milliards de francs de chiffre d'affaires [31]). De plus, le leader sur ce marché totalise 37 % des ventes de véhicules particuliers, ce qui est élevé au regard des critères habituellement utilisés en matière de concurrence. Citons également l'exemple de la grande distribution, qui s'appuie sur un faible nombre d'enseignes, toutes sous forte influence française, et essentiellement possédées localement par 2 holdings calédoniens (enseignes Géant/Casino/ Leader Price d'une part, Carrefour/Champion d'autre part). Dans « L'ombre de la crise » [20], A. Descombels et G. Lagadec précisent qu'« outre cette concentration horizontale, ces entreprises sont également intégrées verticalement, puisqu'ayant leurs propres grossistes », et ils évaluent à 2 450 l'indice « IHH » du secteur de la distribution en Nouvelle-Calédonie, alors qu'un indice supérieur à 1 800 est considéré comme élevé¹⁶.

Ce déficit de compétition et la capacité de certains consommateurs à supporter des prix élevés se combinent donc pour conduire à des prix significativement plus élevés que les prix de revient, autrement dit avec des marges élevées. Ce problème est confirmé par les études CEROM (Comptes économiques rapides de l'outre-mer) et Syndex citées plus haut, qui montrent également que ces marges sont variables suivant les secteurs concernés. L'étude Syndex note que, entre 1998 et 2006, la « profitabilité » du secteur du commerce, c'est-à-dire le rapport entre l'excédent brut d'exploitation et la valeur ajoutée, a augmenté de 19 à 30% [55], alors qu'elle a diminué en métropole, sur la même période, de 15 à 12%. L'étude ne détaille pas la grande distribution et le reste.

L'interdiction générale des comportements qualifiables d'« abus de position dominante » n'a en fait jamais conduit à des sanctions. Si l'idée d'encadrer finement les prix et les marges, en augmentant les contrôles (et donc les moyens de contrôle) est souvent évoquée, et appliquée sur quelques produits de première nécessité (tels que lait et riz), il faut reconnaître que cette stratégie est toujours très difficile d'application. C'est pour cette raison qu'une maîtrise du prix de vente de certains produits de grande consommation a, sur la période 2007-2009, été recherchée par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie par une autre voie, à travers une labellisation « éco-produits » accordée, dans une logique partenariale et sans portée réglementaire, aux fournisseurs s'engageant sur des marges et/ou des prix plafonnés.

7. Ce contexte peu concurrentiel, qui permet à certains acteurs économiques locaux, négociants ou industriels, de conserver des marges importantes malgré des prix de revient élevés, installe globalement l'économie calédonienne dans un certain « confort », qui se répercute sur les prix de revient en diminuant l'intérêt d'optimiser les dépenses : les entreprises locales vont plus naturellement rechercher des aides financières ou des protection de marché que chercher à faire un effort en matière de prix, de qualité, de volumes produits ou de gestion interne (financière, productivité du travail, rotation de stocks, recherche de nouveaux débouchés,...). Par exemple :

- les achats ne se font pas toujours au meilleur prix possible : un exemple a été cité d'un fournisseur métropolitain arrivant à faire accepter à une entreprise calédonienne un tarif double de son tarif habituel ; toutefois, la réalité est à ce sujet certainement complexe, car les producteurs locaux se plaignent également de négociations déséquilibrées avec les groupes locaux de grande distribution : en effet, les seconds sont des clients incontournables des premiers, en l'absence de compétitivité de ceux-ci à l'export.
- les « frais généraux » sont élevés : il est très difficile de quantifier ce phénomène, mais on peut penser qu'il peut être illustré par le fait qu'environ 40% des Porsche Cayenne achetées sur le territoire l'ont été par des personnes morales, et sont donc utilisées comme véhicules de fonction¹⁷;
- ensuite, agit-on suffisamment pour gagner en productivité? Les conclusions à ce sujet du rapport 2008 du CEROM [13] sont claires: les gains de productivité ont

¹⁶ Les auteurs rajoutent que l'indice IHH (pour « Herfindahl-Hirschmann ») est « utilisé par les autorités de concurrence dans de très nombreux pays notamment pour juger de l'opportunité d'une fusion ou du rachat d'une entreprise par une autre (...). Ainsi, aux États-Unis, une transaction qui augmente de plus de 100 points l'IHH d'un secteur est soumise aux lois antitrust. »

¹⁷ Source : fichier des cartes grises. Entre mars 2003 et juillet 2008, 31 Porsche Cayenne neuves ont été immatriculées au nom de personnes physiques, et 22 au nom de personnes morales. Sur la même période, 20 autres immatriculations ont été faites au nom de sociétés de location, essentiellement pour du leasing et il est ici supposé que ces véhicules sont destinés à des particuliers et à des sociétés dans les mêmes proportions que les véhicules achetés directement.

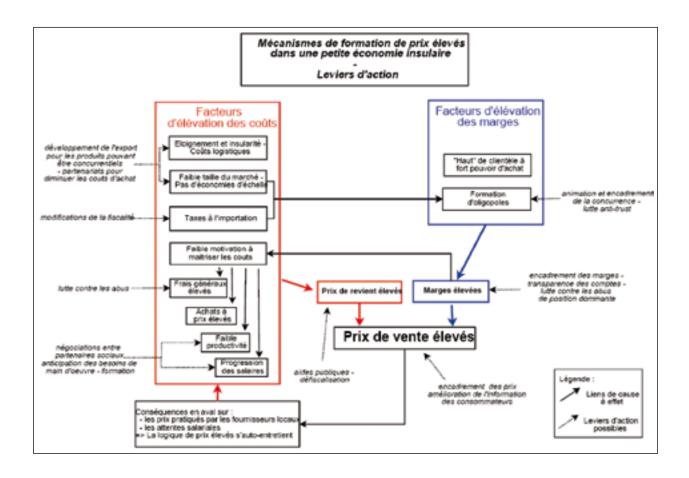
été faibles ces dernières années. Le directeur général de la Société Le Nickel (SLN) l'a confirmé en des termes qui interpellent : « un problème de fond qui concerne toute l'économie calédonienne, qui ne touche pas que la SLN, (est que) la productivité de l'heure travaillée (y) est l'une des plus faibles au monde »18;

 enfin, il peut être intéressant de faire passer ses achats par une société étrangère que l'on contrôle, afin de laisser hors territoire une partie de la marge : ce point est dénoncé dans un rapport parlementaire de 2007 [9].

Le schéma récapitulatif ci-après, résume l'ensemble des sept causes développées ci-dessus. A titre d'outil pour la réflexion, il inclut, sans prétendre à l'exhaustivité, certains des leviers d'action possibles sur tout ou partie des causes ou des effets identifiés. Un examen

de ces leviers est d'autant plus logique que les mécanismes de formation de prix élevés « dans une petite économie insulaire » ne sont pas une fatalité insurmontable : de nombreuses économies insulaires similaires ne connaissent d'ailleurs pas ce phénomène des prix élevés.

Ce schéma montre le caractère « systémique » du problème et aide à comprendre qu'agir seulement sur certaines causes, ne permet pas toujours d'obtenir le gain escompté. On comprend par exemple pourquoi ni la baisse du prix des produits importés engendrée par l'appréciation de 20% de l'euro entre 2003 et 2007, ni les quelques baisses de taxes d'importation décidées par les pouvoirs publics dans le cadre de la lutte contre la vie chère, n'ont été répercutées sur les prix de vente finaux touchant les consommateurs.



¹⁸ Les Infos n°339 du 8 mai 2009, page 4.

3.5.2 ...qui témoignent d'un problème de performance

Tout ce qui précède montre que la vie chère et la faible performance des entreprises sont deux phénomènes indissociables. Cette situation explique en très grande partie les difficultés rencontrées pour asseoir l'économie calédonienne sur une autre stratégie que la valorisation des rentes du nickel et de la solidarité métropolitaine.

3.5.3 Une menace tant sociale qu'économique

Les prix élevés, dans le contexte d'inégalités économiques décrit plus haut, sont à l'origine d'un réel et très inquiétant problème social : la vie chère figure parmi les principaux sujets de préoccupation de nombreux Calédoniens.

En fait, ce qui est en jeu n'est pas seulement le problème, social, de la vie chère : c'est aussi celui de la solidité du modèle économique calédonien. En effet, tout d'abord, une meilleure répartition des fruits de la croissance est indispensable pour que, par la consommation, l'économie tourne correctement, notamment dans un contexte mondial défavorable. Les débats qui ont accompagné la restitution des rapports CEROM 2008 [13] et Syndex 2009 [55] ont permis de construire un quasi-consensus à ce sujet.

Mais une question plus profonde se pose à plus long terme sur le plan économique. Si l'on suppose en effet que, sur les 5 ou 10 prochaines années, rien ne change fondamentalement dans l'équilibre général entre acteurs économiques et consommateurs, l'évolution probable sera celle d'un niveau de prix général toujours extrêmement élevé, au mieux partiellement « compensé » par des hausses de salaires et des minima sociaux. En soignant les symptomes et non les causes, on masque le problème de fond : celui d'une économie qui produit bien moins de richesses que ce que laisse apparaître le PIB. Autrement dit, la vie chère est la manifestation concrète des causes qui mettent l'économie calédonienne à la merci de graves problèmes, en cas de baisse prolongée des cours du nickel ou des aides métropolitaines. Cela appelle à des changements de nature réellement structurelle de l'économie du pays.

3.5.4 Un manque d'innovation

L'innovation est une des réponses à l'amélioration de la productivité par un perfectionnement des process de production et des produits. Pour les produits en tant que tels, l'innovation apporte plus d'atouts pour se confronter à une concurrence croissante.



Recherche et développement

Jusqu'à présent, l'innovation n'a pas été une priorité parce que le système économique très protégé ne le demandait pas. La politique d'innovation est restée timide et concentrée essentiellement sur le nickel et la crevette. OPI (Océanienne de Participation et d'Investissement) confirme aussi le peu d'innovation dans les entreprises calédoniennes, hormis celles qui, franchisées, peuvent bénéficier des innovations apportées par les franchiseurs.

L'innovation n'a pas été particulièrement accompagnée par les pouvoirs publics. Il existe une Stratégie Nationale de Recherche et d'Innovation (SNRI) ; chaque région métropolitaine a déjà ou est en cours d'élaboration de sa stratégie territoriale de recherche et d'innovation. Ce n'est pas encore le cas en Nouvelle-Calédonie. A titre d'illustration, on relève l'existence en métropole d'OSEO (établissement public national de valorisation de la recherche et financement de l'innovation), de structures de transfert et de diffusion technologique (Centre de recherche d'innovation et transfert technologique, CDT: cellule de diffusion technologique, CRT: centre de ressources technologiques) et de dispositifs fiscaux d'incitation à l'innovation (CIR : crédit d'impôt recherche). Toutefois, la recherche et le développement fait partie des secteurs éligibles à la défiscalisation locale.

Quant à l'innovation dans les entreprises, aucune information n'est disponible sur les effectifs de recherche et développement dans le privé. Les laboratoires de recherche des grandes entreprises métallurgique sont hors du territoire. Il y a également très peu d'entreprises innovantes. A titre d'exemple, seuls 6 dossiers dont 3 en émergence et 3 en création, ont été déposés en 2007 au concours d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes.

La Nouvelle-Calédonie dispose cependant d'un potentiel de recherche avec 350 personnes dont 110 chercheurs. Il existe un comité consultatif de la recherche qui pourrait améliorer les relations avec les entreprises mais aujourd'hui

son rôle est limité au seul suivi des actions des établissements universitaires et organismes de recherche. Les collectivités ont établi avec les organismes de recherche, qui dépendent également de l'État, des conventions sur des sujets qui leur semblent prioritaires. Trois grands secteurs d'activité scientifique sont identifiés :

- les écosystèmes miniers, terrestres et marins ;
- l'aquaculture (la crevetticulture en particulier) et l'agronomie ;
- le Centre national de recherche technologique (CNRT) centré sur le nickel et son environnement.

Ces trois secteurs d'interventions phares des organismes de recherche soutenus par l'Etat correspondent bien à des secteurs d'activités économiques développés. Il y a donc bien une recherche de cohérence entre développement économique et recherche qui pourrait être mise à profit pour développer les productions calédoniennes de demain, par exemple à l'image des dynamiques « pôles de compétitivité » en métropole.

3.5.5 Un meilleur niveau de qualité à atteindre

La satisfaction du client est un objectif à atteindre pour toute entreprise et les entreprises calédoniennes, producteurs comme importateurs, ne dérogent pas à la règle et cherchent donc à proposer des produits avec le meilleur rapport qualité/prix. Les entreprises calédoniennes qui fabriquent des produits sous licence sont tenus, par leurs franchiseurs, au respect d'un cahier des charges.

Les consommateurs calédoniens sont comme partout de plus en plus exigeants et comparent davantage les produits proposés. C'est sans doute pourquoi l'UFC Que Choisir de Nouvelle-Calédonie (affiliée à l'Union fédérale des consommateurs) constate, sans pouvoir le mesurer, un nombre croissant d'appels relatifs à des problèmes de qualité des productions locales. L'amélioration de la qualité des produits calédoniens, sur laquelle tout le monde semble s'accorder, progresserait donc moins vite que le niveau d'exigence des clients.

La qualité est aussi une des réponses à la recherche de performance dans les entreprises. La faible concurrence, la quasi-absence sur les marchés internationaux, n'incitent pas les entreprises à obtenir des certifications de type ISO. Aujourd'hui seulement une quarantaine d'entreprises est certifiée ISO 9001. La filière crevette, présente sur les marchés internationaux, est certifiée pour répondre aux exigences de ses clients. Pourtant, en plus d'une image améliorée pour l'entreprise, obtenir une certification, c'est être plus performant dans son organisation.

La réflexion sur la qualité est un des éléments d'une

réflexion sur le développement économique. Le niveau de qualité à fixer est en effet dicté par la cible de marché que l'on cherche à atteindre, et par les concurrents que l'on va devoir affronter. Nos pratiques de production seront alors conditionnées par cet objectif.

L'adoption de normes ou de labels de qualité reconnus sur les marchés ciblés pourrait sans doute améliorer l'image de marque des productions locales, et ouvrir de nouveaux marchés. Les entreprises sont aujourd'hui confrontées au flou juridique sur les normes et réglementations techniques, ce qui entraîne des surcoûts, des pertes de temps et des situations de risques qui pourraient sans doute être évitées à travers une réglementation adaptée ; toutefois, il n'est pas bien tranché de savoir de qui relève cette compétence. Des labels sont néanmoins à l'étude. Le label « Je productions ou transformations locales, est un label volontaire, sans lien direct avec les questions de qualité, qui n'est valorisé que sur les marchés intérieurs.

3.6 Un niveau d'intervention élevé des pouvoirs publics dans l'économie

3.6.1 Une intervention publique appelée par les secteurs économiques les plus fragiles

Le système économique et social de la Nouvelle-Calédonie est celui d'une économie de marché : la réponse aux besoins de la société repose en très large part sur l'initiative privée, laquelle, recherchant le profit, développe des moyens de production adéquats et vend ses produits ou ses services sur la base de la « loi » de l'offre et de la demande. Dans ce cadre, comme dans toutes les économies modernes, même les plus libérales, les pouvoirs publics ont :

 à définir et faire appliquer des règlementations opposables à l'ensemble du secteur privé, notamment dans les domaines de la concurrence, du respect du



Construction de logements sociaux en défiscalisation, Nouméa

consommateur, du droit du travail, de la protection de l'environnement et des ressources naturelles, etc;

à intervenir via des établissements publics ou des sociétés d'économie mixte, ou à encadrer des opérateurs privés par des règles de service public (le cas échéant avec des aides), dans certaines activités économiques à caractère stratégique (énergie, transports, etc.), soit parce qu'elles sont trop risquées pour que l'initiative privée permette de bien les développer, soit pour lesquelles un monopole de fait aux mains du privé serait contraire à l'intérêt général¹⁹.

En Nouvelle-Calédonie, du fait du contexte particulier, l'intervention des pouvoirs publics dans l'économie se situe, en Nouvelle-Calédonie, à un niveau particulièrement élevé.

D'une part, comme on l'a vu plus haut, le contexte local entraîne une faible compétitivité des entreprises opérant dans de nombreux secteurs, et les pouvoirs publics ont de longue date mis en œuvre des mesures de compensation, dont les formes sont multiples :

- renchérissement des produits importés qui concurrencent les produits locaux;
- diminution de charges (dont les exonérations de droits de douane) :
- subventions ou appuis fiscaux aux projets d'investissement;
- intervention dans le capital, prêts bonifiés ou garanties bancaires (NB: l'actionnariat public développé dans le secteur minier relève d'une autre logique, voir chapitre 3.7.10);
- mesures d'accompagnement (en matière de formation, d'investissements, etc.).

Ces mesures visent principalement à développer ou préserver un tissu économique et des emplois, tout particulièrement hors du grand Nouméa où les conditions sont les plus défavorables pour le développement économique, ce qui justifie un effort de rééquilibrage. Ces mesures visent également la diversification de l'économie et la valorisation de synergies potentielles entre secteurs (par exemple : agriculture et industrie agroalimentaire). Pour les secteurs non soumis à la concurrence internationale, les appuis apportés recherchent surtout une diminution du prix payé par le client final.

D'autre part, le contexte insulaire rend plus aléatoires, pour le privé, des investissements conséquents, et accroît en outre très nettement le risque de voir des monopoles se constituer dans certains domaines : en conséquence, on constate l'intervention directe dans l'économie de nombreux établissements publics ou Sociétés d'économie mixte (SEM).

Au total, le fait que l'on soit assez souvent en marge des règles classiques de l'économie de marché, au nom d'intérêts de nature socio-économique, a des conséquences importantes, et c'est pourquoi le présent chapitre examine ces diverses politiques.

3.6.2 Des aides fiscales, subventions et exonérations douanières importantes en nombre et en coût

En 2007, 570 projets ont été accompagnés par les provinces, pour un montant de subvention de 1,2 milliards de FCFP et un investissement total de 2,3 milliards de FCFP, soit une participation moyenne de 52%, mais variant en fait de 30% (services) à 87% (pêche). Le secteur rural est plus particulièrement aidé, à travers les activités agricoles, aquacoles et touristiques. Cependant, malgré l'importance de ces aides, il paraît difficile d'en évaluer l'impact. La stratégie poursuivie est peu lisible, de même que sa cohérence avec les autres dispositifs.

A ceci se rajoutent les défiscalisations locale (loi Frogier puis loi Martin) et nationale (loi Girardin puis loi d'orientation pour le développement économique de l'outre mer - LODEOM). Les lois les plus récentes, tant locale que nationale, ont permis de corriger certaines dérives et seront mieux à même de produire les emplois et les retombées économiques espérées. Les secteurs aidés sont nombreux. La défiscalisation locale permet, sur un projet éligible, de diminuer de 31,5% le montant de l'investissement agréé, la défiscalisation nationale de 30%. Ces taux sont portés respectivement à 42% pour les projets situés hors du grand Nouméa, et à 36% pour les secteurs des énergies renouvelables et de l'hôtellerie. Les deux dispositifs pouvant se cumuler, l'aide se monte à 78% sur certains projets.

L'impact moyen de la défiscalisation sur les recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie a été, sur la période 2002-2007, de 2,8 milliards par an, montant qui devrait être dépassé avec les nouvelles règles de défiscalisation locale. La défiscalisation nationale est plus difficile à estimer, une part très conséquente des projets portant sur des investissements d'un montant ne nécessitant pas un agrément préalable : l'ordre de grandeur serait de 20 milliards par an (y compris secteur de la mine et de la métallurgie).

¹⁹ Cf. article 9 du préambule de la Constitution de 1946, auquel se réfère la Constitution de la Vème République : « Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité. »



Construction de logements sociaux en défiscalisation, Pouembout, province Nord

Enfin, les exonérations douanières sont extrêmement nombreuses : 2600 cas d'exonérations, sur 8000 positions tarifaires, ont conduit en 2007 à des allègements totaux de charges de près de 11 milliards de FCFP. Le CERDI, dans un rapport sur la fiscalité calédonienne datant de 2008 [14], relevait que les exonérations «ont conduit au fil du temps à l'accumulation de mesures spécifiques faisant perdre toute cohérence au système tarifaire », le tout avec une certaine complexité, voire opacité, qui limite l'efficacité des mesures prises.

3.6.3 Des participations publiques très diverses

On compte une vingtaine de sociétés d'économie mixte (SEM) en Nouvelle-Calédonie, représentant un chiffre d'affaires global de 24 milliards FCFP par an, 12,5 milliards FCFP d'investissement et 1 100 emplois directs (source : Association Calédonienne de l'Économie Mixte). Les SEM interviennent sur des secteurs relevant parfois d'une pleine logique de service public (logement social, enseignement, etc.), et parfois d'une logique habituellement entièrement d'initiative privée (hôtellerie, industrie, etc.).

L'ICAP (Institut Calédonien de Participation) est une SEM dans laquelle l'AFD est majoritaire, et dont la vocation est de promouvoir les projets concourant au rééquilibrage entre le grand Nouméa et le reste du territoire. Elle accompagne donc plus de projets en province Nord et dans les îles. Cette promotion prend la forme de prise de participation minoritaire et temporaire dans le capital des entreprises qui portent ces projets. Entre sa création en 1989 et 2007, l'ICAP est intervenu dans 636 opérations pour un montant de plus de 4 milliards FCFP, surtout dans les secteurs du tourisme, du BTP, du transport, du commerce/services et de la mine.

Les trois SEM provinciales, Promosud, Sofinor et Sodil constituent pour les provinces des leviers forts d'impulsion au développement économique. Sauf dans le secteur minier, ces SEM interviennent généralement là où le manque de rentabilité conduit à l'absence du secteur privé. C'est un moyen de maintenir l'emploi en milieu rural, d'accompagner des secteurs en difficulté mais présentant un intérêt pour le territoire, et de développer des savoir-faire dont la Nouvelle-Calédonie a besoin. Avant d'avoir un objectif de rentabilité économique, les SEM remplissent d'abord une mission d'aménagement du territoire. Par exemple, la crevetticulture est fortement accompagnée par Sofinor car elle propose une typologie d'emplois en adéquation avec les attentes de la population et qu'elle permet de diffuser l'activité sur l'ensemble du territoire. De même, l'intervention des SEM sur des projets réalisés sur terres coutumières permet de porter un projet complexe en l'absence d'initiative privée, ou parfois permet une médiation entre un porteur de projet privé et les responsables coutumiers, utile pour mieux préserver les intérêts de chacun.

Les SEM provinciales prennent aussi des participations, généralement minoritaires, dans un certain nombre de projets d'entreprises qui participent à la construction du pays. A titre d'exemple, la Sodil intervient dans une trentaine d'entreprises et Promosud dans une soixantaine. Ces entreprises relèvent de secteurs d'activité très divers : agro alimentaire, tourisme, services, haute technologie, etc. Au total, ce sont plusieurs milliards de francs qui sont investis. Ces participations ont pour objectif de donner les moyens nécessaires à ces entreprises pour accélérer leur développement.

Les SEM ont pour vocation de se désengager à terme des sociétés dans lesquelles elles détiennent des participations, dès que celles-ci atteignent leur seuil de rentabilité. Mais dans les faits, les délais pour atteindre la rentabilité s'avèrent souvent longs, contraignant les SEM à prolonger leur rôle d'accompagnement de l'entreprise. Cependant, certains projets sont tout de même arrêtés rapidement (dans les trois premières années) pour cause d'objectifs non atteints. Par ailleurs, la cession des parts à un privé peut s'avérer compliquée par manque d'acquéreurs potentiels. Enfin, même si l'objectif à terme reste toujours la cession, les SEM reconnaissent maintenir leurs participations dans quelques « success stories », afin de dégager des fonds pour réinvestir dans d'autres projets. Lorsqu'il s'agit de dynamiser une filière dans son ensemble, les SEM préfèrent maintenir leurs actions tant que la structuration de la filière n'est pas aboutie. Une fois la filière considérée comme structurée (ce qui est difficile à apprécier), est envisagée la cession au secteur privé des différents maillons de la filière.

La Nouvelle-Calédonie intervient également dans des activités à caractère économique à travers divers opérateurs, sous forme de sociétés de droit privé ou d'économie mixte (Société néo-calédonienne d'énergie Enercal, Air Calin, SIC, etc.) ou d'établissements publics (OPT, Office de commercialisation et d'entreposage frigorifique OCEF, Port autonome, etc.), dans des secteurs stratégiques délaissés par le privé par manque de rentabilité ou du fait de risques excessifs, ou pour gérer un monopole. La Nouvelle-Calédonie détient aussi des participations « historiques » (par exemple, dans la Banque Calédonienne d'Investissement).

3.6.4 Le choix assumé d'un certain protectionnisme

La « spécialisation » des pays dans les activités économiques où ils sont performants, et le développement du commerce international, améliorent globalement la productivité et la satisfaction de tous. C'est là une simple transposition du principe de base de l'économie de marché : laisser les entreprises répondre aux besoins des populations par la loi de l'offre et de la demande entraîne un progrès global, mais qui élimine les acteurs économiques les moins performants. Le faible coût du transport des matières premières et des produits finis, et la facilité avec laquelle les multinationales peuvent déplacer leurs lieux de production, entrainent depuis quelques années de profonds et rapides bouleversements, qui sont économiquement et socialement douloureux et qui posent la question de savoir comment et jusqu'où protéger ses productions locales face aux importations.

En Nouvelle-Calédonie, services et équipements publics nécessitent des rentrées fiscales, pour lesquelles les autorités ont toujours donné la priorité aux taxes douanières, celles-ci étant particulièrement adaptées à un pays insulaire. En renchérissant les importations, ces taxes protègent alors de facto les productions locales, ce qui compense en partie un coût de revient structurellement élevé. Toutefois, des niveaux de taxation « normaux » peuvent s'avérer insuffisants pour protéger correctement certaines productions locales, du fait d'une productivité, chez les fournisseurs étrangers, très largement supérieure à la nôtre. Un dispositif de protection douanière renforcé a donc été créé. Actuellement, ce dispositif de « protection de marché » repose sur :

 deux taxes se rajoutant aux autres taxes applicables²⁰: la taxe conjoncturelle pour la protection de la production locale (TCPPL), qui protège des industries de transformation, et la taxe de soutien aux productions agricoles (TSPA); en 2009, ces taxes couvraient environ 750 positions tarifaires, certains produits étant très peu taxés (2%) tandis que d'autres le sont lourdement (60%); en outre, certains produits agricoles sont taxés en proportion leur poids, et non de leur valeur (jusqu'à 70F/kg);

 et des restrictions quantitatives aux importations : en 2008, 333 catégories de marchandises étaient soumises à de telles restrictions, la moitié environ classées STOP (interdiction totale), l'autre moitié se voyant appliquer des quotas.

TCPPL et TSPA génèrent assez peu de recettes fiscales (1,6 milliard de FCFP en 2007), ce qui témoigne de leur efficacité : les recettes sont proportionnelles aux quantités importées, lesquelles doivent rester faibles puisque le but est de protéger les productions locales.

Le dispositif est suivi par un « comité du commerce extérieur » qui réunit des représentants des institutions concernées, des acteurs économiques et des consommateurs : réexaminées au maximum tous les 5 ans, les protections de marché doivent être abrogées si elles ne se justifient plus. Ce comité fonctionne, même si les décisions à prendre sont âprement discutées, les intérêts des producteurs locaux et des importateurs étant par essence opposés, et le consommateur étant, à son corps défendant, le payeur final de ces mesures de protection de l'économie locale.

Au total, certains produits importés subissent un niveau de taxation très lourd, s'appliquant sur la valeur des importations, transport inclus : les tuyaux PVC sont taxés à 97%, certains vêtements à 87%, etc. Par construction, ces taxes élevées compensent le déficit de compétitivité des productions locales. Par exemple, concernant la production de tuyaux PVC, les entreprises ayant une dimension internationale en la matière produisent à des cadences élevées, rentabilisent pleinement des outils industriels assez lourds, automatisent leurs process, etc. ; la production locale est, quant à elle, assurée dans des conditions bien moins favorables, ce qui explique que le prix de revient local soit de l'ordre du double de celui constaté à l'international.

En outre, les protections sous forme de mesure STOP ou de quotas sont source de difficultés : trouver un compromis équilibré entre la protection des producteurs locaux, et la satisfaction des attentes du marché est un exercice difficile, et toute erreur occasionne soit des flambées des prix, soit des revendications furieuses des producteurs.

²⁰ Droits de douane (de 0 à 20 %), TGI (taxe générale à l'importation, de 0 à 31 %), TBI (taxe de base à l'importation, qui ne s'applique qu'au fret non aérien, à un taux de 0 ou 5%), taxe sur le fret aérien (0 ou 8%) et taxe de péage (spécifique au maritime, dont le taux est de 0 ou 1%) (NB : boissons alcoolisées, tabacs, carburants, armes, etc. font l'objet de mesures spéciales)

Certains quotas sont faiblement utilisés, ce qui est perçu comme une « organisation artificielle de la pénurie » (cf. rapport de la Chambre territoriale des comptes [15]). Les déclarations de productions à venir sont parfois surestimées. Il a été reconnu par le gouvernement que ce système doit évoluer, « pour mettre les sociétés de production locales en concurrence graduelle et les inciter progressivement à devenir compétitives ».

3.6.5 Des objectifs clairs, mais un bilan socio-économique difficile à établir

Selon la délibération du 28 décembre 2006, les objectifs des protections de marché sont « de faciliter l'écoulement des produits fabriqués en Nouvelle-Calédonie sur le marché local, de leur permettre de devenir concurrentiels par rapport aux produits importés et de favoriser ainsi le développement des entreprises locales ». Cinq critères permettent d'apprécier l'opportunité de créer ou de maintenir des protections de marché :

- le « supplément de valeur ajoutée apporté par la fabrication locale » (par exemple, une demande de protection, justifiée à la base par une simple opération de conditionnement, ne justifiera pas une protection);
- l'« atteinte portée au droit et au bien-être du consommateur » ;
- les synergies avec d'autres productions (afin de favoriser une « logique de filière »);
- la « participation au rééquilibrage économique » du pays ;
- le concours apporté « au développement durable ».

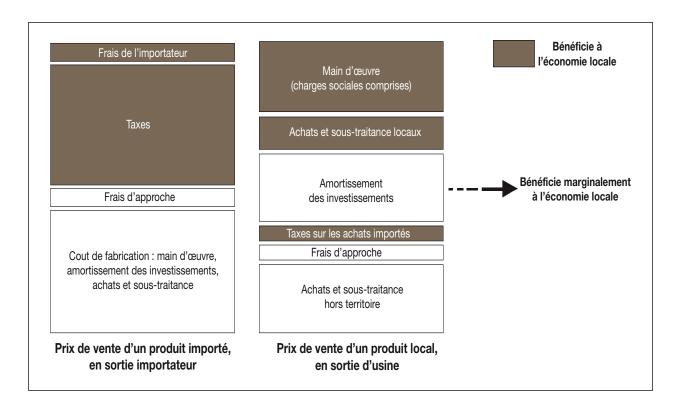
Ces critères s'appliquent de façon variable selon les projets: une production nécessitant un niveau de protection élevé va à l'encontre de l'intérêt du consommateur, mais peut être justifié par le niveau des emplois qu'il génère, par ses synergies avec d'autres secteurs, par sa situation en brousse ou dans les îles, par ses impacts positifs sur l'environnement, etc.

Au regard de ces critères, apprécier le bilan socio-économique des protections de marché est en fait complexe. Il n'y a pas eu d'étude à ce sujet, mais il est possible de proposer quelques idées générales.

Le « supplément de valeur ajoutée » est le principal objectif à atteindre, avec à la clé des créations d'emplois, des créations de richesses, donc des sources de revenus complémentaires, sans négliger l'impact sur la stabilité sociale.

Toutefois, le nombre d'emplois induits est difficile à cerner. De plus, si l'on dépasse cette notion de valeur ajoutée, qui est micro-économique, pour développer un bilan plus macro-économique, il faudra aussi noter que :

- la production locale bénéficie le plus souvent, en sus des protections de marché, des aides publiques décrites précédemment;
- les importations, qui génèrent certes peu d'emplois directs, induisent des taxes d'importation redistribuées sous forme de salaires et d'achats publics,



et participent donc aussi au développement des compétences et à l'emploi. Une illustration peut être apportée par le tableau très schématique suivant (cas fictif) :

L'« atteinte portée au droit et au bien-être du consommateur » prend deux formes :

- d'une part, son choix est moindre : cela est évident pour les produits soumis à quotas ou à interdiction ; mais cela est vrai également pour les produits qui se voient surtaxés, ceux-ci se trouvant de fait moins facilement dans les rayons ;
- d'autre part, et surtout, il revient au client final de payer soit une surtaxe pour un produit importé, soit un surcoût pour une production locale. Toutefois, les quelques centaines de positions tarifaires protégées par des surtaxes ou des quotas pèsent globalement assez peu dans le panier de la ménagère, et donc dans la problématique de la vie chère, qui est bien plus globale.

La « participation au rééquilibrage économique » du pays est un argument essentiel. Le maintien d'une production agricole valorise les atouts réels du territoire, apporte une indispensable activité économique en milieu rural et limite donc l'exode vers Nouméa.

De même, le développement de l'industrie de transformation assure une sécurité d'approvisionnement, contribue à écouler les productions agricoles, fait émerger des compétences et des savoir-faire techniques. La synergie entre secteurs peut être intéressante : l'industrie facilite l'écoulement des productions agricoles, et, globalement, un réseau de sous-traitance et de services aux entreprises se constitue peu à peu. Le pays garde en théorie une meilleure maîtrise des questions de qualité, et, pour la plupart des productions, le transport de marchandises est diminué, ce qui anticipe les tensions futures sur ce secteur, dues au prix mondial de l'énergie et à la lutte contre le CO2.

Toutefois, certains de ces arguments demandent à être relativisés. Notamment :

- les synergies entre activités sont en fait assez mal cernées; la logique de produits a en outre tendance à primer sur la logique de filière;
- la volonté de développer le plus possible l'industrie a contribué en partie à la concentration des emplois sur le grand Nouméa;
- la sécurité d'approvisionnement est relative, du fait que les productions locales nécessitent des importations en matières premières, machines-outils, énergie, etc.;
- le bilan carbone est très variable d'une activité à l'autre : très favorable pour les productions agricoles et agro-alimentaires, et incertain pour les productions nécessitant des importations de matières premières.

3.6.6 Des mesures qui s'additionnent

L'ensemble des dispositifs décrits précédemment se superposent et le tableau suivant permet d'entrevoir, sans trop entrer dans le détail, les différentes natures d'intervention des pouvoirs publics, par grands domaines économiques :

Domair couve		Mines et métal- lurgie	Hôtel- lerie et tou- risme	Agricul- ture	Pêche et aqua- culture	Ener- gie	Indus- trie de trans- for- ma- tion	Trans- port
Défiscali-	natio- nale	х	х	х	х	x	х	х
sation	lo- cale		x	x	x	x	х	х
TSPA et T	CPPL			×	×		х	
Code des des provi		x	x	×	x	x	x	х
Inter-	NC			×		х		х
ventions des	Sud	x	×	×	×	х	х	х
établisse- ments	Nord	x	×	×	×	х	х	х
publics et des SEM	lles		х	х	х		х	х
Tarif élect bonifi			х	х	х			
Exonéra douaniè		х	х	х	х		х	х

Une illustration de cette superposition peut être apportée avec le secteur des chauffe-eau solaires. Ce secteur bénéficie d'abord d'une protection de marché : les chauffe-eau solaires de 250 à 600 litres sont taxés à 72% à l'entrée en Nouvelle-Calédonie. Ensuite, l'industriel concerné est exonéré de taxe générale à l'importation (TGI) pour l'ensemble de ses importations de matières premières nécessaires à la production, de même que, comme c'est le cas pour tous les acteurs économiques de l'archipel, pour ses importations en outillage et biens d'équipement. Pour ces derniers, il a également été fait appel à la double défiscalisation. Par ailleurs, Promosud est entré dans son capital, dans le but de faciliter la reprise de l'entreprise par deux salariés. Ce secteur est en outre, en théorie, éligible aux subventions prévues au code des investissements de la province Sud. Enfin, l'industriel commercialise ses produits aux particuliers, promoteurs et bailleurs sociaux, à travers des contrats d'installation-location-vente, à un prix réduit grâce à la double défiscalisation.

Au total, les conditions dans lesquelles s'exerce cette industrie sur le sol calédonien sont suffisamment favorables pour que les prix de revient soient compétitifs : elle a en effet exporté en 2008 pour environ 50 millions de FCFP de chauffe-eau solaires et parties

de chauffe-eau solaires (plus 500 millions de FCFP de chauffe-eau solaires importés et réexportés). Cette industrie comptait, en 2006, 32 emplois.

3.6.7 Un risque de déresponsabilisation

Subventions, défiscalisation ou encore prise de participation ne sont pas sans effets négatifs : elles peuvent faire démarrer des projets en fait non viables sans une poursuite des aides ; elles peuvent aussi appuyer des projets qui ne sont pas les meilleurs ; elles peuvent enfin être considérées comme un dû pour certains et conditionner leur volonté d'entreprendre.

3.6.8 Des filières en manque de cohérence

Le développement des filières nickel ou crevette a été conditionné par la présence d'une ressource, la maîtrise de savoir-faire, l'existence d'un marché et la présence de compétences spécifiques, etc. Les politiques publiques leur apportent leur appui parce que ces filières sont créatrices de richesse économique et qu'elles contribuent au maintien des populations en milieu rural.

Chaque province affiche des priorités. Le code de développement de la province des îles Loyauté indique que la liste des secteurs prioritaires est votée tous les ans. En 2008 et 2009, le tourisme, l'agriculture et la pêche ont été retenus comme priorités, mais cette situation n'est pas garantie à moyen terme. En province Sud, la liste des filières prioritaires ne semble pas répondre à une stratégie précise, mais plus à des opportunités ou des demandes particulières. Le même constat peut être fait pour la province Nord où les secteurs prioritaires sont ceux où le potentiel de développement est jugé important, ce qui ne favorise pas de filières précises, et les industries de transformation sont accompagnées en fonction des demandes.

Mais au-delà d'un accompagnement nécessaire, il faut s'interroger sur la complémentarité ou les compatibilités entre les filières retenues et sur les résultats attendus.

3.6.9 Le besoin d'une nouvelle formulation des objectifs poursuivis

A travers ce cumul de dispositifs d'aides, subventions et défiscalisations, de protections de marché et d'interventions directes des opérateurs publics, l'économie calédonienne est donc fortement « administrée ». Une production peut s'y développer non pas parce qu'elle est économiquement

pertinente, mais parce qu'il a été décidé de l'aider, sous une forme ou sous une autre, pour des raisons socio-économiques listées plus haut. Cette stratégie, qui a pour effet de créer ou de garder des pans d'activités économiques plus ou moins efficients, gagnerait à être mieux coordonnée, et assise sur des objectifs et des évaluations socio-économiques claires et transparentes, plus à même de permettre leur acceptation par le corps social et par les consommateurs. Même si ce problème est bien plus vaste, cette situation aggrave en effet le problème de « la vie chère ».

A long terme, cette stratégie comporte un risque non négligeable : en maintenant artificiellement en vie des secteurs d'activité, on s'expose à des difficultés importantes en cas de retournement de conjoncture. S'abriter de la compétition ne favorise pas l'amélioration de la performance et de la qualité. Le pilotage d'un dispositif de protection doit donc se faire en veillant à éviter l'écueil consistant à se dispenser de la recherche permanente de progrès et de performance. Ce pilotage doit être en accord avec une stratégie économique claire, qui fait défaut actuellement. La parité fixe entre le CFP et l'Euro et sa surévaluation n'encouragent pas non plus à la recherche de compétitivité : les exportations sont pénalisées et donc non recherchées, les importations d'intrants sont à coût moindre et n'insitent pas aux efforts de productivité.

A court terme, il faut aussi se poser plus nettement la question de l'objectif poursuivi. Dans un contexte de fort chômage, il est compréhensible de chercher à créer ou protéger toutes les activités économiques possibles. Mais les temps ont profondément changé:

- le choix macro-économique majeur effectué par la Nouvelle-Calédonie ces toutes dernières années a consisté à privilégier la formation de valeur ajoutée sur le produit dont la compétitivité est démontrée : le nickel;
- il va en découler que de nombreux secteurs économiques abrités de la concurrence internationale vont continuer de se développer, et que les secteurs soumis à la concurrence vont voir leurs difficultés s'aggraver;
- alors que les tensions sur l'emploi sont d'ores et déjà très significatives, le maintien d'aides importantes renforcera la concurrence entre secteurs, pour l'accès à la main d'œuvre;
- dans le même temps, de nombreux besoins sont mal satisfaits sur le territoire: transports, assainissement, adduction d'eau, énergies renouvelables, gestion des déchets; là aussi, l'emploi peut être développé si des financements sont mis en place.

3.7 Le nickel, principal avantage comparé de la Nouvelle-Calédonie

3.7.1 Un secteur stratégique pour le pays, mais dont les retombées économiques sont mal cernées

Comme on l'a vu plus haut, le secteur mine et métallurgie est un véritable moteur pour l'économie locale : exportations et investissements engendrent des flux financiers vers la Nouvelle-Calédonie qui irriguent ensuite l'économie locale.

La production de ce secteur, entièrement exportée, génère pour le territoire une recette d'un montant qui a représenté en moyenne 90 milliards de FCFP par an entre 2000 et 2008. Ce montant varie considérablement, en fonction des tonnages exportés, mais surtout des cours mondiaux du nickel : les exportations de 2007 étaient en valeur triples de celles de 2001. Les exportations sous forme de minerai représentent en valeur environ 20% du total.

La valeur ajoutée du secteur mine et métallurgie représente environ 10% du PIB du pays (moyenne sur la période 1998-2007). Mais cet indicateur est imparfait :

- il suit l'aléa des cours mondiaux : le nickel a généré 3% du PIB en 1998, 18% en 2007 ;
- il intègre des sommes ne profitant pas au pays (dividendes versés hors territoire) ou pas immédiatement (réserves de trésorerie en préparation d'investissements);
- a contrario, il n'inclut pas la valeur ajoutée de certains sous-traitants, prise en compte au titre d'autres secteurs, de même que la construction des nouvelles usines.

Les revenus des salariés du secteur et la sous-traitance aux entreprises locales seraient de meilleurs indicateurs, mais on manque de données à ce sujet : si les 13 milliards de FCFP de masse salariale de la SLN en 2007 ont profité en totalité à l'économie locale, ses 28 milliards d'achats et charges externes incluent une part significative d'importations. Pour comparaison, Vale Inco NC prévoit de dépenser sur le territoire, lorsque l'usine de Goro sera en service, environ 10 milliards de FCFP par an en salaires et sous-traitance locale, hors importations.

Le nickel employait, en 2004, 3325 salariés. Les deux usines de Goro et Koniambo devraient compter en phase d'exploitation environ 1800 salariés, et générer 3000 emplois indirects, soit au total un bond de l'emploi équivalent à 6% de la population active. A ceci se rajoute le fait que les exportations de minerai ont crû ces dernières années, à travers notamment le partenariat de la SMSP avec le sidérurgiste coréen Posco.

L'évaluation de l'apport du secteur du nickel à l'économie locale devrait aussi en théorie inclure les effets d'entraînement sur d'autres secteurs. Bien que les données manquent, on peut relever que la filière nickel a permis l'émergence d'un véritable tissu industriel gravitant autour de l'extraction, de la métallurgie et des services associés (BTP, maintenance, chaudronnerie, etc.), mais que cette sous-traitance reste très liée au secteur qui la fait vivre : peu d'entreprises ont émergé du contexte favorable lié à la présence d'un gros industriel, pour développer ses savoir-faire et créer de la valeur dans des activités sans lien direct avec le nickel.

Il faut enfin relever que les recettes fiscales engendrées par l'activité minière et métallurgique permettent, par la dépense publique, une redistribution bénéficiant à l'ensemble de la société.

3.7.2 Une fiscalité favorable, dans un souci de compétitivité du nickel calédonien

En 1975, le remplacement de la taxe à la tonne exportée par l'impôt sur les bénéfices des sociétés minières et métallurgiques, au taux de 50%, a généré une importante moins-value fiscale, compensée par des avances remboursables de l'Etat (« protocole nickel » de 1975 et 1984). En 1989, la dette de la Nouvelle-Calédonie atteignait 34,5 milliards de FCFP, lorsque le taux de l'IS a été abaissé à 35% et que l'Etat a stoppé ses avances. Ce taux est toujours en vigueur, d'où son nom d'IS35.

Cet impôt a rapporté, en moyenne sur la période 1997-2008, 5,8 milliards par an, soit environ 1% du PIB du pays. Cette valeur moyenne masque la forte variabilité de l'IS35, allant de zéro les pires années, à un niveau exceptionnel en 2007 : 23,5 milliards, soit près de 3% du PIB.

Les taxes sur les importations ont été allégées par d'importantes exonérations et, pour l'ensemble du secteur, elles ne représentent plus actuellement que 300 à 500 millions de FCFP par an. La taxe pour déprédation de voirie est modeste (environ 25 à 45 millions par an), de même que les redevances foncières (45 millions par an, mais l'assiette et le taux viennent d'être rehaussés : 246 millions sont attendus en 2009).

Tous les nouveaux projets sont soutenus, outre l'apport de l'État aux sociétés de participation publique (SMSP et Société territoriale calédonienne de participation industrielle STCPI : voir plus loin),

par des dispositions fiscales :

- défiscalisation nationale : les projets de Goro et Koniambo ont reçu un appui dont le coût fiscal total pour l'Etat est de l'ordre de 35 milliards de FCFP, dont les environ trois quarts bénéficient aux projets ; à cela se rajoutent des projets miniers plus classiques qui ont représenté un coût fiscal pour l'Etat de l'ordre de 20 milliards de FCFP par an en moyenne sur 2004-2008 (NB : la mine et la métallurgie ne font pas partie des secteurs pouvant bénéficier de la défiscalisation locale);
- exonérations fiscales locales : les deux projets Goro et KNS sont exonérés, pendant la phase de construction et sur les 15 premières années d'exploitation (c'està-dire jusqu'en 2025 environ) d'IS35, de patente, de TSS, etc. Sur les 5 années suivantes, une demi-taxation leur sera appliquée. En outre, pendant la phase de construction, les deux sociétés porteuses de ces projets sont exonérées de toutes taxes douanières sur leurs importations. L'exonération sur 15 + 5 ans s'interrompt lorsque les projets atteignent leur seuil de rentabilité. Les sociétés Vale Inco et KNS ont chiffré leurs avantages fiscaux à respectivement 47 et 32 milliards de FCFP sur la durée de 20 ans.

L'objectif de ces niveaux fiscaux modérés est d'éviter dès l'amont que les opérateurs se retrouvent dans une situation difficile en cas de prix mondiaux bas. Cette stratégie renforçant la compétitivité des entreprises pour passer les périodes de crise, leur assure aussi une rente significative en période faste. A l'inverse, le débat actuel sur la possibilité de chômage technique à la SLN, alors que celle-ci a connu sur les années récentes de très importants bénéfices, montre que cela peut ne pas suffire pour rester à l'abri des crises.

Tout ceci a conduit la Chambre territoriale des comptes à conclure que « la diminution, au moins partielle, du stock le plus riche de ressources naturelles de la Nouvelle-Calédonie, (se fait) sans contreparties financières autres que les retombées économiques » [15].

3.7.3 D'importantes « externalités », que l'on veille à maîtriser

Le bilan socio-économique global de la mine devrait également tenir compte, notamment :

• de l'impact des activités passées sur l'environnement et les paysages : les règles environnementales étaient quasi-inexistantes jusqu'à il y a peu, malgré le caractère exceptionnel du patrimoine naturel calédonien ; la réhabilitation des 20 000 hectares d'anciennes mines est sommairement estimée à 160 milliards de FCFP; certaines de ces mines contiennent des ressources résiduelles aujourd'hui valorisables :

- des très importantes émissions de gaz à effet de serre ;
- des effets de la mine sur l'aménagement du territoire : par exemple, les communes minières de la côte Est souffrent d'un réel « mal-développement ».

Ces sujets sont traités dans le schéma de mise en valeur des richesses minières, qui fixe un cadre permettant des progrès sur ces différents points, notamment :

- règles permettant la prise en compte de l'environnement dans l'exploitation minière;
- plans pluriannuels de réhabilitation de sites miniers dégradés, financés par une fraction de l'impôt sur les bénéfices des sociétés concernées;
- obligation de compensation carbone pour les projets à venir ;
- prise en compte, avant, pendant et après l'exploitation, des enjeux de développement local.

3.7.4 Le passage de une à trois usines : une révolution économique qui peut occasionner une surchauffe...

Dans le but de mieux valoriser la principale ressource du pays, celle qui assure l'essentiel de ses exportations, ont été décidés de très importants projets métallurgiques : création de l'usine de Goro (Vale Inco) et de l'usine du Nord (SMSP-Xstrata), augmentation de la capacité de production de celle de Doniambo (SLN). Selon le sénateur Henri Torre, la conséquence de ces choix sera que « la dépendance de l'économie calédonienne au nickel va se trouver encore accrue, avec les risques déjà connus de déstabilisation en période euphorique et de crise profonde en cas de conjoncture défavorable » [59].



Employée du secteur minier

Selon l'étude publiée fin 2008 par le CEROM [13], une situation tendue est à craindre de 2009 à 2013 environ :

- après la mise en service des trois usines (le report de l'extension SLN n'avait pas été annoncé au moment de l'étude), le surcroît d'exportations devrait être, par rapport au niveau de 2006, de 230 milliards de FCFP par an (aux prix de 2006 : 18 000 \$/T et 92 FCFP/\$) ; on compterait environ 4 500 emplois salariés supplémentaires, directs (mine et usines) et indirects (sous-traitance) ; à ceci s'ajoutent les emplois « induits » par le surcroît de valeur ajoutée, soit environ 190 milliards de FCFP par an, dont une bonne partie sera injectée dans l'économie locale;
- or le pays, pour répondre à ses besoins, conduit en parallèle d'autres politiques structurantes : construction de logements, zones d'aménagement sur le grand Nouméa ou VKP, construction de l'hôpital de Koutio, projets d'infrastructures hôtelières, plan « assainissement des villes et des villages », etc.
- comme la situation est d'ores et déjà tendue actuellement sur le marché de l'emploi, le contexte économique fait craindre une poursuite de ce phénomène de « surchauffe ».

Ainsi, cette multiplication par trois de la capacité de production métallurgique du pays peut renforcer le « syndrôme hollandais » déjà décrit plus haut, en limitant le développement de secteurs jugés pourtant indispensables pour celui du pays, et en affectant l'équilibre général de son économie.

De plus, émerge actuellement un projet de construction d'usine, porté par la SLN et la Société de participation minière du sud calédonien (SPMSC), à proximité de l'usine de Goro, avec pour ressource les massifs de Prony-Ouest et de creek Pernod ; ce projet, qui verrait au mieux le jour après 2020, est confirmé par le schéma de mise en valeur des richesses minières [21], qui affiche l'encouragement d'une part de « toute initiative sérieuse visant à doter la Nouvelle-Calédonie de capacité métallurgique supplémentaire valorisant les minerais (du sud latéritique, de Koniambo ou de Thiébaghi) », et d'autre part de « la construction d'infrastructures communes entre opérateurs miniers ou métallurgiques ». Dans le même temps, le schéma affiche que « des projets de valorisation locale de la ressource, de taille modeste, pourront également être proposés sur la côte Est ».

L'objectif, inscrit dans le schéma de mise en valeur des richesses minières, de cantonner une partie des recettes fiscales exceptionnelles des périodes les plus favorables, dans « un fonds ou une fondation pour les générations futures », et de les consacrer sur le moyen terme à des investissements industriels porteurs de croissance future pour le développement



Société Le Nickel, Nouméa

de la Nouvelle-Calédonie, peut participer à cette volonté de se prémunir des effets de surchauffe, à condition que l'on utilise ces financements à contre-cycle par rapport au nickel.

3.7.5 ... ou une déprime

Lorsque l'offre mondiale en nickel excède la demande, les prix baissent, et les usines dont le prix de revient est le plus élevé sont les premières à fermer ou à diminuer leur production (la crise mondiale vient ainsi de toucher certains sites en Australie, Chine et Indonésie), touchant alors les mines qui les alimentent en minerai. Au contraire, lorsque la demande est forte, les prix grimpent, et l'équilibre n'est rétabli qu'avec la mise en service de projets nouveaux : du fait des délais de réalisation de ceux-ci, les prix peuvent continuer de monter sur de nombreux mois, renforcés parfois par la spéculation.

Les variations du prix mondial du nickel sont donc fortes. Ainsi, après une longue période de 1991 à 2002 où les prix ont oscillé entre 3 et 4 \$/lb, un pic extrême de 23 \$/lb (53 k\$/T) a été atteint mi-2007, avant une redescente fin 2008 à 4,4 \$/lb (soit - 80% en 18 mois), et une nouvelle hausse jusqu'en juin 2009 à 6,5 \$/lb (+50% en 6 mois).

Les cours élevés sur la période 2003-2007 ont permis aux grands groupes mondiaux de faire aboutir ou de mettre en chantier un grand nombre de projets. Bien que plusieurs de ces projets aient été arrêtés ou reportés du fait de la crise (en Indonésie, au Brésil, à Madagascar, etc.), cette situation peut faire craindre à terme une situation de surproduction, et donc de prix bas, ce qui est source d'inquiétude pour la Nouvelle-Calédonie.

Tous ces aléas sont bien connus des Calédoniens, qui savent, pour l'avoir douloureusement vécu après le second boom du nickel, que, lorsque les cours mondiaux sont durablement bas, l'économie de l'archipel peut connaître une forte crise. Depuis cette période, les secteurs hors nickel se sont vivement développés, et notamment les services; pourtant, l'économie locale est restée dépendante des aléas du secteur du nickel, et cette dépendance va être considérablement renforcée du fait des projets en cours.

C'est pourquoi, en prévision de périodes de crise, un établissement public dénommé « fonds nickel » a été créé par délibération du 18 mars 2009. Ce fonds sera abondé par des prélèvements sur l'activité du secteur (et par les fonds déjà versés les années précédentes au titre de la « délibération 104 » pour la réhabilitation des sites dégradés). Mais le dimensionnement de ce fonds, afin qu'il puisse répondre à l'objectif fixé même en cas de crise prolongée, n'est pas encore arbitré. Par ailleurs, il ne poursuit pas uniquement des objectifs économiques.

3.7.6 Une demande mondiale qui restera forte à long terme

La consommation mondiale de nickel, qui est actuellement de 1,6 million de tonnes par an (2008), croît avec une régularité significative depuis au moins trois quarts de siècle, selon un taux moyen de 4 % par an (soit un doublement tous les 20 ans environ). L'Asie représente une part toujours croissante de la consommation, dépassant depuis quelques années le reste du monde. La Chine consomme plus de 15% du nickel mondial, et la croissance de ses besoins est particulièrement impressionnante, puisque proche de 13% par an.

On peut considérer que les raisons de fond qui ont justifié sur la dernière décade cette croissance rapide de la demande asiatique (investissements dédiés à l'exportation vers les pays occidentaux et à la satisfaction d'une consommation intérieure en progression), sont appelées à se poursuivre pour une durée probablement assez longue : bien que la nécessité d'un mode de développement plus durable soit de mieux en mieux partagée à l'échelle planétaire, on est encore très loin d'avoir trouvé la solution pour répondre aux besoins des pays en développement, sans prélever à l'excès les ressources naturelles de la planète.

Il est régulièrement évoqué le risque de voir émerger une production d'acier inoxydable à faible teneur en nickel (substitution partielle). Ce risque paraît cependant très limité:

- le « pig iron » chinois est d'une qualité qui ne peut justifier une substitution à l'inox classique; or le déficit de qualité est un problème général bien connu des autorités chinoises, qui n'ont pas de raison de le laisser s'aggraver;
- au vu des temps nécessaires à l'émergence de nouvelles techniques dans l'industrie lourde, on peut espérer qu'aucune production significative d'un inox de qualité, réalisé avec une moindre teneur en nickel et un coût au plus égal à l'inox classique, ne peut raisonnablement voir le jour avant dix ans.

3.7.7 Des réserves locales d'importance mondiale

Le nickel est un métal relativement répandu au niveau mondial. Toutefois, cette abondance est relative car le minerai exploitable dans des conditions économiquement acceptables reste très localisé. Ainsi, il est exploité aujourd'hui dans une vingtaine de pays seulement; en outre, quelques très rares pays non-producteurs le raffinent, en important le minerai nécessaire.

Globalement, si 65 % de la production mondiale vient encore des gisements sulfurés (Russie, Canada, Australie, etc.), 65 % des réserves mondiales inventoriées sont contenues dans les minerais oxydés, seuls minerais présents en Nouvelle-Calédonie.

Le nickel calédonien répond aujourd'hui à environ 8% de la consommation mondiale. Après la mise en service de l'usine de Goro et celle de l'usine du Nord, et la montée en puissance de l'usine coréenne, la part du nickel calédonien au plan mondial dépassera 15 %, retrouvant ainsi le rang qui était le sien dans les années 1970.

Les réserves du pays sont très imparfaitement connues : l'un des cinq chapitres des orientations du schéma de mise en valeur des richesses minières [21] affiche d'ailleurs l'objectif d'améliorer la connaissance sur les potentiels et les perspectives d'exploitation. Mais ces réserves assurent indéniablement pour l'économie du pays un horizon dégagé à très long terme. Ainsi, par exemple :

- le gisement du Koniambo pourra être exploité avec certitude pendant au moins 25 ans « et bien plus si l'usine est adaptée pour accepter des minerais à plus faibles teneurs »;
- Vale Inco estime ses réserves sur Goro à 50 ans ;
- la SLN vient d'inaugurer son unité de traitement de Tiébaghi, « qui prolonge de 25 ans la durée du gisement », et vient de signer avec la province Sud une convention en vue d'une valorisation conjointe avec la SPMSC des gisements de Prony-Ouest et de

- creek Pernod, « une des plus importantes ressources de nickel oxydé au monde » ;
- Nickel Mining Company (NMC), qui fournit en minerai l'usine coréenne conjointe de la SMSP et de Posco, pense assurer son activité pour 30 ans, et, au-delà, « assurera le renouvellement de sa ressource par le développement de la planification minière ».

Le même problème de fiabilité des estimations sur les réserves existe dans tous les pays producteurs. Construire une vision à long terme des enjeux mondiaux du nickel est d'autant plus complexe que les progrès techniques (dont notamment les procédés hydrométallurgiques ou encore les techniques d'extraction) et l'augmentation des prix de vente ont pour effet de diminuer la teneur en nickel minimale requise pour que les gisements soient considérés comme exploitables, et donc de faire croître l'estimation des réserves mondiales.

Réserves des pays producteurs

En tonnes de nickel	Production 2008	Réserves totales	%
Australie	180 000	29 000 000	19,3%
Cuba	77 000	23 000 000	15,3%
Nouvelle-Calédonie	92 600	15 000 000	10,0%
Canada	250 000	15 000 000	10,0%
Indonésie	211 000	13 000 000	8,7%
Afrique du Sud	38 000	12 000 000	8,0%
Russie	276 000	9 200 000	6,1%
Brésil	75 600	8 300 000	5,5%
Chine	85 000	7 600 000	5,1%
Philippines	88 400	5 200 000	3,5%
Colombie	74 900	2 700 000	1,8%
Autres pays	158 230	9 800 000	6,5%
Total (approx)	1 610 000	150 000 000	

Source: US Geological Survey 2009

Avec ces précautions, il est produit ci-après, à titre indicatif, la vision de l'USGS (établissement fédéral américain sur l'observation de la terre), qui estime les réserves mondiales exploitables à 150 millions de tonnes de nickel contenu, soit 90 années de consommation au rythme actuel (ou 40 ans si l'on suppose une croissance de la demande de 4 % par an). Les réserves de la Nouvelle-Calédonie la placeraient à la 3° ou 4° place mondiale.

3.7.8 Un niveau de compétitivité imparfaitement apprécié

En fait, le problème n'est pas tant de connaître la part de la Nouvelle-Calédonie dans les réserves mondiales, que de savoir quelle est sa compétitivité, autrement dit à quel point elle est concernée par un risque de baisse de production en cas de crise mondiale. De ce point de vue, la ressource calédonienne est réputée intéressante pour les grands groupes miniers mondiaux. Notamment :

- les gisements sont importants uniquement de type oxydé, et relativement proches les uns les autres, ce qui permet de rentabiliser les investissements dans les usines;
- les gisements sont à forte teneur en nickel, situés à faible profondeur et en général faciles d'accès, ce qui diminue le coût d'extraction, de transport et de traitement du minerai, par tonne de nickel contenu;
- le pays est stable et fiscalement favorable, et le cadre juridique dans lequel s'exerce la mine est clair, avec des concessions minières accordées sur de très longues durées.

A contrario, les dépenses peuvent être grevées par l'insularité et la cherté générale des prix en Nouvelle-Calédonie, dont celle de la main d'œuvre.

La tendance mondiale au renchérissement du coût de l'énergie a tendance à favoriser :

- les gisements à hautes teneurs, peu profonds et situés à faible distance des usines (ces critères sont favorables à la Nouvelle-Calédonie);
- le développement de l'hydrométallurgie adaptée au traitement de 65 % des réserves mondiales inventoriées au détriment de la pyrométallurgie nettement plus énergivore (deux usines calédoniennes sur trois utilisent la pyrométallurgie);



Mine à ciel ouvert, Kouaoua, province Nord

 les pays pouvant produire à moindre frais une électricité répondant aux besoins de régularité de l'industrie (la Nouvelle-Calédonie n'est pas dans ce cas : absence de centrale nucléaire, sites hydroélectriques significatifs déjà exploités en totalité).

Tous ces aspects font de la question des prix de revient du nickel calédonien, comparativement à ceux de pays concurrents, une question particulièrement complexe. Lors du colloque « Nickel 2010 » [56] les experts de Syndex ont affirmé que les projets calédoniens en cours amèneront la tonne produite à un coût inférieur à 3,5 \$ la livre (7700 \$/T), donc en zone hors risques car selon eux, le prix mondial ne pourrait plus descendre sous ce seuil sans engendrer une baisse de la production mondiale incompatible avec le niveau jugé minimum de la demande. Ces affirmations semblent plausibles : l'usine de Goro aura un prix de revient très bas, grâce aux caractéristiques de son gisement et à son processus hydrométallurgique (consommation en énergie divisée par cinq) ; et grâce à sa teneur exceptionnelle en nickel, à la proximité de la mine, de l'usine et du port, et à la modernité de sa conception, le projet d'usine du Nord a tout pour avoir « un coût de production imbattable »21.

Par contre, le prix de revient de la SLN a quant à lui beaucoup évolué depuis 2004, dépassant semble-t-il maintenant les 7 \$ la livre.

Ces sujets sont d'une importance capitale pour le pays, car ils conditionnent à la fois :

- la construction d'une vision de long terme sur la socio-économie du pays;
- les modalités précises de la gestion raisonnée de la ressource (autorisations d'exportation de minerai, constitution de réserves minières pour le long terme, etc.; cf. chapitre 4 des orientations du schéma de mise en valeur des richesses minières);
- l'équilibre à trouver dans les négociations financières des pouvoirs publics avec les multinationales, lesquelles sont certes créatrices de richesses (un gisement n'est qu'un tas de terre jusqu'à ce que, par le travail des hommes, il soit transformé en un produit utilisable), mais également fortement demandeuses d'un traitement « sur mesure » : allègements fiscaux, gratuité de l'accès à la ressource, contraintes modérées en matière de droit du travail ou d'environnement, tarif préférentiel d'électricité, etc.

L'investissement est encore faible en études économiques aidant à situer les avantages des gisements

locaux, comparativement à ceux d'autres pays. La création récente du CNRT « le nickel et son environnement » et de l'observatoire du nickel et du cobalt pourraient permettre de faire avancer ces sujets : ces outils sont en effet identifiés par le schéma de mise en valeur des richesses minières comme les principaux vecteurs de la mise en place progressive d'une « diplomatie minière », visant à développer avec d'autres pays miniers, notamment dans la zone Pacifique, des relations industrielles, des actions conjointes renforçant notre capacité à faire face aux enjeux techniques, sociaux ou environnementaux de la mine, et des échanges multilatéraux promouvant à l'international l'activité du secteur minier.

3.7.9 Un secteur sous la pression de géants multinationaux

Le nickel figure parmi les secteurs mondiaux les plus oligopolistiques : cinq grands groupes mondiaux fournissent 60% de l'offre mondiale en nickel raffiné, soit, par ordre décroissant : Norilsk, Vale, BHP Billiton, Xstrata et Jinchuan. Ces groupes sont tous des géants : par exemple, le seul bénéfice net de Vale, tous secteurs miniers confondus, représentait en 2008 une fois et demie le PIB entier de la Nouvelle-Calédonie, et Goro représentera, après mise en service, 1 à 2 % seulement du chiffre d'affaires de ce groupe.

Cette concentration place ces grands groupes dans une situation de force vis-à-vis des pays où sont situés les gisements. G. Lagadec écrivait ainsi en 2004 : « La spécificité d'une firme multinationale du nickel est de jouer sur la localisation de ses activités pour maximiser son profit » [43]. Il montrait notamment qu'Inco avait mis en concurrence les projets de Voisey's Bay et de Goro, afin d'obtenir du Canada des avantages équivalents à ceux déjà obtenus en Nouvelle-Calédonie (selon Eramet²², Inco a acheté ses droits sur Voisey's bay, en \$ par livre de nickel exploitable, 250 fois plus cher que sur Goro) et concluait qu'« un pays bien doté en matières premières, sauf à supposer qu'il ait les moyens de les exploiter lui-même, n'a pas de garantie de se développer à travers elles ».

De même, le membre du gouvernement en charge du secteur minier rappelait en 2005, lors du colloque « Nickel 2010 », qu'il avait fallu, lors des études du projet Goro, rappeler à Inco que « la Nouvelle-Calédonie n'est pas la Papouasie-Nouvelle-Guinée, (qu'elle) n'est pas l'arrière cour de l'Australie, (qu'elle a) des règles que nous entendons faire respecter » [61].

²¹ Déclaration du PDG de la SMSP dans « Votre économie », supplément mensuel des Nouvelles calédoniennes, daté de juin 2009

²² Documentation projet Weda Bay

3.7.10 Une participation publique conséquente aux projets miniers et industriels

La participation du pays aux entreprises qui valorisent son sous-sol est essentielle, de même qu'elle l'est dans tous les pays dotés de richesses minières.

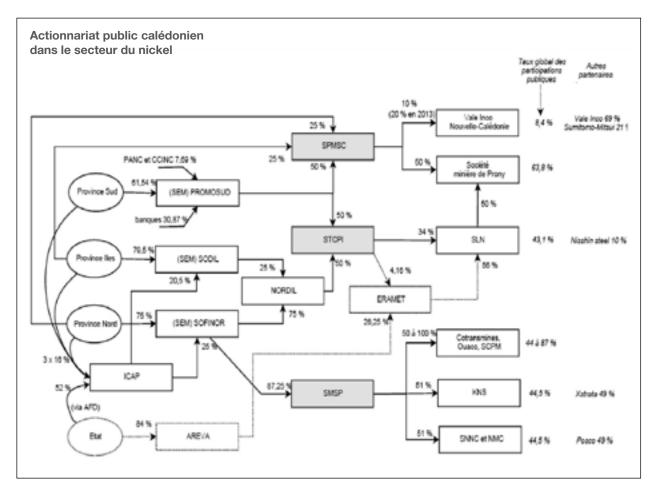
Dans ce contexte, une volonté s'est exprimée d'une « reconquête de la richesse de leur sous-sol par les Calédoniens », qui a conduit, avec l'appui de l'Etat (et son financement), et conformément aux accords de Matignon-Oudinot et de Nouméa :

- à l'acquisition de la SMSP par la Société de financement et d'investissement de la province Nord (SOFINOR), en 1990, et l'échange des massifs de Poum et de Koniambo, entre SMSP et SLN, en 1998;
- à la création de la STCPI en 2000, chargée de détenir les intérêts publics dans le capital d'ERAMET et de la SLN;

 et à la création de la SPMSC en 2005, pour porter les parts de Vale Inco NC (ex-Goro Nickel) antérieurement détenues par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) mais diluées; la SPMSC et SLN ont en 2009 créé une société commune pour l'exploration puis l'exploitation des massifs de Prony-Ouest et de creek Pernod.

On peut résumer comme suit les participations publiques dans les principaux opérateurs miniers et métallurgiques du territoire :

En province Nord, il y a une volonté affirmée de « mobiliser les moyens issus de l'exploitation du nickel pour participer financièrement au développement (d'autres secteurs d'activité), soit en capital amorçage, soit en capital développement de projets d'entrepreneurs privés » (source : site internet Sofinor). Ceci suppose bien entendu que des dividendes soient remontés des filiales minières.



La participation de la STCPI au capital d'Eramet et de la SLN poursuit de même l'objectif de « protéger les intérêts de la Nouvelle-Calédonie dans un développement industriel où le nickel, principale richesse du pays, doit occuper sa juste place »²³.

Même si le rapport entre pays producteurs et multinationales est différent dans ce secteur, de même que les montants des investissements, il est intéressant de noter que les pays exportateurs de pétrole disposent de 75 % des droits d'exploitation sur leurs propres gisements ²⁴. En outre, lorsque les cours mondiaux grimpent, le taux d'imposition s'accroit.

3.7.11 Des orientations formalisées dans le schéma de mise en valeur des richesses minières

Le schéma de mise en valeur des richesses minières, adopté le 18 mars 2009, formalise « les orientations que la Nouvelle-Calédonie entend mettre en œuvre pour maîtriser le développement de ses richesses minières » [21]. En résumé, ces orientations sont les suivantes :

- assurer la lisibilité, la stabilité et la transparence des pratiques administratives;
- mieux connaître les potentiels et les perspectives de mise en exploitation des gisements;
- préserver l'environnement par des outils administratifs, scientifiques, techniques et financiers adaptés;
- favoriser la compétitivité des entreprises minières et métallurgiques locales;
- favoriser la valorisation locale de la ressource ;
- définir les principes régissant la politique d'exportation des produits miniers;
- assurer la diffusion de l'information sur les projets miniers, en lien avec les industriels (construire des relations « diplomatiques » durables avec les pays partenaires);
- veiller à ce que les retombées économiques et sociales soient durables.

Construit comme un cadre général permettant de mieux apprécier les demandes diverses formulées par les opérateurs du secteur, le schéma n'avait pas pour objet de cerner certaines questions de nature stratégique qui resteront d'actualité dans les prochaines années :

 comment consolider la position de la Nouvelle-Calédonie dans le cercle fermé des grands pays producteurs, et ainsi générer, pour les collectivités publiques et leurs opérateurs, des retombées optimales ?

- si la poursuite du développement de ce secteur nécessite l'installation de nouvelles usines, comment faire en sorte qu'elles s'intègrent au mieux dans les objectifs socio-économiques du pays ?
- comment moins subir les aléas du prix mondial du nickel, quand celui-ci pèsera près du tiers du PIB?
- comment utiliser les recettes attendues au terme des allègements fiscaux courant jusqu'en 2020/2025 ?
- comment mieux intégrer les enjeux d'énergie, de réchauffement climatique et d'environnement (notamment l'accélération de le réhabilitation des anciennes mines) dans la politique minière?

3.8 Peu d'export en dehors du nickel : un frein au développement sur le long terme

3.8.1 Une localisation dans une région dynamique

Il est souvent entendu que la position géographique de la Nouvelle-Calédonie est un désavantage, or elle est au cœur de la région la plus dynamique du monde et avec les plus fortes perspectives de développement.

Déjà, aujourd'hui, l'Asie et le Pacifique représentent 60% de l'économie mondiale. En 2025, 5 pays asiatiques représenteront plus de 5 milliards d'hommes dont près de 1,5 milliard pour la seule Chine. L'Océanie, qui compte aujourd'hui 32 millions d'habitants, en dénombrera plus de 40 millions. La Chine sera, à égalité avec les Etats-Unis, la première puissance économique au monde et classée première puissance exportatrice et importatrice. Et l'Asie du sud produira à elle seule 38% de la richesse mondiale, contre 24% actuellement.

La Chine va continuer à étendre son aire d'influence dans le Pacifique au détriment des Anglo-saxons. En 2009, on dénombre 2 000 fonctionnaires chinois formés sur la problématique des îles du Pacifique, et 9 représentations diplomatiques ont été ouvertes par la Chine dans cette zone, au Vanuatu par exemple.

3.8.2 Des entreprises concentrées sur leur marché intérieur

La Nouvelle-Calédonie n'exploite pas ce dynamisme régional : les exportations autres que le nickel, c'està-dire un peu de crevettes et quelques autres produits,

²³ Cf. communiqué de presse de la STCPI du 16 juillet 2008. L'accord de Nouméa stipule que « lorsque l'Etat détient directement ou indirectement la maîtrise totale ou partielle (des principaux outils de développement), la Nouvelle-Calédonie le remplacera selon des modalités à définir » ; sur cette base, et selon un accord a été signé en 2000, la STCPI est passée à la mi 2007 de 30 à 34% du capital de la SLN, en même temps que ses parts dans le capital d'Eramet sont passées de 5,14 à 4,16 %. Cet accord prévoit un second échange permettant à la STCPI de monter à 50,1% du capital de la SLN « dans des conditions à déterminer avec Eramet ».

²⁴ Source: Patrick Artus, Marie-Paule Virard, 2008.

représentent moins de 1% du PIB. Dès l'origine, les entreprises calédoniennes ont bénéficié de protections de marché qui les ont conduites à se concentrer sur le marché intérieur peu concurrentiel, et à se structurer pour ce seul marché. Et, l'export étant encore peu une préoccupation, les mesures d'accompagnement des politiques publiques que l'on retrouve dans tous les pays développés n'ont pas été mises en place.



Des crevettes calédoniennes prêtes pour l'exportation, SOPAC, Nouméa

3.8.3 L'export : une voie pour le développement des entreprises

Le fait de viser le seul marché intérieur limite le développement des entreprises calédoniennes. Les chefs d'entreprises en ont bien conscience, puisqu'ils expriment progressivement un intérêt plus net pour l'international, même si cet intérêt est difficilement quantifiable. S'ouvrir sur de nouveaux marchés potentiels est d'autant plus tentant que les savoir-faire existent, que le marché régional est dynamique, que les outils de production dont disposent certains industriels sont surdimensionnés, que l'export permet de prendre une longueur d'avance sur son marché intérieur et d'y conforter sa place, etc. Les opportunités de développement à l'export seront sans doute plus aisées à trouver dans une série de niches.

Mais, exporter, c'est se confronter à la concurrence internationale et améliorer sans cesse ses performances. Cette recherche d'excellence oblige à investir dans des machines plus performantes, à se structurer, à innover et à créer des produits et services plus concurrentiels. Etre présent à l'international, c'est aussi mieux cerner les tendances, les évolutions technologiques à venir.

Les entreprises calédoniennes ne sont pas armées pour cela, et il est même possible de dire que, plus le temps passe, et plus ce problème s'aggrave. D'ailleurs 62% des entreprises (enquête de la Chambre de commerce et d'industrie en 2008 [11] auprès de 241 entreprises de

fabrication et de services) sont réfractaires à l'export, par manque de compétitivité. Pour aller à l'export, les chefs d'entreprises demandent un accompagnement pour mieux cerner les mécanismes internationaux, et construire des plans d'actions à l'export.

3.8.4 L'ouverture internationale : un intérêt pour le développement du pays

La recherche d'une diversification à l'export est importante pour moins subir les aléas de la conjoncture mondiale sur le nickel. Mais, pour déterminer les secteurs présentant les meilleurs avantages concurrentiels, et identifier les marchés porteurs, une réflexion de fond est à mener entre les entreprises et les acteurs publics. Cette réflexion doit comprendre aussi le mode d'intégration des marchés internationaux : le cas de la question de l'intégration ou non de la Nouvelle-Calédonie au Pacific Islands Countries Trade Agreement (PICTA) et au Pacific Agreement on Closer Economic Relations (PACER) en est une illustration, et des analyses plus approfondies seraient nécessaires avant de décider d'une orientation à ce sujet.

L'implantation d'entreprises étrangères en Nouvelle-Calédonie est recherchée, notamment à travers l'action de l'Agence de développement économique de la Nouvelle-Calédonie (ADECAL), car cette implantation est en général un facteur de dynamisme et de développement, par l'apport de technologie, les emplois créés, la concurrence avec les entreprises locales motivant la recherche de performance, etc. Mais actuellement, seule une trentaine d'entreprises étrangères est présente. La plupart sont liées aux deux projets d'usines et donc susceptibles de partir une fois les chantiers achevés. Cette situation interpelle, car :

- la Nouvelle-Calédonie répond aux critères considérés comme des critères d'attractivité des investissements directs étrangers : elle a une économie, des infrastructures, un fonctionnement de pays développé;
- elle a des avantages spécifiques, comme par exemple son positionnement géographique dans un marché dynamique, ou encore la possibilité d'y traiter des tâches en décalage horaire avec l'Europe (la Nouvelle-Zélande a su valoriser cet atout).

Des explications à cette situation peuvent être avancées : cherté générale des prix, insularité, insuffisance du bassin de main d'œuvre, conflits du travail, etc. sont autant de facteurs dissuasifs pour l'investisseur extérieur. Plus généralement, le pays est relativement fermé sur le plan social, et même l'accueil des personnes appelées à venir mettre leurs compétences au service du développement du pays ne va parfois pas de soi.

3.9 Des secteurs agricoles et aquacoles en panne

3.9.1 Un potentiel agricole insuffisamment valorisé

La Nouvelle-Calédonie n'a pas, à proprement parler, une grande vocation agricole. Ceci s'explique notamment par la nature des sols liée à la géographie de l'archipel : la côte est de la Grande-Terre est globalement assez favorable aux cultures, mais de surface limitée ; la chaîne centrale, montagneuse, est difficilement exploitable ; les grandes plaines de la côte ouest sont souvent peu fertiles et toujours très sèches ; le sud est le plus concerné par la forte présence de sols ultrabasiques, totalement impropres aux cultures ; les îles Loyauté présentent de nombreux affleurements calcaires qui rendent les cultures difficilement mécanisables ; enfin, les aléas climatiques sont forts (cyclones et sécheresses fréquents).

Mais ces explications géographiques ne suffisent pas en soi à comprendre pourquoi le poids de l'agriculture dans l'économie du pays est aujourd'hui aussi faible : 2% du PIB, 2 600 exploitations enregistrées à la chambre d'agriculture (5574 exploitations recensées au RGA 2002, 1900 salariés). Ce sont surtout les facteurs socioéconomiques qui expliquent le mieux la situation :

- le prix de revient des productions agricoles est grevé par les divers facteurs décrits au chapitre 3.5.1 relatif à la vie chère;
- le choix de cibler prioritairement le marché intérieur limite le potentiel de marché et bride les possibilités de production;
- le marché desservi se concentre essentiellement sur le grand Nouméa, qui lui-même est parfois difficilement accessible pour les productions du Nord, et surtout des îles, l'organisation logistique et les modalités d'accès au marché n'ayant pas fait l'objet d'efforts significatifs;

Ferme agricole

- plus précisément, la connaissance des marchés est insuffisante et l'organisation de la distribution peu coordonnée entre les producteurs, industries de transformation, et grande distribution;
- l'accès au foncier est un énorme problème (voir § 4.6.8);
- la mise en réseau des exploitations et la mutualisation des outils sont peu développées.

La faible attractivité de ce secteur, comparativement aux autres secteurs d'emploi, est en soi un problème : malgré la pénibilité de ces métiers, les revenus qu'il engendre sont médiocres. Ainsi, l'enquête « budget consommation des ménages » conduite par l'ISEE en 2008 [36] a montré que le revenu moyen mensuel des 760 ménages dont le chef est agriculteur est de 187 000 FCFP, soit 45% de moins que dans les ménages dont le chef est ouvrier. Les écarts de revenus entre exploitations sont évidemment considérables, certaines étant mieux à même d'atteindre des rendements corrects, ce qui rend complexe la structuration des aides au secteur agricole.



Squash

Au total, l'agriculture calédonienne fait face à de nombreuses difficultés. Bien que depuis 30 ans elle se soit considérablement transformée et diversifiée avec le développement de nouvelles productions aux côtés des productions traditionnelles, elle donne l'impression de se chercher au travers de nombreuses tentatives de structuration de filières aux résultats plus ou moins positifs: le café, la squash (variété de courge), les bovins, l'horticulture, etc.

La production agricole calédonienne commercialisée est malgré tout en augmentation en valeur : elle représentait 9 milliards de FCFP en 2007, contre 6 milliards en 1998. Pourtant, le niveau atteint en matière de dépendance alimentaire s'est stabilisé à 50 % et ne progresse plus, ce qui est inquiétant dans un contexte mondial de relative rareté des matières premières agricoles.



Élevage, Koné, province Nord

La qualité des productions agricoles s'est améliorée depuis plusieurs années mais se pose la question du développement de labels d'agriculture raisonnée et durable, et de labels bio. Une nouvelle perception des productions calédoniennes pourrait améliorer la consommation locale, mais aussi ouvrir des perspectives à l'export en s'appuyant sur les compétences de l'OCEF, de l'ERPA et de sa cellule export CAMEX (cellule d'assistance aux marchés extérieurs). Le soutien en recherche & développement, sur les pratiques agricoles, les rendements et les enjeux de qualité, est possible grâce à la présence de l'Institut agronomique calédonien (IAC) et de l'association interprovinciale de gestion des centres agricoles (AICA) dont il faudrait cependant mieux coordonner l'action.



Vanille, Lifou, province des îles Loyauté



Avocats, Maré, province des îles Loyauté

Les objectifs que l'on doit rechercher en matière d'agriculture sont probablement complexes : il ne va notamment pas de soi que ce secteur soit un bon vecteur de rééquilibrage, si les revenus qu'il procure restent faibles. Si on ne développe pas les exportations, la production agricole totale, en volume, croîtra au mieux modérément, par une meilleure satisfaction du marché intérieur. Si l'on se fixe dans le même temps l'objectif d'augmenter les revenus agricoles par personne, et de mieux satisfaire le marché intérieur par des prix plus modérés, on peut penser que cela nécessitera d'une part une baisse des coûts (productivité), mais sans doute aussi une stagnation de l'emploi. L'agriculture a aussi un rôle à jouer dans le développement durable : gestion des milieux et des ressources. Toutes ces considérations méritent d'être débattues.

3.9.2 Une filière crevette peu compétitive

Créée ex-nihilo il y a 30 ans, cette filière a été construite sur la base d'un avantage concurrentiel : l'existence d'écosystèmes adaptés à l'élevage de crevettes de qualité, et d'un positionnement produit adapté : produit de qualité, haut-de-gamme, pour des marchés de niche, et pouvant s'appuyer sur un marché local plutôt favorable, et des marchés export de proximité (Asie) ou plus éloignés (Europe). Les pouvoirs publics ont alors joué leur rôle d'initiateur et poursuivent encore leur soutien à la filière, en équilibrant les apports du secteur public et ceux du privé aux différents stades de la filière. Le soutien a été complété par un apport en recherche et développement via l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER). Avec un volume de production suffisant (2 000 tonnes par an) pour attaquer les marchés de niche (marché mondial : 6 millions de tonnes par an), il a été possible de développer avec succès une véritable stratégie marketing et commerciale.

Aujourd'hui, la concurrence est de plus en plus vive sur les marchés internationaux et les crevettes calédoniennes perdent en compétitivité en raison de coûts de production élevés : outre les causes classiques de la cherté des prix en Nouvelle-Calédonie, la structuration de la filière est imparfaite (relations écloseries/fourniture de provende/élevages/unités de conditionnement) et les taux de rebuts sont importants à cause de l'apparition de pathologies. Pour maintenir leur rentabilité, les acteurs de la filière cherchent à développer, pour une partie de leur production, un positionnement sur une niche encore plus fine où le paramètre prix n'a plus la même importance : le produit de luxe. La conséquence est une exigence de grande qualité à tous les niveaux de la filière et une gestion des productions plus performante.

3.10 Un tourisme au décollage toujours attendu

3.10.1 Un poids modeste dans l'économie du pays

Le secteur du tourisme (qui inclut restaurants, bars, transport aérien, etc., y compris les dépenses des Calédoniens dans ces activités dans le cadre de leur travail ou de la vie de tous les jours) représentait, en 2007, environ 6% de l'emploi salarié total, soit 4770 salariés (39% dans l'hébergement, 28% dans la restauration, 15% dans le transport aérien et 11% dans les activités récréatives). Ce secteur a généré, en 2004, une valeur ajoutée d'environ 21,3 milliards de FCFP, soit 3,9% du PIB [39].

La Nouvelle-Calédonie a reçu, en 2008, 281 000 visiteurs internationaux, dont 62% de croisiéristes. Il y a eu triplement du trafic des croisiéristes, en seulement 5 ans, alors que la fréquentation touristique hors croisières stagne depuis 1997 en dessous de 110 000 touristes par an. Cette stagnation est préoccupante, car ce secteur n'a pas su profiter du développement mondial du tourisme, qui a connu une croissance de 7% par an



Récif corallien, patrimoine mondial de l'humanité



Touriste

entre 2004 et 2007 (ramenée à 2% en 2008 du fait de la crise économique mondiale), tout particulièrement sur la zone Pacifique qui est parmi les plus dynamiques : la Nouvelle-Calédonie ne capte que 1% du marché du tourisme dans la zone Océanie.

L'évolution de la durée moyenne du séjour compense en partie cette stagnation, passant de 16 jours environ sur la période 1990-2004, à un peu moins de 20 jours sur 2007 et 2008. Toutefois, les dépenses des touristes non-résidents auprès des entreprises calédoniennes (hors Air Calin) sont restées assez stables : + 2,6 % par an en moyenne entre 2000 et 2007. Ces dépenses sont aujourd'hui évaluées à 17,1 milliards de FCFP par an. Les croisiéristes ne représentent que 5% environ de ce montant. La dépense moyenne par séjour est assez modeste : légèrement au-dessus de 150 000 FCFP par visiteur. Ceci s'explique par la part du tourisme dit « affinitaire » (visite à la famille), et par le prix déjà consacré aux voyages (en moyenne, 170 000 FCFP). La nette érosion du marché japonais est confirmée.

A titre de comparaison, on peut estimer, à partir de l'enquête conduite en 1999 par l'ISEE [35] et au vu de la forte croissance des voyages des Calédoniens depuis 10 ans, que les dépenses de ceux-ci pour leurs séjours touristiques hors territoire se montent à environ 30 milliards de FCFP par an, dont 13 dépensés hors territoire (notamment hors transports aériens ou séjours organisés payés depuis la Nouvelle-Calédonie).

3.10.2 Une démarche volontariste des provinces

Au contraire de la Polynésie Française, la Nouvelle-Calédonie a tardé à se doter d'outils stratégiques pour le développement du secteur touristique. C'est chose faite depuis 2005, date à laquelle les trois provinces, qui souhaitent faire du tourisme un secteur prioritaire et

un levier de la diversification et du développement économique et social, ont élaboré leur plan de développement touristique concerté (PDTC) [42]. Cette démarche reposait sur un certain nombre de constats. D'un coté, le potentiel est immense : paysages, forêt, lagon et plages exceptionnels et préservés, climat, capacité de dépaysement, fort développement touristique de la zone Pacifique, environnement général favorable (santé, sécurité, infrastructures, stabilité), etc. D'un autre coté, d'importantes difficultés sont relevées :

- un transport aérien international et intérieur peu adapté au tourisme international, avec notamment des prix élevés;
- une faible notoriété pour la clientèle potentielle, et une identité du produit touristique commercialisé au mieux confuse, au pire inexistante;
- des retombées touristiques faibles pour les acteurs économiques comme pour la population, qui, en retour, font de ce secteur un secteur relativement délaissé;
- une faible cohérence de la filière : découplage entre investisseurs, promoteurs, opérateurs aériens et distributeurs/tour-opérateurs;
- une organisation tripartite (compétence provinciale) dégradant la lisibilité de la destination, tant pour les touristes que pour les professionnels.

Le PDTC est organisé en trois phases :

- d'abord l'amélioration de l'existant (première tranche d'hébergements nouveaux, amélioration de l'offre existante, démarchage des marchés prioritaires²⁵, renforcement de la formation professionnelle, appui à l'ingénierie de projets);
- ensuite la mise en place d'une « stratégie de destination » (marketing de l'offre, investissements de capacité en hébergements et en équipements structurants);
- enfin la consolidation de cette stratégie (marketing de la demande, réinvestissement de capacité sur l'hébergement, investissements sur de nouvelles capacités aériennes).

Le plan adopté repose sur plusieurs grands principes :

- se démarquer du tourisme de masse en recherchant des clients à haute contribution, dans une optique de tourisme durable et de qualité, privilégiant aventure, culture/authenticité, beautés naturelles/souci de l'environnement;
- veiller à l'enchaînement des investissements : la locomotive du développement sera une gamme diversifiée d'hébergements haut de gamme, sur un positionnement général « luxe+îles+authenticité »

assis sur des activités de niche (plongée, pêche, chasse, golf, spa, thalassothérapie, sports). Ces hébergements nouveaux, et non ceux existants, provoqueront l'ajustement des transports aériens, et non l'inverse. L'investissement des collectivités déclenchera l'investissement d'opérateurs locaux, qui entraînera à son tour les investissements internationaux, et non l'inverse;

- mettre en place une offre conséquente d'activités touristiques en trouvant un bon compromis entre volume, diversité et répartition territoriale;
- veiller aux forts enjeux liés d'une part au professionnalisme des acteurs et de la main d'œuvre (accueil des touristes, services, etc.), et d'autre part à la bonne coordination transports/hébergements/activités.

Un objectif de 2400 nouvelles chambres est fixé pour 2015, sur trois lignes de produits : « prestige », « resorts internationaux », « hôtellerie authentique ».

	Situation actuelle	Objectif posé par le PDTCNC (horizon 2015)
Un objectif d'emploi	4 500 emplois dans le tourisme	Plus 3 000 emplois
Un objectif d'hébergement	2 000 chambres	Plus 2 400 chambres
Un objectif de fréquentation	100 000 touristes (dont au moins 15 000 affinitaires)	Plus 120 000 visiteurs internationaux d'agrément Un effort considérable à mener sur les croisiéristes
Un objectif d'image	Image quasiment inexistante	Installer une image de Destination Globale, via une stratégie d'image de marque internationale

Source: PDTC (2005)

3.10.3 Une mise en œuvre difficile

L'étape-clef du PDTC, consistant à renforcer la coordination par la création d'une agence inter-provinciale, n'a toujours pas été réalisée, ce qui rend difficile le suivi de la mise en œuvre du plan. Cela n'a toutefois pas empêché un effort conséquent de promotion touristique des trois provinces, avec certaines actions coordonnées (dépenses totales de promotion : 1,2 milliards de FCFP en 2007).

De nombreux projets hôteliers se mettent en place, totalisant environ 1100 nouvelles chambres, conformément à l'objectif fixé pour la première phase du PDTC. Toutefois, moins de 15% de ces nouvelles capacités sont à ce jour réalisées ou en travaux, les 85% restants étant à l'état de projet.

²⁵ Pour capitaliser sur l'expérience, les cibles prioritaires sont l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le Japon ensuite, et dans une moindre mesure la France. Dans un second temps, on ira sur des marchés à meilleur potentiel mais aujourd'hui peu desservis par vols directs (USA, Asie du Sud-Est, Europe). Enfin, en même temps que la consolidation des marchés satisfaits, on visera les marchés de diversification (Russie, Chine, Inde).

D'importants problèmes restent d'actualité, notamment :

- cherté des trajets aériens ;
- faiblesse de l'offre en activités de loisirs ;
- adhésion encore imparfaite de la population au développement touristique.

3.11 Conclusion : un besoin de repenser les priorités économiques et d'emploi

On a vu plus haut que:

1/ les entreprises calédoniennes profitent actuellement d'un contexte très favorable, avec une commande très vigoureuse, grâce aux grands investissements publics, aux usines métallurgiques en construction, et plus généralement à un niveau de vie global élevé, possible en partie grâce aux transferts de la métropole;

2/ les entreprises calédoniennes bénéficient d'aides diverses, sous forme de subventions, de défiscalisation, de protections de marché, etc. Ces aides visent principalement l'emploi, avec une efficacité remarquable car l'emploi s'est développé avec une vigueur exceptionnelle;

3/ cette logique d'aide n'a, a contrario, pas été favorable à la productivité, qui est faible. Le tissu économique qui s'est construit au fil des années est un atout pour le pays, mais il mobilise de l'argent public et les ressources financières du consommateur pour rendre viable l'activité dans des secteurs où la Nouvelle-Calédonie est en

situation de « désavantage compétitif » : il n'est donc pas prêt à affronter une situation qui cesserait d'être très favorable, et qui reviendrait juste à la normale. Il est en outre un facteur de vie chère, qui est un problème social grave, alors même que la croissance économique pose la question de sa plus juste répartition ;

4/ la Nouvelle-Calédonie est à un tournant important, car aujourd'hui proche du plein emploi : le développement de l'emploi suppose d'utiliser les ressources humaines les moins employables, mais les viviers sont devenus limités. Le souhait est de faire aussi peu appel que possible à des compétences « expatriées », mais il y a pourtant très nettement une situation de déficit de compétence sur des métiers exigeants.

Ces questions doivent être traitées dans le cadre du futur schéma d'aménagement et de développement. Dans un contexte de concurrence entre secteurs économiques, pour l'accès à des ressources humaines plus rares, la logique n'est manifestement plus celle du développement de l'emploi « tous azimuts ». Une gestion plus fine est nécessaire, et d'autres critères mériteraient d'être plus explicitement affirmés, dont :

- la performance économique des entreprises (productivité, cohérence entre filières, recherche, innovation, export, etc.);
- l'emploi des moins employables et l'aptitude des entreprises à faire fonctionner l'ascenseur social, en contribuant au renforcement des compétences ;
- la distribution de l'activité économique sur le territoire ;
- la répartition des richesses.



Hôtel Kanua Tera, Yaté, province Sud

4. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

4.1 Le rééquilibrage territorial : une volonté forte et partagée

4.1.1 L'objectif prioritaire et affirmé de longue date d'un développement « rééquilibré »

La concentration de la population sur l'agglomération capitale est forte :

	Part de la population totale	Densité (hab/km²)
4 communes du grand Nouméa	63,4 %	86
29 autres communes de la Nouvelle-Calédonie	36,6 %	4,9

Source: ISEE, recensement 2004

La concentration de l'économie est plus forte encore. Par exemple :

- les nouvelles offres d'emploi étaient, en 2007, proposées à plus de 90% sur le grand Nouméa;
- les ménages de l'agglomération nouméenne ont déclaré, en 2007, 86 % de l'ensemble des revenus des ménages du pays;
- entre le revenu fiscal moyen par habitant de la commune de Nouméa et celui des communes d'Ouvéa, Ouégoa ou Bélep, on constate un rapport de 1 à 15.

Les accords de Matignon puis de Nouméa ont affirmé l'objectif du rééquilibrage, qui est à la fois territorial et social. Cet objectif de rééquilibrage a été intégré dans la gestion de nombreux outils utilisés pour le développement : les contrats de développement et défiscalisation (appuyant l'usine du nord, l'amélioration du réseau routier et des infrastructures et équipements, la densification des établissements scolaires, etc.), l'action des SEM provinciales de développement ou de l'ICAP, les opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF), la clef de répartition des recettes fiscales, les codes de développement des provinces, les programmes de formation (dont « cadres-avenir »), etc.

4.1.2 Certains indicateurs socio-économiques montrant un rapprochement entre provinces

Selon l'étude du CEROM « les défis de la croissance calédonienne » [13], l'écart des PIB par habitant entre la province Nord et la province Sud est passé d'un rapport de 1 à 2 en 1989, à un rapport de « seulement » 1 à 1,5 en 2004 :

Rapport des PIB/habitant

	1989	1996	2004
Montant en province Sud / montant en province Nord	2,0	2,3	1,5
Montant en province Sud / montant en province îles	5,0	3,6	2,8
Montant en province Nord / montant en province îles	2,4	1,6	1,9

Source : étude CEROM 2008 [13]

Cette convergence entre provinces s'explique partiellement par un effet démographique : l'exode rural vers Nouméa diminue, par exemple, la population du Nord et des îles en situation de recherche d'emploi. Mais, heureusement, il s'explique surtout par un effet richesse : l'économie s'est développée plus vite en province Nord et dans les îles qu'en province Sud. Cela peut se voir par exemple à travers l'augmentation du nombre d'actifs occupés dans chaque province entre les recensements de 1996 et de 2004, nombre qui a crû respectivement de 34%, 36% et 23% sur les îles, le Nord et le Sud.

Rapport des taux d'emploi provinciaux

	1996	2004
Taux de la province Sud / taux de la province Nord	1,5	1,3
Taux de la province Sud / taux de la province des îles	2,1	1,9
Taux de la province Nord / taux de la province des îles	1,4	1,4

(NB : le taux d'emploi est le ratio entre nombre d'actifs occupés et population des 15-64 ans)

Source : ISEE, recensements



VKP, province Nord

Cette convergence se voit moins à travers les données sur les revenus : entre 1991 et 2008, les revenus moyens provinciaux par habitant se sont rapprochés entre les provinces Sud et îles, mais ont conservé le même écart entre les provinces Sud et Nord :

Rapport des revenus moyens provinciaux par habitant

	1991	2008
Revenus moyens province Sud / revenus moyens province Nord	2,3	2,3
Revenus moyens province Sud / revenus moyens province des îles	3,5	3,1
Revenus moyens province Nord / revenus moyens province des îles	1,5	1,4

Source : ISEE, enquêtes BCM 1991 et 2008 [36]

Le rééquilibrage territorial n'est enfin pas qu'économique : il se voit aussi sur le plan social, à travers des indicateurs tels que l'espérance de vie et le taux de mortalité (voir chapitre 1.1.2), ou encore le nombre de bacheliers :

Rapport des taux provinciaux de bacheliers non-diplômés de l'enseignement supérieur

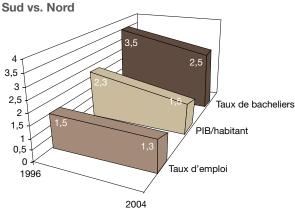
	1996	2004
Taux de la province Sud / taux de la pro- vince Nord	3,5	2,5
Taux de la province Sud / taux de la province des îles	4,4	2,7
Taux de la province Nord / taux de la pro- vince des îles	1,3	1,1

(NB : le taux utilisé est celui des personnes ayant un bac ou bac-pro comme plus haut diplôme, dans l'ensemble de la population provinciale de 14 ans et plus)

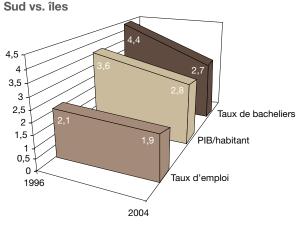
Source: ISEE, recensements 1996 et 2004

Ces éléments montrant une relative convergence inter-provinciale peuvent être résumés dans les deux graphiques suivants :

Réduction des écarts entre provinces :



Réduction des écarts entre provinces :



4.1.3 Un développement dynamique de l'agglomération capitale, qui profite aussi à la brousse

Le poids particulier de l'agglomération de Nouméa a une origine ancienne. Le statut de ville-capitale et l'implantation du port ont enclenché les mécanismes d'un développement dont chaque étape était une conséquence de celles qui l'ont précédée, et une cause de celles qui l'ont suivie : commerces, usine métallurgique, entreprises artisanales ou industrielles, banques, administrations et centres de décision politique, cliniques et hôpitaux, aéroport international et hub aérien domestique, etc. Cette situation a un caractère relativement classique, car, partout, les forces à l'œuvre en matière de développement ont naturellement tendance à faire grossir les pôles déjà développés : ainsi au plan mondial, 50% de la population vit maintenant en ville ; en Australie, la population est urbaine à 90%, et, malgré la taille du pays, les 5 principales villes concentrent 55% de la population.

Mais, plus que l'histoire, ce sont les rapports entre Nouméa et le reste du territoire qui sont importants. Or ces rapports, souvent placés sous le seul paradigme de l'opposition, doivent aussi être indéniablement regardés de façon positive, notamment du fait d'une très forte complémentarité : ce qui contribue au développement ou à l'équipement de Nouméa ne se fait pas nécessairement aux dépens de la brousse, et a contrario, le développement ou l'équipement de l'intérieur et des îles ne freine pas nécessairement celui de Nouméa ni son rayonnement. Il peut certes y avoir des oppositions d'intérêts, et peut-être parfois une concurrence en termes de financement, mais cela n'est pas contradictoire avec une complémentarité que l'on peut illustrer par quelques exemples, pris parmi bien d'autres :

- l'usine de Doniambo fait vivre une bonne partie de l'activité minière de l'intérieur, et génère des recettes publiques indispensables aux services publics de tout le pays ;
- Nouméa est la porte d'entrée des touristes, et leur propose hôtels et activités; mais les touristes viennent aussi, et surtout, pour visiter les îles et/ou l'intérieur;

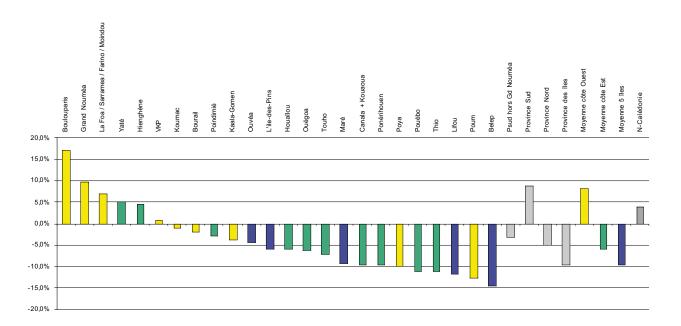
 les hôpitaux de Nouméa assurent, pour les habitants de la brousse et des îles, des niveaux de soin qui ne pourraient pas être assurés dans des structures plus locales.

4.1.4 Un exode rural encore significatif

L'attractivité du grand Nouméa continue de générer un exode depuis les îles et la brousse. Le flux a été évalué par l'ISEE à 150 personnes par an sur la période 1989-1996. On peut également l'estimer à environ 500 personnes par an sur 1996-2004²⁶. Le recensement 2009 sera très important pour dire si l'exode a ou non été enrayé depuis 2004.

Le tableau suivant, qui représente l'accroissement de la population communale ou intercommunale entre les deux derniers recensements, après déduction des naissances et des décès, permet de comprendre que les communes perdant leur population par le phénomène de l'exode rural sont plutôt celles de la côte Est et des 5 communes insulaires :

Croissance de la population communale sur la période 1996-2004 Part due aux migrations (internes et externes)



NB: le tableau similaire produit dans le rapport de l'atelier 8 (page 259 de l'édition des rapports des 9 ateliers du diagnostic [50]) comportait des erreurs

²⁶ Sur la période 1996 – 2004, l'accroissement de la population totale du grand Nouméa a été de 27 422 personnes, dont 15 607 dues à la différence naissances / décès. Le solde migratoire du grand Nouméa est donc de 11 815 personnes, dont au plus 7916 correspondent aux flux externes (solde migratoire total de la Nouvelle-Calédonie). Sur 8 ans, l'exode rural vers Nouméa a donc concerné au moins 3899 personnes.

Ce phénomène est dû essentiellement :

- au manque d'activité économique ;
- à la difficulté d'accès aux services, qui se manifeste de façon très variable : éloignement des médecins spécialistes, manque de confiance des parents dans la qualité de l'enseignement assuré dans les établissements situés dans les localités les plus enclavées, choix très limité dans les magasins, etc.;
- et à la cherté de la vie, qui est nettement accentuée hors du grand Nouméa.

La compensation des handicaps de la brousse suppose de briser ce cercle vicieux : le territoire est peu dense donc toute activité y est coûteuse ; la vie y est par conséquent chère, les revenus limités, et les services moins présents ; tout cela favorise l'exode, qui lui-même aggrave le problème de densité.

4.1.5 Une agglomération capitale qui peine à maîtriser son développement

La croissance rapide du grand Nouméa, qui découle principalement de l'exode rural, induit des effets indésirables : pénurie et donc cherté de logements, développement des squats, déséquilibres sociaux, saturation des transports, pollution grandissante (ces aspects sont notamment développés dans d'autres chapitres).

Bien que, sur tous ces aspects, des politiques publiques soient mises en œuvre, notamment en matière de logements sociaux, la rapidité de croissance de l'agglomération nouméenne est indubitablement difficile à maîtriser. Se posent notamment de difficiles questions financières et de foncier en matière de construction d'équipements collectifs: voirie, réseaux, établissements scolaires, équipements sportifs, maisons de quartier, etc. On est dans une logique de « rattrapage permanent ». On constate également une faible mixité sociale avec une augmentation des disparités entre quartiers riches et quartiers pauvres.

4.1.6 VKP, un moteur essentiel du rééquilibrage

Le pôle de rééquilibrage Voh-Koné-Pouembout connaît, notamment depuis la confirmation de la construction de l'usine du Nord, une croissance démographique et économique très rapide. Le développement de cette zone va se poursuivre et, bien au-delà de la seule activité minière et métallurgique, le développement économique va y toucher tous les secteurs : artisanat et petite industrie, transports, commerces et services, etc. A terme, on devrait voir diminuer la relative fuite de revenus vers le Sud constatée aujourd'hui, liée au

fait que la majorité des achats de biens et de services effectués par les pouvoirs publics, les ménages ou les entreprises du Nord, sont faits auprès d'entreprises qui n'y sont pas implantées physiquement, ou qui, quand elles le sont, n'y ont pas leur siège.

L'emploi induit, directement et indirectement, par l'usine du Nord bénéficiera de façon prépondérante aux populations locales mais, pour autant, une partie des emplois ira à de nouveaux arrivants, notamment étrangers, dont les besoins favoriseront le développement de nouveaux services, inexistants aujourd'hui sur VKP.

Les pouvoirs publics accompagnent ce mouvement, par l'implantation de nouveaux services publics : hôpital, collège, écoles, équipements sportifs et socio-culturels, zones d'activité ainsi que les équipements de base (adduction d'eau potable AEP, traitement des déchets...).

La façon dont VKP va à terme « rayonner » sur la province Nord sera largement conditionnée par les politiques conduites par les pouvoirs publics (en lien avec l'entreprise KNS, qui joue un rôle très important à travers ses embauches et sa sous-traitance), ce qui nécessite d'anticiper sur de nombreuses questions :

- part des emplois occupés par des personnes résidant dans d'autres communes;
- politique de logement : en effet, on constate déjà une pénurie de logements sur la zone VKP ; l'insuffisance de logement freine la mobilité géographique en province Nord car de plus en plus, les entreprises imposent d'avoir un logement avant de réaliser l'embauche ;
- projet urbain devant nécessairement compléter le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) [23] : l'étalement de VKP posera la question du coût des infrastructures à y développer et celle du coût du fonctionnement des services publics ;
- accompagnement par les autres communes du Nord dans une optique d'équilibre interne à la province.

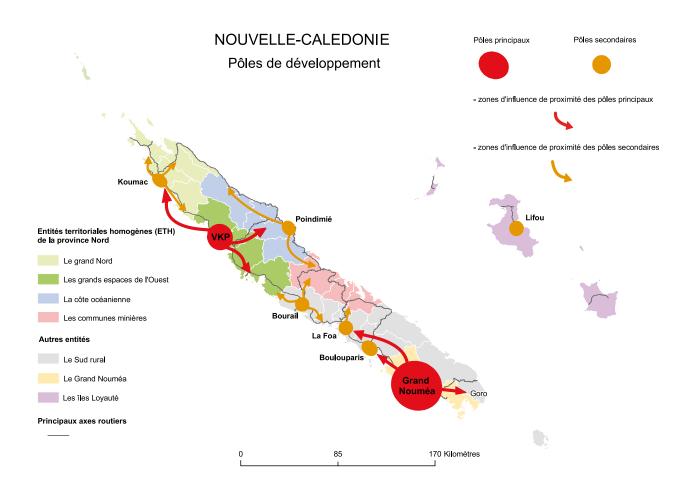
4.1.7 Un développement difficile des pôles « secondaires »

Faire émerger de véritables pôles de développement suppose l'implantation combinée d'un tissu économique, emmené par un projet-leader, de lieux de décision et de services à la population. Pendant longtemps, seule Nouméa a répondu à ces critères, exerçant alors une attractivité sur l'ensemble du territoire. Aujourd'hui, VKP, avec le développement de l'usine du Nord et la volonté politique d'en faire une capitale régionale, répond aussi à ces critères.

Mais aucun autre pôle sur le territoire ne présente les mêmes caractéristiques volontaristes de développement, et la faible densité démographique ne favorise pas l'émergence naturelle de pôles structurants. Pour autant, le territoire est maillé de pôles dits « secondaires » sur lesquels a été implanté un nombre de services à la population suffisant pour leur procurer un rayonnement de proximité. L'économie s'y est développée et on y recense des employeurs – publics ou privés – de plus de 50 salariés ayant un effet d'entraînement, avec comme conséquence un nombre de créations d'entreprises supérieur aux autres zones rurales.

Les territoires ruraux manquent encore de perspectives d'avenir pour amorcer une véritable dynamique territoriale. Les zones rurales sont encore trop souvent perçues comme un espace sans projet de développement crédible, et où il n'y a pas et ne peut y avoir, de valeur ajoutée. Cela entretient la dépendance vis-à-vis de l'agglomération nouméenne en ayant recours à ses compétences lorsque l'on veut construire dans le Nord ou dans les îles.

Les pôles de La Foa et Boulouparis ont un statut particulier puisque leur croissance est directement liée à l'expansion de l'agglomération nouméenne en raison des moyens de communication faciles avec elle. Les autres pôles sont eux, par contre, confrontés à des problèmes d'enclavement et d'éloignement des centres de décision et de consommation qui représentent de véritables freins à leur développement.



4.2 Une absence de politique d'aménagement du territoire à l'échelle du pays

4.2.1 Le schéma d'aménagement et de développement : un indispensable cadre de cohérence pour l'action territoriale et pour le rééquilibrage

La définition de l'aménagement du territoire peut être formulée ainsi : il s'agit des politiques qui accompagnent, dans une vision prospective, le développement économique et social du territoire, en organisant les relations à l'intérieur de ce territoire, en valorisant les atouts locaux et en compensant les handicaps structurels. L'objectif est d'ouvrir de nouvelles perspectives de croissance aux territoires, respectueuses de leur identité et de l'environnement, et d'offrir un meilleur bien-être aux populations qui y vivent. L'aménagement du territoire couvre donc un spectre large de l'action publique : infrastructures, services, transports, appui au tissu économique, urbanisme et outils fonciers, etc. Ces politiques se déclinent à différentes échelles, et nécessitent donc une cohérence entre les différents acteurs. Le but est d'éviter les situations de concurrence lorsqu'elles n'ont pas lieu d'être, et surtout de favoriser les synergies : par exemple, le développement de la capacité hôtelière sur des sites touristiques suppose l'amélioration de l'offre de transports. Ce besoin de cohérence renvoie à la formulation d'une vision commune sur les priorités de développement territorial.

En Nouvelle-Calédonie, ce besoin de cohérence est aujourd'hui mal satisfait : s'il y a bien un objectif général de rééquilibrage, et si de nombreuses actions sont mises en place pour servir cet objectif, il n'a jamais été véritablement affirmé une politique générale d'aménagement du territoire. C'est bien avec cette optique que la loi organique demande aux différents acteurs du territoire de s'entendre sur un schéma d'aménagement et de développement à l'échelle du pays.

Par exemple, les efforts, justifiés, se sont concentrés sur la réalisation de l'usine du Nord sans travailler en profondeur sur les interactions entre les différents pôles secondaires : leur place dans le développement, leur renforcement, les relations d'échanges entre eux. Le but n'étant pas de les mettre en concurrence mais de les rendre complémentaires.

4.2.2 Une mise en œuvre par les contrats de développement

Le titre VIII de la loi organique traite du rééquilibrage et du développement économique, social et culturel. Son article 210 indique : « des contrats pluriannuels de développement sont conclus entre l'Etat d'une part, la Nouvelle-Calédonie et les provinces d'autre part. Les contrats de développement sont conclus et renouvelés pour une durée de 5 ans. Les actions et opérations prévues par ces contrats favorisent l'accès aux formations initiales et continues, l'insertion des jeunes, le développement économique, l'amélioration des conditions de vie des populations et le développement culturel ».

Un contrat de développement est donc un accord entre l'Etat et les collectivités pour réaliser des projets pendant une période définie. A titre d'exemple, les contrats de 2006 à 2010 concernent 320 projets qui s'inscrivent dans les priorités définies par les collectivités et les grandes politiques publiques que l'État a souhaité accompagner. Cependant il convient de rechercher toujours plus de cohérence entre les actions programmées sur le territoire en les plaçant dans un cadre d'ensemble : c'est l'un des objectifs majeurs du schéma d'aménagement et de développement.

4.2.3 Des collectivités n'ayant pas la maîtrise de leurs ressources

Ces actions, qui répondent essentiellement à des politiques de rattrapage (investissements), peuvent poser un problème pour les communes, qui n'ont pas toujours, par leur budget de fonctionnement, les moyens de gérer correctement par la suite les équipements dont l'investissement a été possible à travers les contrats de développement.

Plus généralement, les communes et les provinces disposent de peu de marges de manœuvre pour adapter leurs recettes à leurs besoins : l'essentiel de ces recettes provient en effet des dotations de fonctionnement et d'investissement versées par la Nouvelle-Calédonie selon les clefs de répartition définies par la loi organique, des dotations obligatoires versées par l'État (Dotation globale de fonctionnement DGF, Dotation globale d'équipement DGE), et des autres concours et subventions de l'État (au titre des contrats de développement notamment), de la Nouvelle-Calédonie et de l'Union européenne.

Les autres recettes, à savoir les impôts et taxes créés par la Nouvelle-Calédonie et spécifiquement affectés au bénéfice des collectivités, et les centimes additionnels votés par ces dernières, sont modestes en volume et peu susceptibles d'augmenter même lorsque les collectivités le souhaitent : celles-ci ne maîtrisent pas les impôts et taxes affectés, qui sont décidés par le congrès ; elles peuvent voter des centimes additionnels, mais dans la limite d'un plafond également fixé par le congrès, lequel plafond se trouve le plus souvent être déjà atteint.

Cette situation est d'autant plus inadaptée que les versements effectués par la Nouvelle-Calédonie au titre de la loi organique varient en fonction de la conjoncture économique : lorsque les dotations reçues par les communes ou les provinces sont bonnes, il reste difficile de s'engager dans des opérations lourdes, ou dans des dépenses de fonctionnement à caractère récurrent, puisque l'on n'a pas la certitude que l'aisance financière du moment soit durable. Dans le même temps, des systèmes de « cliquets » ou de « sauvegarde » garantissent une fourchette maximale de variation d'une année sur l'autre. Des taxes supplémentaires sont utilisées par certaines communes, dont la légalité porte à débat (taxe de raccordement aux réseaux). L'emprunt est très peu utilisé, et seulement en investissement ; il existe par contre une possibilité d'avance sur trésorerie.

Cette tension sur la question financière, qui touche particulièrement les communes du grand Nouméa du fait des charges découlant de l'exode rural, est l'une des causes du débat permanent relatif aux clés de répartition prévues par la loi organique pour cette redistribution des recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie, clefs qui sont restées figées depuis les accords de Matignon-Oudinot.

Le débat est complexe car, d'une part, les besoins sont avérés sur à peu près toutes les communes, et pas seulement celles du grand Nouméa; d'autre part, revoir les clefs de financement n'est pas la seule « solution » pour améliorer les dotations des communes : augmenter les plafonds des centimes additionnels, ou lever de nouveaux impôts, est également une piste envisageable.

Au total, les communes manquent par exemple de moyens pour accompagner la création de projets d'aménagement. Dès que l'on dépasse un certain montant, elles se tournent vers la province : la mise en œuvre de la ZAC (zone d'aménagement concerté) de Dumbéa sur Mer a finalement été portée par la province Sud, mieux armée financièrement. Il est alors légitime de s'interroger pour savoir si la poursuite d'un développement de la Nouvelle-Calédonie est possible alors que les collectivités locales ne s'appuient que sur des dotations dont elles n'ont pas la maîtrise.

4.3 Des actions volontaristes en matière de développement économique territorial

4.3.1 Des actions provinciales de développement économique offensives...

L'objectif du rééquilibrage a donné une nouvelle impulsion au développement territorial. En même temps que les infrastructures et les services ont été développés en brousse et dans les îles, les provinces se sont fortement mobilisées sur le développement économique : elles se sont dotées de SEM et ont adopté des codes de développement, afin de diffuser l'économie sur leurs territoires respectifs autour du tourisme, de l'agriculture, de l'aquaculture, de la pêche, etc. Les SEM investissent dans des secteurs d'activité porteurs comme la mine pour pouvoir financer d'autres filières, moteurs du développement local.

Jusqu'ici, l'appui était multisectoriel (géographique et économique) : cela répondait aux besoins d'un pays en construction, où beaucoup de secteurs attendent un accompagnement. Il en résultait une relative dispersion. Les provinces commencent à dessiner des plans stratégiques de développement plus précis. La province Nord a adopté le sien en 2008, et on perçoit les priorités des deux autres provinces au travers de leurs décisions. Les provinces cherchent à renforcer les pôles secondaires en essayant d'y densifier l'activité économique, et à affirmer de façon plus lisible la vocation de certaines zones, le tourisme à l'île des Pins par exemple.

4.3.2 ... qui favorisent les projets d'entreprises dans les zones les plus rurales...

Le développement territorial repose essentiellement sur la création d'un tissu de petites entreprises. C'est pourquoi les provinces ont ciblé ces dernières en priorité, au travers de leurs aides au secteur agricole et de leurs codes de développement. De plus, les provinces de la Grande-Terre veillent à aider les entreprises des zones les moins favorisées : les aides sont majorées de 10% pour les projets en dehors de la zone VKP et Koumac en province Nord et de 10 à 15% pour les zones rurales et coutumières en province Sud. En province Nord, cette recherche de rééquilibrage passe aussi par un appui aux micro-projets avec la création de marchés hebdomadaires dans quasiment toutes les communes, réservés aux producteurs de la commune ; l'objectif est de développer de l'activité au sein des tribus pour des marchés de proximité et éviter ainsi que les marchandises viennent systématiquement de Nouméa.



Marché, Lifou, province des îles Loyauté

Les montants d'aides accordés sont conséquents, et révèlent bien la volonté de diffuser l'économie sur l'ensemble du territoire. Dans la province des îles Loyauté, environ cent projets sont aidés en moyenne tous les ans, pour un montant de plus de 300 millions de FCFP. En province Nord, depuis 20 ans, 3 300 projets ont été aidés pour plus de 5 milliards de FCFP, dont 75% sont localisés dans les zones moins favorisées. En province Sud, 471 projets ont été accompagnés depuis 2003, pour un montant de plus d'un milliard de FCFP; plus de la moitié de ces projets se situent hors du grand Nouméa, dont une proportion significative sur Yaté et Bourail.

4.3.3 ... appuyés par les dispositifs d'autres partenaires

L'ICAP a été le premier outil créé pour favoriser le rééquilibrage. Depuis, d'autres dispositifs comme celui des OGAF ou de l'ADIE (Association pour le Droit à l'Initiative Economique) ont été mis en place. En 2008, l'ICAP est intervenu dans 719 projets dont 401 en province Nord et 91 en province des îles Loyauté. 43% des projets accompagnés par l'ADIE depuis son implantation en Nouvelle-Calédonie sont sur terres coutumières, 35% en zone rurale, et 22% sur le grand Nouméa. Un intérêt unanime accompagne le dispositif OGAF, comme l'a montré une évaluation réalisée en 2001, après les quatre premières opérations montées en Nouvelle-Calédonie. A Yaté et à Thio en particulier, les résultats sont jugés concrets et positifs par la population locale: appui à l'agriculture, création d'emplois, valorisation des produits locaux, amélioration de la qualité des produits, préservation de l'environnement, revitalisation de la vie sociale et des valeurs rurales. Depuis, une grande partie de la côte Est a fait l'objet d'opérations OGAF, plutôt avec succès.

4.3.4 Des besoins complémentaires, allant des gros projets...

L'implantation de gros projets nécessite la mise en œuvre d'infrastructures lourdes, des montages financiers complexes, la création de formations particulières, l'organisation d'un tissu de sous-traitants, etc. Projets avec des processus de décisions longs et s'inscrivant dans le long terme, ils vont mobiliser l'ensemble des acteurs économiques et politiques. De plus, certains de ces projets sont internationalement mobiles et exigent une approche marketing du territoire. On peut placer dans cette logique les projets miniers et métallurgiques, mais aussi, par exemple, les infrastructures touristiques du PDTC.

4.3.5 ... à l'accompagnement des microprojets

En milieu rural, le développement repose pour beaucoup sur les microprojets à partir de savoir-faire divers, mais il est plus facile de les accompagner si on peut inscrire ces initiatives dans un projet de territoire. La création de réseaux de chefs d'entreprises devient alors plus naturelle pour asseoir les échanges entre des responsables qui se disent trop souvent isolés et qui pourraient ainsi s'associer pour se former ou faire croître leurs activités. La mise en place de stages de gestion (le stage de gestion n'est pas obligatoire pour créer une entreprise) peut alors prendre une autre dimension en y insérant des informations sur les filières.

Or, sur ces points, il y a des manques. Le porteur de projet est généralement bien accompagné au moment du lancement de son activité, lorsqu'il demande des subventions mais par la suite, l'accompagnement est plus aléatoire. Une information en matière économique



Pépinière, Voh, province Nord

peu performante, la multiplicité des structures provinciales et le manque de coordination entre les provinces compliquent la tâche.

Les chefs d'entreprises sont demandeurs d'un nouveau mode d'accompagnement plus qualitatif basé sur la compréhension économique, sur le marketing, la mutualisation des moyens, etc. Des expériences comme ECKO (Entreprises Calédoniennes pour le projet Koniambo), ou la SAS Vavouto sont menées en ce sens.

4.4 Une densité d'infrastructures et de services satisfaisante mais une qualité à améliorer

4.4.1 Des routes de qualité très inégale, dans un réseau globalement bien développé

Le réseau routier est constitué de routes territoriales (562 km), provinciales (779 km) et communales (plus de 4 100 km). Le maillage global du réseau est jugé satisfaisant, eu égard à la faible densité du territoire et aux faibles trafics constatés. Toutefois, lorsque l'on quitte cette échelle globale pour examiner la façon dont les infrastructures routières répondent aux besoins de la société et de l'économie, on constate de nombreux problèmes, d'ordre qualitatif.

La route territoriale (RT1) Nouméa/Koné/Koumac constitue l'artère principale du pays. Sa structure présente un état fortement hétérogène et est fréquemment sous-dimensionnée : c'est pourquoi des dégradations importantes apparaissent de façon récurrente dans des sections localisées lors des intempéries (nids-de-poules impressionnants et long à réparer). Par ailleurs elle est coupée de façon récurrente par des inondations sur un nombre limité (une vingtaine) de secteurs bien identifiés. Le franchissement de certaines des rivières principales se fait par des ouvrages anciens et de largeur réduite. Même si le trafic est encore modéré (sauf entre Païta et Nouméa), il se développe notamment le trafic des poids-lourds dont l'agressivité ne cesse d'augmenter. La qualité de service de cet axe est globalement en decà de ce que l'on attend sur un axe aussi stratégique, qui n'a pas d'itinéraire alternatif. Un programme pluriannuel a été élaboré par la Nouvelle-Calédonie qui prévoit un renforcement significatif des investissements sur cet axe notamment avec une priorité donnée dans les cinq prochaines années au renforcement de structure afin de retrouver une qualité de service plus en rapport avec le rôle stratégique de cet axe.

Le reste du réseau structurant de la Grande-Terre présente des problèmes différents :

- la côte Est est longée par une route de statuts alternativement provinciaux et territoriaux; étroite, avec des accotements parfois inexistants et une chaussée souvent très dégradée, sa qualité de service est médiocre; le tronçon Thio - Canala est très insuffisant;
- les quatre transversales sont de qualité très inégale, seule la plus récente, entre Koné et Tiwaka donnant pleinement satisfaction. La Nouvelle-Calédonie a prévu la mise à deux voies de la RT3;
- aux abords de l'agglomération nouméenne, le réseau routier est saturé par les trajets domicile-travail, ce qui pose plus généralement la question de l'organisation globale des déplacements, dans une approche inter-modale;
- une proportion encore élevée de « routes » est en fait non revêtue, avec une forte disparité entre les provinces puisque 82% des routes de la province Nord ne sont pas revêtues, contre 48% en province Sud et 21% dans la province des îles Loyauté. L'objectif de revêtir 100% des routes calédoniennes n'aurait toutefois pas de sens. En effet, il est parfois préférable de conserver une piste peu utilisée, qui pourra être rechargée dès que cela sera nécessaire, plutôt que de la goudronner et constater que, par manque de moyens pour son entretien, elle devient en fait plus difficilement praticable. Par contre, limiter le risque d'impraticabilité d'une piste lors des intempéries, notamment pour les franchissements de radiers, est un enjeu pour les populations desservies. Le désenclavement des tribus reste un objectif pour les communes concernées. Seuls subsistent aujourd'hui les itinéraires les plus coûteux à améliorer, si bien que les programmes de travaux doivent être planifiés sur un très grand nombre d'années.

La réflexion sur l'amélioration des conditions de sécurité routière se poursuit.



Embouteillage, Nouméa

4.4.2 Les services à l'habitat : des retards dans l'équipement

Du fait de l'étendue du territoire et de la faible densité de population, le déploiement de certains services essentiels est loin d'être achevée :

- en 2004, 16% de la population n'avait pas accès à l'eau courante, avec des disparités importantes : 65% aux îles Loyauté, 34% dans le Nord, 20% dans le Sud rural et 2% sur le grand Nouméa;
- toujours en 2004, 7% des foyers n'étaient pas raccordés au réseau général d'électricité;
- les déchets ne sont pas collectés sur certains secteurs enclavés;
- 32% des bâtiments du pays sont hors zone de couverture du réseau GSM;
- beaucoup de foyers se situent en zone d'ombre des émetteurs TV. A Pouébo par exemple, 4 foyers sur 5 sont dans ce cas.

4.4.3 L'accès aux services publics insuffisant

La qualité des services rendus par les services publics est souvent percue comme insuffisante :

- concentration des services sur Nouméa, sauf l'OPT qui dispose au moins d'une agence dans chaque commune et de guichets mobiles;
- service perfectible (horaires, temps d'attente, information), notamment en matière de traitement des dossiers à distance (courrier, téléphone, e-mail ou internet).

4.4.4 Certains services à la personne encore peu développés

a) Les crèches et garderies

L'augmentation du travail des femmes et l'éclatement des familles entraînent une demande croissante de crèches et de garderies. Et si cette demande est connue depuis longtemps sur Nouméa, elle apparaît aujourd'hui sur l'ensemble du territoire. L'offre n'est pas en adéquation puisqu'en province Sud, on dénombre seulement 41 crèches agréées (soit une crèche pour 256 enfants de moins de 3 ans) et 22 assistantes maternelles. Il n'y a pour le moment aucune crèche agréée dans les deux autres provinces.

b) Les maisons de retraite

La solidarité familiale très présente en Nouvelle-Calédonie a permis jusqu'à présent d'avoir un besoin relativement faible en maisons de retraite, mais l'évolution de la société et le vieillissement de la population conduisent à l'émergence d'une demande de structures adaptées. Cependant, l'offre reste encore confidentielle et essentiellement concentrée sur Nouméa, ce qui

peut, si la situation restait en l'état, engorger à terme le système hospitalier.

4.4.5 Une bonne couverture en petits commerces, mais pas en commerces spécialisés

On constate une bonne couverture des commerces d'alimentation générale à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie, avec une prédominance des supérettes, mais, en particulier dans les îles, ils sont souvent confrontés à des difficultés d'approvisionnement. Deux hypermarchés implantés dans le Grand Nouméa offrent une plus grande diversité de produits attirant ainsi des gens de tout le territoire.

Du fait d'une zone de chalandise insuffisante en brousse et dans les îles, les commerces spécialisés sont concentrés sur le grand Nouméa. Cela renforce l'attractivité de Nouméa et donc multiplie les déplacements. La distribution sur le reste du territoire pourrait être mieux organisée avec le développement de la vente à distance, les livraisons groupées, etc.

4.4.6 Les loisirs : culture et sport, une forte concentration dans le grand Nouméa

a) Sport

Toutes les communes sont dotées d'au moins un plateau sportif et les salles omnisports sont relativement bien réparties sur le territoire. Par contre, les plus grosses infrastructures sportives sont essentiellement concentrées sur le grand Nouméa. Cependant, des équipements dédiés à la natation sont quasiment absents dans les communes de l'intérieur et des îles puisque seules les communes de La Foa et Poindimié en possèdent. Par ailleurs, les jeux du Pacifique 2011 seront l'occasion de construire de nouveaux équipements et d'en rénover d'autres sur l'ensemble du territoire.

b) Culture

L'offre culturelle est elle aussi concentrée sur le grand Nouméa où les salles de spectacles et de cinéma sont les plus nombreuses et les plus grandes et où l'offre muséographique est la plus développée, tout comme l'enseignement artistique. Le reste du territoire manque d'équipements culturels. Pour y remédier, des moyens mobiles (par exemple, le Chapitô) ont été développés. La province Nord a défini les équipements culturels comme étant un axe stratégique de sa politique et a programmé la création d'un certain nombre d'équipements importants (médiathèque, centre culturel, salle de spectacle, etc.) sur l'ensemble de son territoire. Un pôle culturel devrait voir le jour sur VKP, avec centre culturel, médiathèque, cinéma, musée, et enseignement artistique.

4.4.7 Des infrastructures numériques en développement, mais des attentes non satisfaite

Le nombre d'abonnements à l'internet en ADSL croît rapidement : 5 000 en 2004, près de 20 000 en 2008. Le câble sous-marin reliant la Nouvelle-Calédonie à l'Australie, mis en service en septembre 2008, a accéléré ce mouvement. De même, l'équipement des ménages progresse : 48% des ménages possédaient un ordinateur en 2008, contre 36% en 2004. Pourtant, l'ADSL n'est pas accessible partout, et les coûts élevés de l'équipement et de l'abonnement dépassent les moyens de nombreux ménages, ce qui explique par exemple un taux d'équipement informatique des ménages 4 fois plus faible en tribu qu'en zone urbaine (15% contre 60%), et un taux d'abonnement à internet 20 fois plus faible (1,8% contre 35%).

Toute la Nouvelle-Calédonie formule des attentes fortes en matière d'internet, et les enjeux sont effectivement forts, notamment en brousse et dans les îles, pour la promotion touristique, le télétravail, la culture, le « e-learning », la communication, l'assistance aux personnes dépendantes, l'accès aux services de l'administration, etc. Le monde rural en général, et plus particulièrement les tribus, mentionne par exemple l'accès à internet parmi leurs besoins prioritaires, car il y voit un moyen de se faire connaître, d'échanger, d'accueillir des touristes.

Le gouvernement a initié début 2009 un « plan d'aménagement numérique de la Nouvelle-Calédonie ». Le premier rapport d'étape [6] fait ressortir « un contraste évident entre les infrastructures existantes et les attentes des usagers ». En effet, l'OPT a déployé des infrastructures de premier plan :

- câbles en fibre optique à très haut débit reliant Nouméa à Koné, Koumac et Poindimié, Nouméa à Sydney et Poindimié à Ouvéa et Lifou;
- réseau Ethernet du grand Nouméa à 10 Gbit/s ;
- réseau ADSL, dimensionné pour des services d'accès à Internet à 2 Mbit/s.

Mais il manque à ce réseau des éléments pour qu'il puisse répondre à une véritable ambition de démocratisation de l'usage des infrastructures numériques :

- la zone de couverture ADSL est encore limitée ;
- les débits contractuels ADSL restent faibles, sans que l'on en comprenne bien la raison puisque les principales infrastructures ont été très largement dimensionnées;
- les tarifs sont élevés ;
- certains problèmes techniques (parties du réseau en câbles cuivre) font que les débits réels sont par endroits très faibles, y compris pour des utilisateurs proches de l'artère principale Nouméa-Koné-Poindimié.

Tout cela ne répond pas à la demande des utilisateurs en nouveaux usages : navigation internet, blogs et messagerie, téléchargements, commerce en ligne, téléphonie VoIP, visioconférence, web TV et VoD. La situation est également pénalisante pour le monde économique, qui relève :

- l'absence de concertation et de prévision de déploiement;
- l'absence ou la faible visibilité sur les nouveaux produits et les nouvelles offres techniques ou marketing
- le manque de concertation globale sur l'aménagement numérique du territoire ;
- l'absence ou la faiblesse des services d'astreinte ou de dépannage ;
- la médiocrité du ratio performance / disponibilité / coût.

Le déploiement de l'ADSL doit a priori être complété par :

- celui de la téléphonie portable à des normes hautdébit (3G / 3G + / LTE);
- celui de la télévision numérique terrestre (TNT), annoncée par l'État pour 2010/2011.

4.5 Des transports particulièrement stratégiques pour le développement

Le développement social et économique, sur un territoire vaste et peu dense, suppose que l'on dispose de systèmes de transport efficaces et accessibles : les transports ont un rôle très stratégique pour permettre le développement des entreprises et l'accès des Calédoniens à l'emploi et aux services.

4.5.1 Vers les îles, un trafic partagé entre l'avion et le bateau

Les transports vers les îles sont essentiels: plus de 10% de la population calédonienne (dont la vie quotidienne dépend des relations avec la Grande-Terre) y réside. En outre, 12 000 personnes habitant dans le grand Nouméa sont originaires des îles et y reviennent souvent. Les relations économiques sont stratégiques: approvisionnement des entreprises des îles, acheminement des produits de la pêche, de l'agriculture et de l'artisanat vers le marché de Nouméa, etc. Le transport est crucial pour le tourisme, qui est un moteur économique pour les îles et sur lequel reposent beaucoup d'emplois, à travers des projets financièrement soutenus par les collectivités et l'État.

Cinq communes insulaires dont la population va de 900 (Bélep) à 10 000 (Lifou) sont dépendantes, pour leur relation avec la Grande-Terre, des liaisons maritimes et aériennes. Celles-ci s'établissent comme décrit dans le tableau suivant.

Liaisons maritimes et aériennes de la Grande-Terre vers les îles

lles	Population (2004)	Type de transport	Infrastruc- tures	Moyen de transport	Rotations (juin 2009)	Fret (tonnes)	Capacité maxi passagers (nb)
Ouvéa	4359	maritime	wharf et quai délabrés	Havannah (*)	2 fois/mois	1000	158
		aérien	piste 1 100m	ATR 72/42	18 vols/semaine	-	68/48
Time	150	maritime	wharf et quai délabrés	,	Aucun service (passa	agers+fret) en 2009	
Tiga	150	aérien	piste 1 000m	Domier/DHC6	2 vols/semaine (de Lifou)	-	19
				Betico II	2 fois/semaine	15	358
Lifou		maritime	bon état	Havannah	2 fois/mois	1 000	158
Litou				Grete Theresa	1 fois/mois	carburants	
	aérien		piste 1 100m	ATR 72/42	33 vols/semaine	-	68/48
		maritime	bon état	Betico II	2 fois/semaine	15	358
Maré	7 401	manume	bon etat	Havannah	2 fois/mois	1 000	158
		aérien	piste 1 000m	ATR 72/42	16 vols/semaine	-	68/48
lle des Pins	maritime		bon état	Betico II	3 fois/semaine	15	358
iie des Pins	1840	aérien	piste 1250m	ATR 72/42	28 vols/semaine	-	68/48
Bélep	930	maritime	wharf et quai délabrés	Seabreeze	2 fois/semaine	6	120
		aérien	piste 600m	Domier/DHC6	2 vols/semaine	-	19

(*) : le Betico II ne peut desservir Ouvéa en l'état actuel du wharf. Tableau établi en mai 2009, sans l'Aremiti IV.



Betico 2

L'intérêt des relations maritimes pour le transport des passagers dépend largement de la distance à la Grande-Terre. Le transport vers Maré, Lifou et Ouvéa peut se faire par voie aérienne avec un temps de transport inférieur à celui offert par la voie maritime ; pour les résidents des îles, un tarif spécifique pour le trajet par avion, alors qu'il n'en existe pas pour le Betico II, fait paradoxalement de l'avion le mode de transport le plus démocratique (lorsque l'on exclut le Havannah,

peu utilisé car très lent, malgré un prix de 3500 ou 4500 FCFP par adulte selon la période). Le tableau comparatif ci-dessous illustre ce constat :

Prix FCFP par aller simple (TTC)		Nouméa-île Loyauté	Nouméa-île des Pins	Koumac- Belep	
	Temps du trajet	40 min	30 mn	35 mn	
	Tarif maxi	11 825 F	8 415 F	10 300 F	
	Tarif mini	9 885 F	7 105 F	néant	
Avion	Tarif résidents	5 340 F	3 630 F	7 440 F	
	Nb vols AR/semaine	18 à 33	28	2	
	Trafic 2007 (passagers A ou R)	234 373 (51% Lifou, 25% Ouvéa, 24% Maré)	78 832	2 785	
		Maré : 3h30			
	Temps du trajet	Lifou : 4h30	2h15	3h30	
D .		Ouvéa : 7h30 (*)			
Bateau	Tarif	8 030 F	5 955 F	6 585 F	
	Tarif résidents	néant	néant	3 500 F	
	Nb trajets AR/semaine	0,5 à 2	3	2	

Source : Tarifs de mai 2009. Air Calédonie pour l'aérien, Bético II pour le maritime vers l'île des pins ou les îles Belep.

(*) durée théorique : Bético II ne dessert pas Ouvéa en l'état actuel du wharf. Le trajet Nouméa par le Havannah prend près de 3 jours.

De nombreux reproches sont faits à la desserte maritime pour le trafic passagers :

- absence de tarif spécifique pour les résidents ;
- depuis fin 2008, Tiga n'est plus desservie par aucun service;
- il en va de même pour Ouvéa, hormis le Havannah une fois par quinzaine ;
- le Betico II ne dessert Lifou et Maré que deux fois par semaine :
- la fiabilité des liaisons est médiocre (nombreuses pannes).

La tendance est d'ailleurs à la baisse de la fréquentation des moyens maritimes : 27 700 passagers ont été transportés en 2007, contre 36 900 en 2005. La principale explication réside dans les tarifs préférentiels proposés par Air Calédonie pour les résidents des îles. D'ailleurs, la croissance du trafic vers les îles est nette (+ 13% entre 2000 et 2007, soit +26 000 passagers), et a conduit Air Calédonie, en 2006-2007, à augmenter ses capacités de transport : à ce jour elle exploite trois ATR-72 (dont un loué à Air Tahiti), un ATR-42 et un Dornier en passe d'être remplacé par deux DHC6.



Air Calédonie

4.5.2 Le transport de fret : pour le développement économique des îles Loyauté

Le Havannah (1000 tonnes en lourd : fret en vrac, véhicules et engins, containers frigos, camions-citerne) est actuellement le seul navire de fret desservant les îles Loyauté. Le Betico II a une capacité limitée à 15 tonnes (y compris containers frigos) ou 10 véhicules. Leurs capacités sont nettement insuffisantes par rapport aux besoins, et la Compagnie Maritime des Iles (CMI) envisage de remplacer le Havannah en 2010 par un navire d'une capacité deux fois plus importante. De plus, le fret connaît parfois des dysfonctionnements pour cause de maintenance de bateau simultanée entre deux compagnies. Ce manque de communication entre les entreprises de fret est très handicapant à la fois pour les usagers et les entreprises.



Havannah

Concernant le transport du carburant, le Havannah (carburant en vrac, en soute, en camion, en fûts, en tanktainer) alimente tous les 15 jours Maré, Lifou et théoriquement Ouvéa. Le pétrolier Grete Theresa (trois soutes, ce qui permet le transport d'essence, de gazole et de carburant avion) ravitaille également Lifou une fois par mois. Tiga n'est plus desservie depuis plus de 6 mois. Ouvéa subit régulièrement de longues périodes de pénurie de carburant, ainsi que Maré dans une moindre mesure.

Faute d'une offre efficace en matière de fret, les entreprises des îles se voient dans l'obligation d'affréter parfois leurs propres transports par barge depuis la Grande-Terre. La Société de Transport des Iles (STILES) a mis en service en juillet 2009 le Laura III, barge autopropulsée d'une capacité de 1 900 tonnes en lourd plus 800 tonnes d'hydrocarbures, et envisage la remise en service du Sissa Nenana (capacité de 1 000 tonnes en lourd).

4.5.3 L'absence de liaisons inter-îles Loyauté

Outre les liaisons avec la Grande-Terre, les Loyaltiens manifestent également un besoin de maintenir et d'entretenir des liens sociétaux internes aux îles Loyauté : visite de la famille et des amis, échanges culturels, événements coutumiers. Les relations inter-îles sont aussi de type économique : échanges commerciaux notamment de produits agricoles, tourisme.

Cependant, les liaisons aériennes inter-îles ont été interrompues en 2003, faute de rentabilité, avec un trop faible nombre de passagers. Concernant le maritime, le Havannah n'assure de liaison inter-îles que dans le sens Maré ⇒ Lifou ⇒ Ouvéa. La province des îles Loyauté mettra prochainement en service un nouveau bateau pour les liaisons inter-îles, et en priorité Tiga et Ouvéa. Le « leneïc » pourra transporter une centaine de passagers et 5 tonnes de fret.

4.5.4 D'importants problèmes d'infrastructures portuaires sur les îles

Les infrastructures dédiées au transport maritime de passagers ou de fret sont de niveau très différent entre Nouméa et les îles [8].

Il n'existe une gare maritime qu'à Nouméa: l'accueil des passagers est restreint à un faré ouvert à Lifou et à un abri sur le quai à Maré, et aucune infrastructure d'accueil n'est présente à Ouvéa ni à Tiga. Les quais existants sur Nouméa, Lifou et Maré sont globalement dans un état qui permet leur fonctionnement, mais sur Tiga, Ouvéa, les wharfs sont en état de net délabrement; à Bélep, la réfection du wharf est imminente.

Nouméa et Lifou disposent de terre-pleins permettant de réaliser les opérations de manutention courantes, ainsi que d'entrepôts (docks et bureaux). Les infrastructures sont insuffisantes et fortement dégradées sur Maré et Ouvéa, et inexistantes sur Tiga. Les biens transportés ne sont réellement sécurisés qu'à Nouméa et Lifou (clôture et portail pouvant être fermé), les vols de marchandises sont courants sur Ouvéa et Maré. Lifou est la seule île des Loyauté équipée de cuves de stockage des hydrocarbures à proximité immédiate du port, mais ces infrastructures sont vieillissantes.

Pour remédier à ces dysfonctionnements, plusieurs projets sont en cours :

- une nouvelle zone pour le cabotage est en cours de réalisation à Nouméa, incluant de nouvelles infrastructures d'accueil et de stockage;
- la reconstruction du wharf de Tiga est programmée, mais, dans l'attente, la réalisation de travaux d'urgence est envisagée;
- un projet de reconstruction du quai d'Ouvéa est à l'étude (palabre coutumier en cours);
- un projet de dépôt de carburant est prévu à Maré, mais les coutumiers envisagent un site éloigné du port et en fait trop risqué vis-à-vis des pollutions d'hydrocarbures.



Seabreeze

4.5.5 Un trafic aérien domestique coûteux, du fait d'un trafic et d'infrastructures limités

Aujourd'hui, il n'existe pas de schéma directeur du transport aérien, mais une réflexion sera lancée prochainement.

Le transport aérien suppose des investissements lourds et répondant à de fortes contraintes techniques et réglementaires, faisant appel à des personnels techniques hautement qualifiés. Les frais fixes sont élevés, et la flotte des appareils n'est pas modulable en fonction des variations de la demande.

Malgré d'importantes subventions publiques (réalisation des infrastructures, défiscalisation des appareils, subventions pour la desserte des destinations les moins fréquentées), les tarifs aériens restent, sauf pour les résidents des îles, élevés. L'utilisation de la voiture est alors, pour les liaisons vers l'intérieur de la Grande-Terre, financièrement bien plus avantageuse. Ceci explique que le trafic aérien vers l'intérieur de la Grande-Terre soit 20 fois inférieur à celui vers les îles Loyauté. Les liaisons vers Koné sont en développement, compte tenu du développement de la zone VKP: 4 vols AR sont programmés chaque semaine par ATR 42 (48 places), mais l'aller-retour dans la journée n'est possible que le mercredi. Cette situation est jugée peu satisfaisante par la Province Nord.

De très importants efforts ont été effectués sur les pistes, les aérogares, les équipements de sécurité, etc. Toutefois, la longueur des pistes est insuffisante depuis la mise en service des ATR. En effet, alors que l'idéal serait, pour ces avions, un ensemble de pistes de 1450 m, les longueurs de pistes sur les aéroports recevant les ATR d'Air Calédonie, sont de :

- 1250 m, à l'île des Pins et à Magenta (un allongement de 100/150 m est en cours à Magenta),
- 1100 m à Lifou, Ouvéa, Touho et Koumac,
- et 1000 m à Maré, Koné et Tiga.

À ce problème de longueur de piste, se rajoutent divers problèmes diminuant la capacité utile des avions : certaines pistes sont mal adaptées, du fait d'une orientation ne faisant pas face au vent dominant, de la proximité du relief ou d'une faible largeur de piste. La longueur de piste de Magenta est en outre rendue plus problématique par le fait que les autres aéroports n'ont pas de stockage local et ne sont pas livrés en carbu-réacteur par voie terrestre ou maritime (à l'exception de Lifou, mais dans des conditions peu favorables qui ne permettent d'utiliser cette solution qu'en appoint); dès lors, les avions décollent de Magenta, alourdis par le carburant nécessaire à un voyage retour.

Au final, par exemple, la charge maximum d'un ATR 72, décollant de Magenta vers l'une des îles Loyauté, avec vent nul et sur piste mouillée, est réduite de 33% par rapport à la charge qui serait admise pour le même vol, sans ce problème de longueur de piste. Cette réduction est même de 53% pour un vol de Koné vers Magenta sur un ATR 42, effectué dans ces mêmes conditions météorologiques. L'impact est important sur le nombre de passagers pouvant être admis, ainsi que sur la charge en bagages et en fret.

Les avions n'étant pas utilisés dans les conditions pour lesquelles ils sont conçus, les coûts d'exploitation par siège sont donc augmentés, et la question de savoir s'il faut maintenir le « hub » d'Air Calédonie à Magenta ou le déplacer à La Tontouta, en améliorant la desserte de cet aéroport, est donc régulièrement posée. D'autant que l'aérodrome de Magenta, situé en pleine zone urbaine, occasionne des nuisances. En outre, les tarifs avantageux accordés aux résidents des îles (environ moitié prix) pèsent sur les comptes de la compagnie.

4.5.6 Des transports interurbains de voyageurs sur la Grande-Terre en cours de réorganisation

Un service de transport fiable, accessible à tous et attractif, est un élément essentiel du désenclavement des populations.

L'offre de transports collectifs interurbains repose aujourd'hui sur 7 lignes territoriales, de Nouméa vers Canala, Koné, Koumac, Pouébo, Houaïlou, Poindimié et Hienghène, complétée par 4 lignes gérées par la province Sud (de Nouméa vers Bourail, La Foa, Thio et Yaté) et 4 par la province Nord (couvrant au global l'itinéraire Poum/Koumac/Pouébo/Poindimié/Houaïlou). Le trafic actuel est estimé à 4000 voyages/semaine. Cette offre est insuffisante:

D tex Noveles Caléconemes

Transport en commun, Grand Nouméa, province Sud

- en termes de fréquence : par exemple, les liaisons Koné-Nouméa se font à raison d'un seul trajet dans chaque sens chaque jour ;
- en termes de qualité de service et de sécurité : vétusté des véhicules, temps de trajet, accès des personnes à mobilité réduite, etc. A contrario, le prix des billets est peu élevé.

La faible densité du territoire reste un inconvénient majeur pour organiser une desserte de qualité, à prix modestes et suffisamment fréquente, et la distance entre les arrêts, qui sont nécessairement situés dans les villages et sur les grands axes, et les lieux d'habitation (tribus), reste un problème pour une partie significative de la clientèle. Enfin, au problème relatif à l'organisation des bus proprement dite, se rajoute celui des arrêts, qui peuvent s'avérer dangereux (cheminement du passager le long de la route) [41].

Une restructuration des lignes territoriales est en cours, pour une mise en place en 2011 ou 2012. Les 11 exploitants actuels travailleront sous l'égide d'un syndicat mixte de transport interurbain, regroupant la Nouvelle-Calédonie et les provinces Sud et Nord. Astreints à des obligations de service public (horaires, temps d'arrêt, billetterie commune, etc.), ils seront rémunérés au km pour exploiter les nouveaux services fixés par le syndicat mixte. Avec une fréquence et une qualité de service nettement améliorées, les coûts d'exploitation devraient doubler, et le versement au syndicat mixte d'une subvention d'équilibre sera assuré principalement par la Nouvelle-Calédonie et plus modestement par les provinces Nord et Sud.

Restructuration	Avant	Après
Nombre moyen de km parcourus par semaine	34 600	40 400 (+16%)
Age moyen des véhicules	20 ans	neufs
Nombre d'arrêts aménagés	0	120
Nombre de gares routières	0	5
Prix moyen du billet (FCFP)	925	1025

Source : Direction des infrastructures, de la topographie et des transports terrestres (DITTT)

4.5.7 Un faible développement des transports routiers de marchandises pour le compte de tiers

Une forte particularité de l'organisation économique de la Nouvelle-Calédonie réside dans le fait que, en dehors du secteur minier, la grande majorité des entreprises s'organise par elles-mêmes pour répondre à leur besoins en transports routiers: la plupart des agriculteurs livrent eux-mêmes leurs productions sur Nouméa, les transitaires livrent chacun leurs clients depuis La Tontouta, etc. La faible structuration de l'offre de messagerie en brousse (reposant sur quelques colporteurs répondant à une faible demande) est frappante.

Le secteur du transport routier de marchandises ne rend donc pas à la société les services qu'il pourrait rendre : dans tous les pays développés, les entreprises se concentrent sur leur cœur de métier, et externalisent leurs transports vers des entreprises spécialisées, qui mutualisent les frais (groupements d'envois, flotte et personnel utilisés à 100%, etc.).

La situation évolue, et ce secteur économique, dont le poids est difficile à quantifier du fait d'une forte dispersion, est en développement. Le développement de la zone VKP et la construction de deux nouvelles usines métallurgiques, éloignées du port de commerce du pays (leurs installations portuaires respectives ne répondront pas à tous leurs besoins) sont susceptibles d'accélérer les choses.

4.5.8 De très chères relations aériennes internationales

Le fret n'est, pour les compagnies aériennes desservant la Nouvelle-Calédonie, qu'une activité annexe au transport de passagers : il n'existe aucune liaison régulière par avion-cargo. En 2006, Air Calédonie International a assuré la majorité du transport aérien de marchandises avec 87% de l'activité.

Concernant le trafic passager, la Nouvelle-Calédonie est, pour l'essentiel, reliée par des vols réguliers à 10 destinations, où le cas échéant les passagers trouvent une correspondance vers le reste du monde : Tokyo,

Les liaisons internationales en 2007 [1]

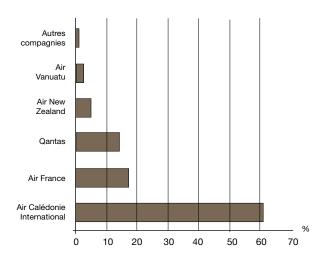


Osaka, Séoul, Brisbane, Sydney, Auckland, Port-Vila, Papeete, Wallis, La Réunion. Ces liaisons sont assurées par 6 compagnies. Ce trafic croît depuis quelques années de plus de 4% par an. Les Calédoniens représentent approximativement la moitié du trafic.

Ces liaisons aériennes sont chères. A titre d'illustration, selon un relevé effectué fin mai, le meilleur tarif proposé sur l'ensemble du mois de juin 2009 par Air Calédonie International pour le trajet Tokyo-Nouméa-Tokyo était le double de celui proposé par Qantas vers Sydney ou Perth. Cette situation conduit à ce que les touristes visitant la Nouvelle-Calédonie consacrent plus de la moitié de leur budget au billet d'avion international, ce qui constitue un frein notable au développement local du tourisme.

Les principales explications de cette situation sont d'une part la faiblesse du trafic (effet « bout de ligne ») et d'autre part l'absence d'économie d'échelle pour la compagnie calédonienne, qui exploite une flotte très limitée. Le prix de revient par siège des autres compagnies faisant atterrir leurs avions à La Tontouta est probablement moindre, mais cela n'influe pas sur le prix de vente au départ de Nouméa. La nécessité de protéger la compagnie locale ne répond pas aux enjeux socio-économiques de la Nouvelle-Calédonie ; par exemple, Air Austral ne commercialise pas de billets sur le trajet Sydney-Nouméa, pourtant potentiellement intéressant pour le développement du tourisme en Nouvelle-Calédonie.

Part du trafic de passagers à Tontouta par compagnie en 2007 [1]



[1] Données publiées dans les tableaux de l'économie calédonienne 2006 (ISEE) – source d'origine : Direction de l'Aviation Civile (DAC). Ces tableaux n'incluent pas les liaisons vers Seoul par Air Calédonie International et vers La Réunion et Paris par Air Austral.

On peut relever la dissymétrie due au « yield management »²⁷: lorsqu'il figure dans un aller-retour depuis Nouméa, un vol donné est, quelque soit la compagnie, proposé à un tarif plus élevé que celui auquel il est proposé lorsqu'il est inclus dans un aller-retour vers Nouméa.

4.5.9 Des transports maritimes internationaux en progression régulière

L'activité maritime connaît une progression très régulière des importations, avec un taux de croissance annuel de l'ordre de 3,5% par an. Les exportations (essentiellement du minerai ou des mattes de nickel) sont par contre nettement plus variables. Actuellement, environ 40 000 containers sont importés annuellement, et moins de 10 000 sont exportés. Le reste des containers repart à vide et le coût de ce transport est nécessairement répercuté sur les clients lors de l'importation. Une opération d'embarquement ou de débarquement d'un conteneur de 40 pieds coûte 113 000 FCFP; ce tarif est bien plus élevé que sur des ports au trafic comparable.

Avec un total d'environ 25 rotations par mois, la destination reste programmée de façon conséquente par les armateurs (8 vers l'Asie, 5 à 6 vers la Nouvelle-Zélande, 6 vers l'Australie et 6 vers l'Europe).

Aujourd'hui conçu uniquement pour les besoins de l'industriel KNS, le port en eaux profondes de Vavouto est susceptible d'être adapté à court terme pour permettre le trafic de conteneurs, ce qui limiterait le transport de frêt passant par la RT.

4.5.10 Des besoins en hausse en matière de mobilité

Au recensement de la population de 2004, trois ménages calédoniens sur quatre possédaient au moins un véhicule (automobile ou camionnette). Le parc de voitures particulières était estimé à un peu plus de 70 000, soit en moyenne 1,1 automobile par ménage.

A l'horizon 2025, avec l'hypothèse (probablement trop optimiste) d'un maintien du nombre de voitures par ménages, le parc passerait à près de 110 000. Le trafic engendré par l'activité professionnelle sur le grand Nouméa (où l'emploi devrait croître d'environ 40%) engendrerait alors, en l'absence de politique alternative fondée sur les transports collectifs, une extrême saturation du réseau routier urbain.

4.5.11 Des transports urbains notoirement insuffisants

Le diagnostic préalable au plan de déplacement de l'agglomération nouméenne (PDAN) [57] souligne l'importance des migrations pendulaires, explicables par le fait que « les activités et les emplois sont concentrés sur quelques secteurs de Nouméa », souvent éloignés des lieux d'habitat. L'urbanisme, tel qu'il est développé aujourd'hui, renforce ce problème.

Or, on déplore dans le même temps, un certain nombre de problèmes sur l'offre de transports en commun: mauvais respect des horaires, blocages fréquents, conditions d'attente aux arrêts, fréquence faible à l'heure de pointe, correspondances difficiles, etc. La coordination entre autorités organisatrices des transports publics est en outre jugée indispensable (par exemple, un trajet de Plum aux quartiers sud de Nouméa aux heures de pointes prend environ 1h – 1h30 en voiture, mais jusqu'à 3h via les réseaux Carsud et Karuïa, et l'usager doit payer deux tickets distincts).

Les moyens publics mobilisés sur les transports publics ne sont, sauf exception, pas à la hauteur des enjeux qu'ils représentent; un travail reste également à accomplir autour de l'image des transports en commun calédoniens. Faute de moyens, il n'y a que peu de lisibilité pour l'usager éventuel sur l'existant, les possibilités offertes, les avantages du réseau... La population n'est pas incitée à prendre les transports en commun qui ne sont pas présentés comme un mode de transport pour tous. Ainsi, faute de publicité, de fiabilité, de tarifs aidés et d'avantages réels par rapport à l'automobile, les transports en commun ne sont souvent utilisés que par des populations captives, qui n'ont d'autres solutions que de prendre le bus.

En corollaire, la part des transports en commun est faible : selon l'enquête conduite en 2002 par l'ADUA [51], seuls 8 % des trajets domicile travail sur le grand Nouméa sont effectués en transports en commun, alors que 77% sont effectués en voiture. La situation a tendance à empirer, puisque les immatriculations de nouvelles voitures, camionnettes et pick-ups croissent de 7% par an et dépassent maintenant 1 000 par mois.

Le diagnostic du PDAN [57] en conclut que « le réseau routier existant ne pourra pas supporter longtemps (la croissance) particulièrement soutenue » du trafic automobile, et qu'« il devient indispensable

²⁷ Technique de vente par segmentation fine de la clientèle, dont l'objectif est de maximiser le chiffre d'affaires pour une capacité fixe, en vendant au plus haut prix possible sur chaque segment de clientèle.

d'associer à la réflexion les autres modes de transport pour construire un système efficace, équitable et durable » : « le manque d'anticipation (peut) conduire à une situation de paralysie et avoir des impacts importants sur la qualité de vie et le développement de certains secteurs de l'agglomération, notamment en interne à Nouméa. La redynamisation du centre-ville de Nouméa passe par l'amélioration du système des déplacements, tous modes confondus ».

A cet enjeu de qualité de vie et de performance, il faut rajouter l'enjeu d'une préparation à l'ère de l'énergie chère (voir chapitre énergie) : aujourd'hui, non seulement le recours à l'automobile est fort, mais de plus, le parc de véhicules est énergivore. Cela s'explique par de moindres taxes à l'importation pour les pick-up « double cabine », et surtout par le fait qu'il est ancré dans les mentalités de relier statut social et possession d'une voiture imposante. On peut aussi relever que les carburants sont relativement peu chers et peu taxés (comparativement aux pays européens).

Il n'existe pas aujourd'hui de projet structuré de développement des transports en commun. Devant les problèmes de saturation des transports, et le développement urbain en zone côtière, il ne peut être exclu que le transport maritime de voyageurs ait un intérêt, comme partie d'une offre coordonnée de transports en commun.

On constate également l'absence de politique d'encouragement au covoiturage, aux modes « doux » (ex : vélo) ou à l'étalement de l'heure de pointe, ni de politique recherchant une réduction de la mobilité (développement du télétravail, services de proximité).

La priorité va encore aux projets d'extension de la voirie, notamment la prolongation des deux fois deux voies existantes : de Païta à La Tontouta d'une part, en contournant le col de la Pirogue ; de Robinson jusqu'à la Coulée d'autre part. La décision de lancer ces travaux devrait être prise en 2009 et, le cas échéant, les travaux s'étaleront jusqu'en 2025.

4.6 Urbanisme et foncier : des politiques et des outils fragmentaires

La question foncière en Nouvelle-Calédonie ne peut être comprise que dans une perspective culturelle et historique: cette question prend une place importante dans l'accord de Nouméa, notamment du fait que beaucoup des « ombres de la période coloniale » sont directement liées à la terre. Le paradoxe est que tout le monde constate que l'accès au foncier est difficile, alors que, dans l'absolu, la place ne manque pas.

4.6.1 Une particularité calédonienne : la force du lien à la terre

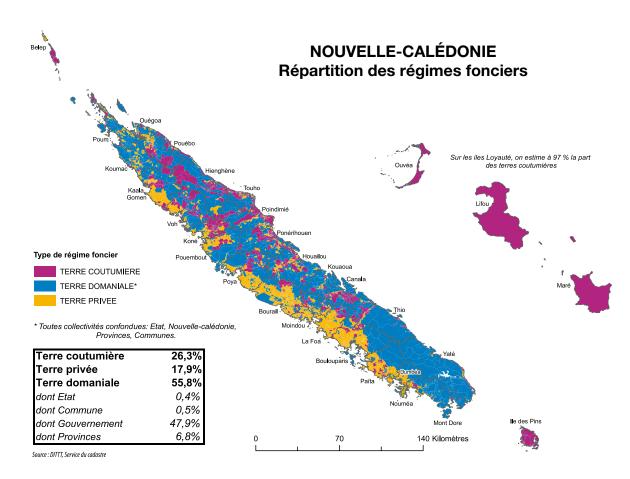
Les Calédoniens ont un lien particulièrement fort à la terre :

- la terre « nourricière » offre un moyen de subsistance alimentaire à un grand nombre de personnes grâce à l'agriculture, l'élevage, la chasse...;
- la terre « lieu de vie » permet de fixer l'habitat et d'avoir un cadre de vie défini ;
- la terre « sacrée » s'inscrit dans l'histoire de chacun et représente un lien ancestral voire viscéral.

« Dans le monde kanak, le lien à la terre est sacralisé. Les personnes ne sont pas individuellement propriétaires, mais chaque homme comme chaque femme est lié à une terre qui matérialise l'histoire généalogique, l'origine du groupe. Ces éléments sont symbolisés par l'environnement naturel, la division de l'espace, la toponymie. Par delà ces traits culturels, le lien inaliénable à la terre symbolise également l'unité du peuple kanak et son droit à la souveraineté en Nouvelle-Calédonie » (cf. Néaoutyine, 2006 [49]).

Le Calédonien d'origine européenne ne se prévaut pas d'un ancrage aussi ancien et spirituel que celui du Kanak à la terre calédonienne, mais son lien à cette terre, qui n'est pas dénué de mimétisme avec les Kanak, est d'autant plus fort qu'il est resté rural, ou que la famille est implantée depuis plusieurs générations. Dans tous les cas, ce lien à la terre modèle fortement le mode de vie et de pensée du Calédonien d'origine européenne et représente une part importante de son patrimoine identitaire. Il lui permet d'affirmer sa légitimité dans le pays.

La revendication foncière existe à la fois chez les Kanak (voir chapitre 4.6.5) et chez les Calédoniens d'origine européenne. Pour ceux-ci, la mise en valeur du foncier est essentielle, d'où des jugements sévères vis à vis des Kanak qui laissent des terres cultivables en friche, surtout quand il s'agit des terres restituées dans le cadre de la réforme foncière et auparavant valorisées par des colons. Il y a ainsi une crainte des propriétaires fonciers pour le devenir de leur droit de propriété face aux échéances politiques de la Nouvelle-Calédonie. Certains perçoivent le lien des Kanak à la terre comme un mythe construit pour des besoins politiques et entériné par la France.



4.6.2 Des statuts de foncier divers

a) Le foncier privé de droit commun

3 500 km², soit 18% des terres Terres principalement agricoles

La définition du droit applicable à la propriété foncière relève aujourd'hui des compétences de l'État, au titre de sa compétence en matière de droit civil, domaine dont le transfert à la Nouvelle-Calédonie est prévu par l'accord de Nouméa. Les propriétés privées peuvent être vendues ou louées, ou hypothéquées en garantie d'emprunts bancaires. Les mutations foncières sont transcrites au bureau de la conservation des hypothèques et cadastrées. Le cadastre, géré par le service du cadastre de la Nouvelle-Calédonie, permet d'identifier chaque parcelle et son propriétaire. Sur les propriétés privées, bâties et non bâties, la Nouvelle-Calédonie perçoit une « contribution foncière » d'un très faible montant. Les règles usuelles de « gestion de la cité », telles que plans d'urbanisme directeurs, permis de construire, droit de préemption, interdictions de défricher, etc. s'appliquent naturellement sur les propriétés privées. Il s'agit de restrictions de l'exercice absolu du droit de propriété, à des fins d'intérêt général.

De nombreux besoins sont exprimés sur cet espace : installation à l'agriculture, rétablissement du lien à la terre, résidence, loisirs, chasse... Ils sont souvent concurrents.

Sur les dix dernières années, on constate à partir des « déclarations d'intention d'aliéner » (DIA) transmises à l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) avant chaque vente, une dynamique du marché foncier agropastoral qui présente les caractéristiques suivantes :

- une géographie très marquée et liée au poids relatif de la propriété privée sur l'espace : très peu de transactions sur la côte Est, forte activité sur les communes de la côte Ouest, en particulier celles du grand Nouméa, de Bourail, de Boulouparis;
- un accroissement régulier du prix du foncier agropastoral, qui rend l'accès à l'agriculture plus difficile;
- une diminution régulière de la taille totale des propriétés vendues.

Ces différents facteurs s'expliquent en partie par un coût important du foncier.

Actuellement, 10% environ des terres privées appartiennent et sont gérées par l'ADRAF, terres qui ont

vocation à être rétrocédées au titre de la réforme foncière. Toutefois, environ la moitié de ce stock est ancienne, du fait de conflits coutumiers (voir chapitre 4.6.6).

b) Le domaine privé et le domaine public de la Nouvelle-Calédonie et des collectivités

10 200 km², soit 55% des terres Essentiellement des espaces naturels

Le foncier public est celui qui appartient à la Nouvelle-Calédonie, aux provinces, aux communes ou à l'Etat. En l'absence d'un cadastre complet, il n'est pas possible de connaître avec exactitude sa superficie : l'inventaire s'établit au fur et à mesure des mutations foncières. Il relève de deux régimes complémentaires :

- le « domaine public » comprend schématiquement les biens affectés à une utilité publique : routes, bâtiments accueillant le public, zone maritime, etc. Ils relèvent de la juridiction administrative;
- le « domaine privé » : il comprend tout le reste des terres n'appartenant pas au domaine public (forêt, etc.) ; pour l'essentiel constitué de terrains à l'état naturel, souvent difficile d'accès, le domaine privé relève de la juridiction civile. Il reste, sur cet espace considérable en surface (un million d'hectares, soit plus de la moitié de la Grande-Terre), des zones valorisables, y compris sur la côte Ouest.

Les demandes d'accès aux terrains domaniaux de la Nouvelle-Calédonie pour une activité économique peuvent se traduire par l'octroi d'une location, qui depuis 1991, est limitée aux propriétaires limitrophes. Il s'agit dans ce cas de leur permettre de viabiliser et d'étendre leurs exploitations.

Des revendications au titre du lien à la terre s'expriment également sur ces espaces. Elles peuvent à ce titre donner lieu à des cessions.

c) Les terres coutumières

4 900 km², soit 26% des terres 344 tribus sur 3 900 hectares de réserves 295 GDPL sur 880 km² 39 attributions claniques sur 90 km²

Ces terres sont formées des anciennes réserves autochtones et des terres rétrocédées aux groupements de droit particulier local (GDPL) ou aux clans par les réformes foncières. Les terres de droit coutumier sont régies par la coutume, et non par le droit commun de la propriété foncière : conformément à l'article 18 de la loi organique du 19 mars 1999, elles relèvent

des « 4 i », c'est-à-dire qu'elles sont inaliénables, insaisissables, incommutables et incessibles. Cette situation apporte une forte garantie, pour la communauté kanak, de voir son foncier préservé de l'émiettement qui résulterait automatiquement d'une instauration du droit de le vendre. Mais cette situation conduit aussi à l'impossibilité de fonder des sûretés sur terres coutumières, ce qui est source de nombreuses difficultés.

4.6.3 La difficile mise en valeur des terres coutumières

Les terres coutumières sont souvent enclavées, notamment pour les terres situées dans la chaîne. Cet enclavement, qui rend plus difficile l'acheminement des biens, des personnes et des services (eau, électricité, téléphone), induit donc des conditions peu favorables au développement économique. Cependant, certaines de ces terres présentent un potentiel de développement, pour des projets à vocation économique (tourisme, agriculture, aquaculture, logement locatif) ou non (habitat individuel).

Du fait que le foncier n'appartient pas à un seul individu mais au clan, les tractations foncières doivent prendre en compte une multiplicité d'acteurs. Un promoteur privé souhaitant investir sur terres coutumières devra donc, lorsqu'il aura défini la zone sur laquelle il propose une implantation, identifier le clan propriétaire de la terre, puis engager des palabres avec les autorités coutumières pour définir ensemble les objectifs du projet, les retombées attendues pour le clan et la tribu, et la manière dont les personnes de la tribu pourront contribuer à la mise en place du projet et ensuite à son bon déroulement. La concertation entre autorités coutumières et acteurs économiques peut être aidée par la création de structures de dialogue, à l'image du « comité de développement » de la chefferie de Wetr à Lifou.

Le palabre, qui constitue l'acte juridique de la coutume, constitue l'élément essentiel de l'assise du projet. Sa conclusion par un écrit permet la cession d'un droit d'usage sur la terre, et doit en même temps clarifier les responsabilités du promoteur notamment sur les plans financier et civil. La loi du pays du 15 janvier 2006 a profondément redéfini le statut juridique du procèsverbal de palabre le transformant en acte coutumier (procédure très encadrée) conférant à celui-ci une valeur juridique équivalente à celle d'un acte notarié. Cette évolution très importante du droit applicable aux terres coutumières prendra nécessairement du temps pour entrer pleinement dans les mœurs.

Lorsqu'un projet, quel qu'il soit (habitat, développement économique, etc.) concerne une terre coutumière sur laquelle l'assise clanique n'est pas certaine, ce qui est fréquent du fait des déplacements de populations anciens et des migrations actuelles, la qualité de l'acte coutumier devient essentielle. Or, la nécessité d'aller vite peut conduire à des actes coutumiers ne présentant pas toutes les garanties indispensables. Certains ont évoqué l'image de « bison futé », pour traduire le fait que chacun « doit respecter le chemin coutumier et ne passe pas par des raccourcis au risque de se retrouver devant des obstacles et de ne pas faire aboutir le projet » (cf. actes du séminaire « Foncier et développement » [2]).

Le temps de la négociation est donc une difficulté. Mais les « 4 i » rendent également délicate la question des garanties que peut recevoir un tiers pour prêter ou investir dans un projet sur terres coutumières. Sur terres privées, les tractations sont simples : le foncier est acquis pour la réalisation du projet, et devient indissociable de celui-ci ; le précédent propriétaire peut éventuellement rester dans l'affaire, en échangeant son terrain contre des parts dans le capital de la société maître d'ouvrage du projet ; un banquier peut obtenir la saisie du terrain et du bien qui y est construit, s'il n'obtient pas le remboursement du prêt. Rien de tout cela ne peut exister sur terres coutumières, celles-ci ne pouvant être ni vendues, ni saisies.

Toutefois, à travers des montages adaptés, plusieurs opérations ont ces dernières années montré la voie : la construction est en général faite par un opérateur louant le terrain à travers un bail de type emphytéotique ; les clans sont assez souvent représentés par des GDPL, éventuellement regroupés en société civile immobilière (SCI), et sont partie prenante dans le projet lui-même, l'« apport » du terrain, pendant la durée convenue, étant valorisé dans le capital de la société de projet ; enfin, lorsque cette dernière doit contracter un emprunt, les banques doivent remplacer la possibilité de saisie par autre chose, d'où l'intervention



Bois tabou, province Sud

fréquente des SEM provinciales ou de l'ICAP dans de tels projets.

On ne peut que regretter que, jusqu'ici, on n'ait pas encore pu « capitaliser » ces expériences, ni cherché à faire un bilan partagé des avantages et inconvénients de chacune des voies ayant été trouvées. En conséquence, toute nouvelle opération bénéficie très peu du retour d'expérience des opérations antérieures, et on perd un temps précieux, et beaucoup d'énergie, en reproduisant ici ce qui a déjà été fait là-bas. Un partage d'information serait notamment de nature à rassurer les coutumiers concernés par une opération nouvelle.

L'accord de Nouméa avait prévu qu'il serait « créé un fonds de garantie pour faciliter le financement des projets de développement sur les terres coutumières ». La loi organique a stipulé quant à elle que l'État apporterait son concours à ce fonds. A ce jour, ce fonds n'existe toujours pas, ce qui a conduit les trois provinces à créer leurs propres fonds de garantie, avec des objectifs et des modalités qui leur sont propres.

Enfin, au delà des questions posées par les « 4 i », le manque de clarté du droit des contrats sur terres coutumières pose problème. En effet, de nombreux investissements sur terres coutumières nécessitent un contrat (bail, apport en sociétés, convention d'occupation précaire, d'extraction de matériaux, etc.) et, lorsque l'investisseur est de droit commun, le droit applicable au contrat combine nécessairement le droit coutumier pour la phase de consentement (acte coutumier) et le droit commun pour l'exécution de ce contrat. Les conséquences de cette juxtaposition sont insuffisamment claires.

4.6.4 Des terres coutumières échappant aux règles de bonne gestion publique

La loi organique établit que « sont régis par la coutume les terres coutumières et les biens qui y sont situés appartenant aux personnes ayant le statut civil coutumier ». En corollaire, l'action publique se développe sur ces terres avec de notables difficultés.

a) Une absence de règles d'urbanisme

Si l'élaboration des plans d'urbanisme directeur (PUD) prend en compte, de façon globale, les enjeux des terres coutumières, en pratique, les règlements des PUD une fois approuvés ne s'y appliquent pas. Le maire ne peut que constater les constructions réalisées sur terres coutumières. En province Nord une ébauche de réglementation d'urbanisme s'applique en terres coutumières, des réflexions ont été engagées sur ce sujet en 2006-2007.

Pourtant, l'inclusion des terres coutumières dans les périmètres d'application des règles communales d'urbanisme, en concertation étroite avec les autorités coutumières. présenterait de nombreux avantages. Cela permettrait de planifier le développement sur terres coutumières et d'y envisager un habitat, ou des projets de développement (hôtels, gites, etc.) qui se développent dans les meilleures conditions, en évitant par exemple les zones inondables, ou en privilégiant les secteurs faciles à raccorder aux équipements ou services publics : routes, adduction d'eau, assainissement, électricité, collecte des déchets, etc. Cette planification publique sera ainsi plus cohérente avec celle développée sur le reste du territoire. Cet enjeu est d'autant plus important que l'aménagement sur terres coutumières est coûteux (l'habitat étant dispersé) et difficile (comme expliqué ci-dessus).

Cette exclusion des règles d'urbanisme place en quelque sorte les terres coutumières en marge du développement, tel que celui-ci est mis en œuvre par les collectivités publiques. En fait, en ce domaine comme dans d'autres, il manque aujourd'hui une concertation renforcée entre les acteurs institutionnels et coutumiers pour trouver des solutions innovantes.

b) Un flou sur l'application des autres règles

La question de savoir quelles sont les règles de droit commun qui se superposent aux règles coutumières pour les constructions situées sur terres coutumières n'est pas limpide. Par exemple, la province des îles Loyauté applique bien la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement aux constructions concernées, qui doivent donc recevoir une autorisation de la part de la province et une autre de la part des autorités coutumières. D'autres réglementations se superposent aux règles coutumières, notamment les réglementations en matière d'environnement et d'établissements recevant du public.



Nouveau lotissement, Païta, province Sud

c) Les projets d'intérêt général à la même enseigne que les projets d'intérêt particulier

Sur terres de droit commun, il est possible de dépasser les intérêts individuels pour imposer un projet répondant à un enjeu d'intérêt général. L'affirmation d'un tel besoin a pris un caractère universel à travers la déclaration des droits de l'homme de 1789 : « la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». Or rien de tel n'existe sur terres coutumières. En corollaire, même si les investissements publics sur terres coutumières, par nature porteurs d'un certain bien-être pour les populations, sont plus facilement acceptés par les coutumiers que les investissements privés, on constate que de nombreux projets de développement, attendus par la population, sont bloqués par des considérations foncières, tout particulièrement sur les îles Loyauté :

- opérations de logement social;
- allongements de pistes d'aéroport ;
- déchetteries et centres d'enfouissement de déchets ;
- centres de stockage de carburants ;
- etc.

4.6.5 Une politique foncière pour répondre aux revendications coutumières

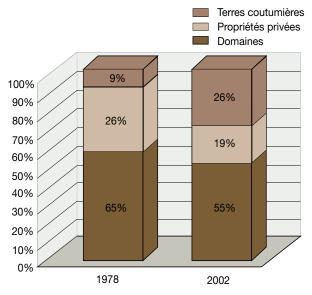
Il existe de très longue date un phénomène de revendication s'exprimant au nom de la coutume vis-à-vis de certains terrains privés. Les réformes foncières engagées depuis la fin des années 1970 par le Territoire puis l'Etat ont permis de régler nombre de conflits fonciers et contribué à la paix sociale, par la restitution de terres aux populations kanak, dans un but de rétablissement de l'espace coutumier, et pour l'agriculture.

Ces politiques ont également poursuivi un second objectif, consistant à attribuer des parcelles sous statut privé à des personnes « de toutes origines », aptes à la mettre en valeur par une exploitation agricole.

L'ADRAF est, depuis 1986, l'outil de ces réformes. Un temps chargé des deux objectifs ci-dessus, en donnant plus de poids à la mission de développement rural qu'à celle de restauration du lien kanak à la terre, l'ADRAF relève, depuis les accords de Matignon-Oudinot, d'un statut d'établissement public de l'Etat chargé de « répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre ». Les terres à rétrocéder sont issues, soit d'acquisitions amiables par l'ADRAF, soit d'une préemption par l'ADRAF avant une transaction (moins de 3% des cas), soit de cessions issues du domaine de la Nouvelle-Calédonie ou des collectivités.

Depuis 1978, plus de 280 000 hectares ont été réattribués, soit 15% environ de la surface de la Grande-Terre.

Évolution du statut des terres sur la grande-terre depuis l'origine de la réforme foncière



Source : ADRAF

4.6.6 Une situation qui laisse ouvertes d'importantes questions...

Malgré ces progrès, les revendications continuent de s'exprimer. Outre les frictions sociales que cela engendre, il faut souligner l'importance des conséquences économiques : une revendication portant sur un terrain annihile les tentatives pour le mettre en valeur, quel qu'en soit le statut, et la mise en valeur des terres ne peut se faire sans une sécurisation du foncier.

Dans la logique du destin commun et de la participation de tous à la construction du pays, il faudra bien trouver un jour, un équilibre satisfaisant pour tous. Pourtant, le débat n'est certainement pas clos à ce jour. De nombreuses questions se posent, dont les plus essentielles semblent pouvoir être formulées comme ci-dessous. Peut-être, à partir de ces questions, faut-il actualiser la réforme foncière ?

Il est communément admis que le retour sur certaines terres ancestrales (le cas le plus clair étant celui de l'agglomération de Nouméa) est de fait impossible. La première question qui se pose semble donc être la suivante : ne peut-on pas trouver des solutions pour que la restauration du lien kanak à la terre ne s'accompagne pas systématiquement d'une transformation d'une terre privée (achetée à l'amiable, préemptée

ou expropriée) en terre coutumière ? La réforme foncière en place de 1982 à 1986 avait été faite en partie dans ce sens, en permettant de matérialiser les droits coutumiers s'exprimant sur une terre privée, par une redevance versée aux clans détenteurs de ces droits, comme un loyer ; certains évoquent aussi la possibilité de reconnaître, sur les lieux les plus symboliques situés sur terres privées, une sorte de servitude permettant les visites, garantissant l'absence de modification des lieux, etc. ; « nous reconnaître, c'est le meilleur moyen de sécuriser » disait le président du conseil coutumier de l'aire Païci-Camuki lors du séminaire ADRAF en 2001 [2].

Une question corollaire est celle du devenir des clans revendiquant des terres qu'on ne peut leur restituer. Le blocage qui en résulte peut laisser en suspens des situations difficiles, lorsque la superficie dont ils disposent sur les terres des clans qui les ont historiquement accueillis devient trop exigüe. La réponse (rétrocession) qui est apportée à la communauté kanak est technique, et ne prend pas en compte les relations sociales internes à cette communauté.

La troisième question est celle de la façon dont on peut régler les contestations entre clans, qui bloquent notamment la restitution d'un stock relativement ancien de terres dans le patrimoine de l'ADRAF, totalisant environ 15 000 hectares, soit un peu moins de 5% de l'ensemble des terres privées. Une partie significative de ce patrimoine est constituée de terrains situés sur les plaines de la côte ouest et présentant un bon potentiel d'exploitation, aujourd'hui largement sousutilisé. Pour une meilleure identification des droits coutumiers associés à chaque terrain, il a été inscrit dans l'accord de Nouméa, le projet de « cadastre coutumier ». Mais ce chantier a peu avancé depuis lors, les objectifs et modalités de ce « cadastrage » ne faisant à ce jour toujours pas consensus. La mise en œuvre d'une telle procédure devient plus urgente au fur et à mesure que disparait la connaissance des légitimités : les coutumiers sont de moins en moins nombreux à pouvoir arbitrer les limites des terres, les clans responsables et les droits associés. D'un autre côté, on peut penser que la délimitation des parcelles coutumières doive se faire plutôt au coup par coup, en fonction des projets qui se mettent en place, ce qui serait plus réaliste que d'envisager une opération globale.

Certains placent dans les objectifs du projet de cadastre coutumier le fait d'écrire, d'officialiser les droits qui peuvent s'appliquer sur terres coutumières : le droit de propriété sur le sol pourrait peut-être être dissocié du droit portant sur les constructions qui y

sont réalisées, ce qui clarifierait certaines des questions complexes qui se posent en cas d'investissement sur terres coutumières.

4.6.7 ... et qui ne répond pas véritablement aux besoins d'aménagement du pays

Enfin, une question essentielle qui se pose à la politique foncière est celle de sa contribution à la recherche d'une réponse adéquate à la totalité des besoins d'aménagement du pays : on a vu plus haut que la réforme foncière avait à une époque servi, en sus de l'objectif de redonner aux clans légitimes la terre de leurs ancêtres, celui d'une mise en valeur des terres, et que cet objectif a été abandonné.

Or aujourd'hui, il existe des besoins en matière d'aménagement qui ne peuvent s'inscrire dans cette logique identitaire. Une question essentielle qui se pose à la politique foncière, est en fait celle de sa contribution au développement rural. En lien avec l'objectif de trouver de réelles perspectives économiques pour les communes les plus défavorisées (en vue notamment de contrer l'exode vers le grand Nouméa), il paraitrait logique de se reposer la question de la politique foncière qui devrait accompagner un effort de redressement de l'agriculture.

4.6.8 L'absence de maîtrise du prix du foncier agricole : un frein pour l'agriculture

La superficie agricole utilisée représentait, en 2002, 248 000 hectares, soit 13% de la superficie de la Nouvelle-Calédonie ; en métropole, ce chiffre atteignait 51% en 2000 (cf. recensements généraux de l'agriculture [38], Nouvelle-Calédonie 2002, France 2000). L'agriculture est ainsi très extensive : le nombre d'hectares par emploi est 6 fois supérieur à ce qui est constaté en métropole (alors que la valeur ajoutée par emploi est, elle, du même ordre de grandeur qu'en métropole). En corollaire, les exploitations sont de très grandes dimensions : les exploitations de plus de 100 hectares représentent 88% de la surface agricole utile. Du fait du caractère extensif des pratiques agricoles, la valeur économique des terres, au sens de la production, est faible. Bien entendu, ce constat n'a de sens qu'en moyenne : certaines parcelles génèrent une valeur ajoutée économique élevée à l'hectare.

On ne peut que regretter la déprise agricole, alors que l'agriculture est un mode essentiel d'aménagement et d'occupation de l'espace. Mais les difficultés foncières ne sont que l'un des aspects, parmi de nombreux autres, de la question relative à la place de l'agriculture dans

l'économie et la société en Nouvelle-Calédonie : ce sujet est plus amplement traité au chapitre 3.9.1.

Les terres privées sont globalement sous-utilisées et ne manquent donc à priori pas. Mais le prix actuel des transactions est néanmoins élevé car celles-ci sont faites sur une base de prix de foncier constructible, à un niveau qui dépasse très sensiblement la valeur économique agricole des terres. Ce coût élevé constitue évidemment un frein considérable à la mise en valeur agricole des terres, et à l'installation des jeunes. Aujourd'hui, la quasi-totalité des jeunes qui s'installent le font en reprenant l'exploitation de leurs parents.

L'inflation du prix des terres est la conséquence de l'excellente santé de l'économie calédonienne, mais aussi de l'absence de réelle politique cherchant à enrayer cette dérive. On relève notamment que n'ont jamais été déployés ici des règles et des outils développés avec succès ailleurs, tels que :

- la planification spatiale, en identifiant les espaces réservés à l'agriculture ;
- la constitution d'opérateurs fonciers, qui permettent de fluidifier le marché des transactions foncières en milieu rural et de constituer des réserves foncières permettant l'installation de nouveaux exploitants (en métropole et dans les DOM, ce rôle est joué par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural - SAFER);
- les outils fiscaux, tels que les taxes sur les terres privées exploitables en friche, qui freinent les comportements spéculatifs, ou sur les plus-values foncières, qui permettent de redistribuer partiellement au pays des profits dus peut-être à l'action des propriétaires, mais surtout au contexte économique d'ensemble.

A ce problème de cherté du foncier se rajoute celui lié au fait que la pratique de la location agricole (fermage) est relativement rare : elle ne couvre que 14% de la surface agricole utile. En fait :

- la location du foncier sur du long terme est perçue comme une contrainte forte par le propriétaire, visà-vis d'une revente ou en cas de succession; cette vision est d'autant plus forte que les prix grimpent, et que l'agriculture ne génère que de faibles revenus à l'hectare: les plus-values espérées dépassent significativement les revenus locatifs;
- au contraire, les investissements ayant une rentabilité immédiate étant rares, aucun locataire ne peut s'engager si le bail n'est pas suffisamment long (plus de 15 ans) et s'il ne contient pas une clause permettant, en cas notamment de problème de santé ou de décès pendant ce délai, de ne pas tout perdre, grâce à la transmission du bail à un repreneur ou à ses enfants.

Les locations non agricoles connaissent moins ce problème, la valorisation économique des terrains permettant un niveau des loyers plus élevé.

L'encadrement des baux sur terres privées est du ressort de l'État (compétence de droit civil). Les textes métropolitains sont nombreux à ce sujet (lois sur les baux immobiliers, livre IV entier du code rural sur les baux ruraux), mais rien de tout cela ne s'applique en Nouvelle-Calédonie.

Des baux peuvent aussi être mis en place sur les terres coutumières, et le problème est alors moins entaché de considérations spéculatives. L'accord de Nouméa a prévu que le régime des baux sur ces terres soit défini par le Congrès, en accord avec le Sénat coutumier, mais cela n'a pas encore été fait. En conséquence, en l'état actuel du droit, un bail sur terre coutumière peut être remis en cause par les descendants du détenteur légitime du terrain. Le bail sur terres coutumières a toutefois tendance à se développer, notamment sur les terres des GDPL.

4.6.9 Un foncier constructible rare et cher, posant de graves difficultés pour le logement et l'aménagement

Les terres, situées dans les centres urbains et en périphérie des villes, font l'objet de transactions à des prix élevés. Cette évolution est ancienne : le prix des terrains est en croissance continue depuis 1989. Cette dérive est un énorme problème pour les ménages qui font construire, ou pour les opérations de promotion immobilière ou de logement social; nous avons décrit plus en détail au chapitre 1.9 la problématique générale du coût du logement. L'étude conduite par Adéfrance [1] mentionnait ainsi déjà en 2005 : « On parle de bulle foncière dont l'éclatement est toujours remis au lendemain. Certains propriétaires voient avec ahurissement leur voisin vendre un lopin de terre pour une somme astronomique et se mettent à rêver, tandis que, pour beaucoup, acheter un terrain pour y construire et se loger devient hors de portée de leur budget. Ces prix très élevés sont en totale contradiction avec le caractère inaliénable des terres publiques et coutumières. L'incompatibilité des systèmes attise la fracture sociale, en même temps que les convoitises ».

Les causes de cette situation sont complexes. La rareté en terrains urbanisables est la cause la plus souvent citée, mais ce problème est en fait assez relatif. L'étude Adéfrance soulignait ainsi qu'« il existe de nombreux sites potentiels ayant la capacité d'accueillir de nou-

velles urbanisations (c'est-à-dire excluant les diverses contraintes possibles : terres coutumières, secteurs frappés de servitude, zones peu accessibles, terrains à vocation agricole ou naturelle, zones inondables ou soumises à risque de glissement de terrain, etc.). Pour l'essentiel, il s'agit du bord de mer et du nord de l'aéroport de la Tontouta à Païta, de l'ensemble de Dumbéa, du secteur de Plum et de la Plaine du Champ de Bataille au Mont-Dore. Quant à Nouméa, le manque apparent de terrains ne doit pas pour autant masquer les possibilités réelles de densification ».

Comme nous l'avons dit plus haut concernant les terres agricoles, les terres constructibles sont chères, en partie parce que rien ne freine la spéculation, faute d'outils adéquats comme par exemple la taxation des plusvalues foncières ou immobilières, qui semble dans certains pays avoir pour effet de freiner le renchérissement des terrains ou de l'immobilier.

4.6.10 Un manque de maîtrise foncière publique

Une autre explication est que les pouvoirs publics manquent d'outils adéquats pour la réalisation de certains projets d'intérêt général :

- les textes permettant l'expropriation pour utilité publique sont très anciens et difficiles d'application ;
- le droit encadrant la possibilité de définir, dans les PUD, des emplacements réservés pour des installations d'intérêt général ou espaces libres est confus;
- la seule possibilité pour que les collectivités bénéficient d'un droit de préemption sur des terrains jugés stratégiques est de créer une ZAC.

Des propositions de réglementation ont été faites à la Nouvelle-Calédonie lors des journées de l'habitat en 2008.

L'absence d'un opérateur foncier a également favorisé la raréfaction des réserves foncières publiques. Cet outil a pourtant été plébiscité en 2005, lors des États généraux du logement social, mais il n'a pas encore vu le jour, notamment pour les raisons suivantes :

- une proposition a été faite par la province Sud, mais a été jugée par les autres partenaires trop orientée sur le logement social, alors qu'ils souhaitaient pouvoir disposer d'un outil foncier plus généraliste;
- cet outil doit être concomitant avec la mise en place d'une règlementation permettant la préemption, qui relève de la Nouvelle-Calédonie (avis du Conseil d'Etat du 30/08/2005) et sans laquelle une politique d'acquisition aurait pour effet de renchérir le foncier;
- la question du financement de cet outil foncier n'a pas été résolue, et suppose d'arrêter des règles relatives à la contribution respective de chacune des collectivités concernées, voire un abondement via une taxe.

Les conséquences de cette situation sont également nombreuses :

- les communes achètent les terrains dont elles ont besoin en fonction des opportunités d'achat et non de l'intérêt général. Ceux-ci sont parfois achetés dans l'urgence et sans capacité de négociation de leurs prix.
 Cela a un coût pour les communes, et pour obtenir certains terrains indispensables à leurs projets, elles doivent participer à la surenchère et donc favoriser l'inflation foncière que connaît la Nouvelle-Calédonie;
- de même, les réserves foncières des opérateurs de logement social, qui ont notamment été largement utilisées ces dernières années pour des opérations de logement social, se réduisent voire s'épuisent, car il n'y a pas ou peu de reconstitution des stocks fonciers, du fait à la fois de l'absence d'offre et de prix inaccessibles;
- les consommations de crédits prévus au contrat d'agglomération pour des acquisitions foncières sont très modestes.

Par manque de terres privées, le foncier coutumier, malgré les difficultés présentées plus haut pour son aménagement, devient de plus en plus stratégique en milieu périurbain. L'exemple du futur lycée du Mont-Dore est une illustration intéressante des difficultés rencontrées: le lycée ne pouvant pas être excentré, le meilleur emplacement trouvé est situé sur terres coutumières à Saint-Louis; or les autorités coutumières sont en désaccord entre elles sur ce foncier, et la décision a tellement tardé que la municipalité a dû trouver un autre terrain, moins bien situé mais permettant de répondre plus rapidement à ce besoin d'équipement.

4.6.11 Sur l'urbanisme, une répartition des rôles confuse ...

Depuis la provincialisation, il revient à la Nouvelle-Calédonie d'arrêter les « principes directeurs du droit de l'urbanisme ». Cette notion n'est pas plus précisément définie, mais on peut penser qu'il s'agit là de ce qui relève de la loi en métropole (code de l'urbanisme).

Au lendemain de la provincialisation est intervenue la délibération n°24 du 8 novembre 1989, qui a notamment formulé quelques règles relatives à l'élaboration des plans d'urbanisme et précisé qu'il revenait aux provinces de fixer par délibération « les conditions d'application (de ces règles) et notamment les procédures d'élaboration et révision, la composition des documents d'urbanisme ou d'aménagement ». Cette délibération établit également que les permis de construire relèvent de règles à définir par les provinces et stipule que les demandes d'autorisation relatives aux groupes d'immeubles et les lotissements sont à faire dans les conditions fixées par les assemblées de province. Par contre, dans le cadre

des ZAC, les provinces ne sont habilitées à modifier que certaines dispositions.

Les provinces Nord et Sud ont pleinement suivi la logique de cette délibération et ont fait évoluer les textes. Toutefois, arrêter les principes directeurs d'urbanisme n'était pas seulement une possibilité offerte à la Nouvelle-Calédonie par la loi organique, mais une obligation lui incombant ; dès lors, l'ensemble des décisions, réglementaires ou individuelles, prises par les provinces et les communes en matière d'urbanisme, est dans une situation de relative insécurité juridique.

En outre, les délibérations sur l'urbanisme actuellement en vigueur, qu'elles proviennent des provinces ou du congrès, ne respectent pas totalement la loi organique du 19 mars 1999, qui stipule que « dans le respect des principes directeurs du droit de l'urbanisme fixés par le territoire, l'assemblée de province approuve les documents d'urbanisme de la commune sur proposition du conseil municipal » : par exemple, la décision d'élaborer ou de réviser un PUD relève, selon la procédure arrêtée tant en province Nord qu'en province Sud, d'une délibération provinciale.

4.6.12 ...d'où une action publique manquant d'une vision globale d'aménagement

Le caractère désuet du cadre dans lequel s'inscrivent les PUD est évident. Notamment, ces PUD ne tiennent pas compte du développement de l'intercommunalité, et n'obligent pas à construire les schémas d'occupation du sol dans une vision stratégique du développement. Plus généralement, on constate une relative absence de politique d'aménagement et de mise en valeur des terres. Les différents acteurs se concertent peu. Seuls quelques rares processus obligent les différents acteurs à travailler ensemble : c'est le cas des procédures de ZAC et des enquêtes préalables à une déclaration d'utilité publique. Aucune instance ne collecte les diverses informations relatives aux documents d'urbanisme (permis de construire, de lotir, PUD...) au niveau territorial.

Se pose également le problème des moyens des communes : financement des aménagements liés aux projets de construction, assise financière pour réaliser une ZAC, services sous-dimensionnés. Ce point a été développé au chapitre 4.2.3.

Cette situation a d'importantes conséquences :

- étalement urbain ;
- mitage de l'espace et des paysages ;
- saturation de la voirie du fait des trajets domicile-travail;
- besoins en nouvelles infrastructures publiques difficiles à financer.

5. ENVIRONNEMENT ET **ÉNERGIE**

5.1 Une volonté de combler le retard de l'action publique en matière d'environnement

5.1.1 Des milieux exceptionnels mais fragiles

Sur la planète, aucune autre région que la Nouvelle-Calédonie ne présente, sur une surface aussi réduite, une flore et une faune aussi variées, et un taux d'endémisme si élevé. C'est l'un des lieux les plus emblématiques des grands enjeux mondiaux que sont la conservation et la gestion durable de la biodiversité.

Cet enjeu est partagé par la population : l'environnement est l'un des fondements de l'identité calédonienne et la population fait globalement preuve d'une sensibilité certaine vis-à-vis des enjeux environnementaux.

L'évaluation faite récemment par l'Union mondiale pour la nature (UICN), préalablement à la décision de l'Unesco d'inscrire sur la liste du patrimoine mondial une proportion significative des écosystèmes récifaux de la Nouvelle-Calédonie [18], témoigne, malgré la situation sensible voire critique de certains sites ou espèces, que « l'excellente condition écologique des récifs (y) est remarquable ».

Malgré une anthropisation marquée, les milieux terrestres et dulçaquicoles sont d'un intérêt exceptionnel : importante forêt humide (3200 km²), reliques de forêt sèche (environ 5 000 hectares), et formations forestières et para-forestières sur sols ultramafiques très originales.



Ile des Pins, province Sud

Ces écosystèmes exceptionnellement riches sont aussi très fragiles et sensibles aux impacts provoqués par l'homme. D'ailleurs, la Nouvelle-Calédonie est identifiée par la communauté scientifique comme l'une des 34 zones aux plus forts enjeux vis-à-vis de la conservation de la biodiversité mondiale (points chauds ou « hotspots »). Les pressions sont en effet réelles et nombreuses, et l'on note une tendance à l'accélération de la dégradation des milieux.

5.1.2 Des politiques environnementales en pleine émergence, mais encore en décalage par rapport aux enjeux

L'environnement n'a pris une réelle importance, en termes de politiques publiques, que depuis quelques années, et un effort très net est conduit actuellement en matière d'environnement par les acteurs publics concernés, au tout premier rang desquels les provinces. Le retard accumulé est considérable, et il reste énormément à faire, tant en matière de politiques environnementales proprement dites, que d'intégration des enjeux environnementaux et de développement durable dans les politiques publiques.

Toutefois, les codes de l'environnement des provinces Nord et Sud ont été adoptés, le réseau Scal'air a été mis en place, les communes du Sud développent une politique des déchets, le code minier a été approuvé, l'Observatoire à la Ressource en Eau, l'Observatoire de l'Environnement du Grand Sud (Association « OEIL ») ont été créés, etc.

L'éparpillement des textes sur l'environnement a conduit les provinces Nord et Sud à mettre en place, chacune en ce qui la concerne, un code de l'environnement. Il est encore trop tôt pour tirer les enseignements de cette refonte, et pour identifier les lacunes résiduelles éventuelles. Il a toutefois relevé que la conformité du droit local de l'environnement vis-àvis des conventions internationales d'une part et de la charte constitutionnelle de l'environnement d'autre part était perfectible, notamment en matière d'accès du public à l'information environnementale, et de participation aux décisions ayant des incidences sur l'environnement.

5.1.3 Des financements modestes

Au regard de la fragilité et de la valeur patrimoniale de l'environnement, les moyens alloués sont faibles en matière de gestion des déchets, de gestion de l'eau et d'assainissement, de protection de la biodiversité, de maîtrise de la demande en énergie et d'énergies renouvelables. Les outils manquent également en matière d'analyse, de surveillance et de diagnostic environnemental. La création de l'association «OEIL» est une première réponse. Le développement de ces secteurs répond à la fois à un enjeu environnemental, mais aussi à un enjeu d'emploi.

On dénonce de plus des contrôles et une répression des infractions encore trop faibles, mais les provinces Nord et Sud n'ont véritablement construit leurs systèmes de sanctions respectifs que depuis peu, et elles se sont dotées de moyens conséquents pour la surveillance.

On peut cependant noter le développement progressif de l'éducation et de la sensibilisation à l'environnement et au développement durable.

5.1.4 Des compétences environnementales partagées, qui rendent nécessaire une bonne coordination

La cohérence des politiques conduites souffre de l'ambiguïté des textes en matière de répartition des compétences. Pour certains sujets environnementaux, cette répartition des compétences oblige impérativement à une coordination entre tous les acteurs, pour définir et mettre en œuvre des politiques cohérentes et efficaces. Cette obligation de coordination est reconnue comme une opportunité de travailler ensemble et de rechercher le consensus. Ce souci, très présent à l'esprit des services, se traduit par de nombreuses actions coordonnées (ex : Unesco, forêt sèche...). Le fait qu'il n'existe pas, à l'échelle du pays, une structure chargée d'une mission d'animation et de coordination dans le domaine de l'environnement, est à ce titre perçu comme une difficulté importante. De plus, le comité consultatif de l'environnement n'a pas encore trouvé ses marques.

5.2 Biodiversité

5.2.1 Des milieux marins inscrits au patrimoine mondial, et à gérer comme tels

La récente inscription d'une grande partie des récifs coralliens de Nouvelle-Calédonie au patrimoine mondial de l'humanité de l'Unesco sera l'occasion de parfaire les suivis et la connaissance scientifique des milieux, les outils de sensibilisation et l'implication du public, ainsi que la réglementation visant à maîtriser les pressions d'origine anthropique sur le lagon. Cette inscription doit également être utilisée pour asseoir les actions visant à diminuer les pressions issues des bassins versants.

5.2.2 Des milieux sensibles, encore imparfaitement connus, inventoriés et protégés

La connaissance des milieux est très imparfaite au regard de leur intérêt naturaliste. Il reste énormément à faire car les lacunes sont importantes en termes de connaissance et de hiérarchisation des pressions. En dépit de quelques initiatives, la connaissance de l'environnement calédonien n'est pas valorisée par une organisation collaborative des acteurs de la production, de la gestion, du traitement, de la valorisation et de la diffusion des données sur la nature et les paysages. Or cela permettrait pourtant de contribuer au débat public, de rationaliser la production et la gestion des données environnementales et de valoriser et promouvoir le travail des différents acteurs. L'état des pressions reste par exemple à mieux quantifier et hiérarchiser.

Les aires protégées terrestres sont encore trop peu nombreuses. Elles représentent en effet 4% environ de la surface de la Grande-Terre, soit quatre fois moins que la surface sur laquelle un permis d'exploitation minière est en cours de validité. Elles sont de plus mal réparties et répondent mal aux principaux enjeux écologiques.

5.2.3 Des efforts assez récents envers les forêts sèches résiduelles

Depuis 2001, un programme de conservation est mené sur cet écosystème considéré comme prioritaire, incluant « un suivi écologique et cartographique, des inventaires floristiques et faunistiques, la protection physique des sites prioritaires, la restauration de zones dégradées et la réalisation d'actions de sensibilisation » [63]

5.2.4 Une prévention coordonnée contre les espèces envahissantes, mais avec peu de moyens

Des lacunes importantes existent dans le dispositif en place en Nouvelle-Calédonie. Elles s'expliquent par le fait que les motivations de ce dispositif étaient essentiellement d'approche phyto et zoo-sanitaire et se limitaient à la protection d'espèces élevées, d'agrément, cultivées et ornementales. Une avancée significative est à noter grâce à la mise en place d'une réglementation sur la biosécurité en décembre 2006.



Revégétalisation de forêt sèche, Païta, province Sud

Une lutte s'organise également contre l'expansion des espèces envahissantes déjà introduites. Toutefois, les moyens développés semblent modestes en regard des enjeux.

5.2.5 Une faible prise en compte dans les documents d'urbanisme

La prise en compte des enjeux de biodiversité dans les décisions d'aménagement est récente. Elle ne s'est pas encore traduite par des adaptations des documents d'urbanisme, qui continuent parfois d'autoriser des constructions dans des secteurs à forts enjeux pour les milieux naturels, mais surtout qui y anticipent des urbanisations futures (zones dites « NA »).

5.2.6 Des progrès très récents sur la gestion de la mine

Les activités minières sont clairement identifiées comme la cause des principaux désordres environnementaux constatés par le passé en Nouvelle-Calédonie. Ces impacts sur les paysages, la biodiversité terrestre, la biodiversité marine, l'érosion des sols et la qualité des eaux, sont avérés ; on ne dispose toutefois pas d'un véritable état des lieux naturaliste des zones impactées, et des enjeux de conservation qu'elles présentent, dans le contexte particulier d'une biodiversité terrestre très riche en zones de micro-endémisme.

L'objectif général du schéma de mise en valeur des richesses minières [21] est celui d'un développement raisonné et équilibré de l'industrie minière et métallurgique en privilégiant la valorisation locale de la ressource, la préservation de l'environnement et l'utilisation

d'une partie des bénéfices au profit des communautés vivant à proximité des sites miniers ainsi qu'au développement des générations futures. Les textes applicables, qui étaient très anciens, ont été entièrement refondus dans un code minier entré en vigueur le 30 avril 2009, qui traduit les grands principes du schéma cités ci-dessus.

Le besoin en matière de connaissance est important, et à ce titre, le CNRT « Nickel et son environnement » vise notamment :

- l'amélioration des connaissances sur l'environnement naturel des massifs (notamment faune, flore et fonctionnement hydrologique et hydrogéologique);
- le développement de méthodes de protection de l'environnement en cours d'exploitation et de réhabilitation des sites miniers ;
- la connaissance des impacts des activités minières et métallurgiques sur les populations (notamment en matière socio-économique et de santé).

La réhabilitation des mines orphelines suppose la mise en place de financements conséquents, très loin d'être réunis à ce jour : au rythme actuel, il faudra nettement plus d'un siècle.

5.3 Eau

5.3.1 Une eau de bonne qualité, mais où des sources de pollution sont présentes

A une échelle globale, on constate une bonne qualité des masses d'eau. Si l'on regarde par contre à une échelle plus fine, on note des problèmes de pollution. Les quantités d'eaux usées domestiques rejetées dans le milieu naturel sans traitement préalable ou avec un traitement préalable mais insuffisant, sont très importantes, ce qui a des conséquences néfastes sur la ressource en eau et sur l'environnement dulçaquicole et marin, conséquences certaines quoique non évaluées.

Dans le grand Nouméa, la collecte et l'assainissement des zones industrielles anciennes, constituent un véritable enjeu, au niveau du recensement des installations et des pollutions, et au niveau de la conception et de la mise en œuvre des réseaux et unités de traitement, des sources polluantes jusqu'aux unités de traitement ultime.

5.3.2 Une ressource quantitativement suffisante mais insuffisamment bien connue et localement surexploitée

Les suivis réalisés par l'observatoire de la ressource en eau (ORE) de la Direction des affaires vétérinaires alimentaires et rurales (DAVAR) permettent d'évaluer la disponibilité de la ressource sur certains bassins versants. La situation apparaît contrastée, avec, dans certains cas, des prélèvements supérieurs aux débits d'étiage ; l'assèchement de cours d'eau en période de sécheresse, ainsi que la remontée de biseaux salés dans les nappes ont déjà été constatés.

Ces problèmes devraient aller croissant, notamment sur la côte Ouest du fait de la faiblesse des précipitations, de l'importance des besoins, notamment agricoles, et du réchauffement climatique.

5.3.3 Une ressource en AEP mal protégée, des infrastructures peu satisfaisantes, et des problèmes de quantité et de qualité de l'eau distribuée

L'analyse de la qualité de l'eau utilisée pour les captages d'eau potable montre une absence de pesticides, de nitrates et de phosphates. On constate toutefois des problèmes au niveau de la microbiologie, de la turbidité et des traces de métaux lourds. De plus, les infrastructures en place sont peu à même de compenser ces défauts

5.3.4 Une répartition des rôles mal définie, un déficit de cadrage des enjeux stratégiques

Les acteurs se plaignent d'un cadre juridique et institutionnel peu clair et peu adapté, avec un nombre trop grand d'intervenants, et des responsabilités trop diffuses. Le corpus règlementaire et juridique qui encadre les usages de l'eau et la protection des milieux aquatiques en Nouvelle-Calédonie est à réformer car obsolète et insuffisant : ailleurs on fonctionne avec des textes « cadre » (directive-cadre sur l'eau, lois sur l'eau), qui manquent cruellement ici. La mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue des « assises de l'eau » réunies en 2008 [19] bute notamment sur ces problèmes.

En corollaire, on relève que la « gestion intégrée » de l'eau reste encore un concept balbutiant. On constate aussi l'absence totale de schémas d'ensemble, à l'échelle des communes et/ou des bassins hydrographiques – et a fortiori à l'échelle du pays entier – tenant compte des interconnexions entre bassins versants et lagon.

5.3.5 Le prix de l'eau : une question à forts enjeux

De nombreuses communes ne parviennent pas à faire payer à leurs administrés l'eau qu'ils utilisent. Ce manque à gagner ne leur permet pas de mobiliser des moyens importants pour assurer de manière optimale la gestion des réseaux de distribution, des unités de traitement et d'épuration de leurs eaux. C'est un cercle vicieux.

La facturation de l'eau et des services attenants reste sans doute un des moyens les plus efficaces pour éviter les gaspillages.

5.4 Déchets

5.4.1 Une collecte des déchets lacunaire et un faible nombre d'installations de stockage des déchets

La collecte n'est pas organisée dans certaines communes à faible population. La dispersion de l'habitat pose en effet des problèmes de coût de collecte.

Aujourd'hui, sur tout le territoire, seules quatre installations de stockage des déchets (ISD) en service sont conçues selon des normes adaptées : Gadji, Kaala-Gomen, Ouvéa et Maré. Plusieurs ISD sont en projet. Cependant, pour l'heure les déchets sont acheminés :

- d'une part vers des dépotoirs communaux autorisés et/ou utilisés par les services municipaux (mais où aucun dispositif de protection de l'environnement n'est mis en place);
- d'autre part vers des dépotoirs sauvages ou décharges sauvages qui peuvent être de toutes tailles.



Installation de stockage de déchets de Gadji, Païta, province Sud.

5.4.2 Des dépotoirs posant de sérieux problèmes environnementaux

Un volume très important de déchets finit dans des dépotoirs, dans lesquels il n'existe aucun dispositif permettant de collecter et de traiter les écoulements. Le danger est donc important notamment en cas de ruissellement à la fois pour l'environnement (risque d'écoulement vers un creek ou d'infiltration vers la nappe) et pour la santé humaine.

La présence des dépotoirs, ainsi que, pour une partie de la population, l'absence de collecte organisée des déchets, posent donc de très sérieux problèmes environnementaux.

Ceux-ci peuvent de plus être aggravés par le fait qu'actuellement très peu de communes pratiquent le tri. Seules des expérimentations sont en cours dans les communes du Mont-Dore et de Ponérihouen.

5.4.3 Une prise en compte récente de la nécessité de mieux gérer les déchets

Au vu des difficultés de gestion des ISD et des coûts (investissement et fonctionnement), il est primordial de mutualiser le traitement des déchets. L'intercommunalité pourrait ainsi être plus développée, notamment dans le Nord.

On dénonce une mauvaise connaissance du volume, de la nature et de la provenance des déchets et une absence de planification d'ensemble. La problématique déchets n'est, par exemple, pas ou peu prise en compte au niveau des importations. Il n'y a ainsi jamais eu de réflexion concernant les produits importés posant le plus de difficultés en termes de déchets une fois arrivés en fin de vie.

On peut cependant noter une prise en compte récente de ces problématiques par les pouvoirs publics, via le « fonds de soutien aux actions de lutte contre les pollutions », abondé par la « taxe sur les activités polluantes », qui touche certains produits importés difficiles à éliminer en fin de vie : huiles, batteries, piles, pneumatiques, canettes.

La province Sud a, quant à elle, par délibération du 10 avril 2008, défini les grands principes d' « une gestion responsable des déchets en vue de la protection de l'environnement ». Le principe est celui de la « responsabilité élargie des producteurs » qui impose aux « producteurs » (c'est-à-dire les importateurs et les industriels locaux) d'organiser et de financer la collecte et le traitement des déchets issus des produits qu'ils fabriquent ou importent, une fois arrivés en fin de vie.

5.5 Risques

5.5.1 Des actions ponctuelles en matière de santé environnementale

Même si aucun diagnostic d'ensemble n'est disponible, il est avéré que le sujet de la santé environnementale est au moins aussi important qu'ailleurs, d'autant que la Nouvelle-Calédonie est sujette à des facteurs de risques particuliers, comme la présence naturelle dans les sols d'amiante ou de métaux lourds, ou encore le retard dans l'édiction de normes techniques de prévention. L'approche retenue est d'abord de résoudre les principaux problèmes d'ores et déjà identifiés, notamment la qualité des carburants, l'amiante naturel, la surveillance de la qualité de l'air, l'amélioration de la gestion de l'eau potable.

5.5.2 Un niveau de prévention variable, des moyens modestes face aux crises

Le pays est concerné par de nombreux risques naturels : cyclones, mouvements de terrain, inondations, feux de forêt et de brousse, tsunami. La Nouvelle-Calédonie est par ailleurs située dans la zone où le niveau de l'océan monte le plus vite au monde (15 mm/an).

En termes de connaissance de l'aléa et de la vulnérabilité :

- la connaissance de l'aléa s'améliore progressivement concernant les risques inondations et mouvements de terrain, mais le nombre de logements concernés n'est pas évalué;
- le service météorologique de la Nouvelle-Calédonie a produit une analyse de l'aléa lié au réchauffement climatique mais aucune réflexion sur les enjeux n'a

été conduite à l'échelle du pays (la métropole a par exemple engagé une cartographie du trait de côte qui résulterait d'une montée de 2 m du niveau des mers);

• les sites concernés par le risque tsunami ont été identifiés.

En termes de prévention et/ou d'alerte :

- le dispositif mis en place en matière d'alerte météorologique (cyclones et risque de fortes pluies) est performant, et correctement relayé vers le grand public (code couleurs);
- la connaissance sur les aléas inondations et mouvements de terrain ne s'intègre que très progressivement dans les décisions en matière d'urbanisme; il n'existe pas de service de prévision ou d'alerte en temps réel concernant les crues ou les inondations;
- un système d'annonce relatif à la probabilité de feux de brousse et de forêt a été mis en place, de même qu'une surveillance de terrain (province Sud); cette situation est jugée décevante par rapport aux recommandations issues des « assises du feu » de mi-2006;
- un système d'alerte aux tsunamis est en cours d'installation par les services de la direction de la sécurité civile.

L'élaboration d'un « schéma d'analyse et de couverture des risques » est en cours, à l'initiative de l'État. Ce document doit dresser l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doit faire face l'EPIS (établissement public d'incendie et de secours de la Nouvelle-Calédonie) et déterminer les objectifs de couverture de ces risques par ce service. L'EPIS, dont les missions ne couvrent qu'une partie des missions de sécurité civile, se met en place et devrait disposer d'une implantation dans chaque commune, et accueillir le futur centre de traitement des alertes.

La Nouvelle-Calédonie dispose d'un plan ORSEC (Organisation de la réponse de sécurité civile), d'un plan rouge, d'un plan SATER (Sauvetage aéro terrestre), d'un plan POLMAR (pollution maritime), d'un plan de secours aux naufragés, d'un plan cyclone, de trois plans de secours spécialisés concernant les îles Loyauté, et de plans de secours aéroports pour la Tontouta et Magenta. Des plans communaux de sauvegarde sont en cours. En complément du plan ORSEC qui concerne la sécurité des personnes et des biens, il a été adopté un « ordre d'opérations feux de brousse », qui intègre également l'objectif de protéger les milieux naturels. Les moyens de lutte contre les feux de forêt et de brousse sont très limités.

Concernant les risques technologiques, on compte une quinzaine d'installations industrielles à risques (dont les centrales thermiques et les usines métallurgiques, qui présentent des niveaux de risque les plus élevés). Il n'existe aucun plan particulier d'intervention (PPI) en cas de sinistre sur une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE). Certains établissements disposent cependant d'un plan d'opération interne (POI).

Le transport des matières dangereuses présente des risques (carburants, chlore pour le traitement de l'eau potable, acide pour les usines, etc.), mais il ne fait pourtant l'objet d'aucune réglementation.



Feu de brousse

5.6 Énergie et réchauffement climatique

5.6.1 Une forte consommation énergétique par habitant et une dépendance de plus en plus forte vis-à vis des combustibles fossiles

Les besoins en énergie primaire sont de 3,7 Tep/hbt/an (tonnes équivalent pétrole par habitant et par an), légèrement au dessus de la moyenne des pays d'Europe de l'ouest (métropole : 4,4). Le recours aux énergies renouvelables est faible (3,5 %), l'essentiel des besoins étant couvert par des importations de combustibles d'origine fossile (charbon, essence, gazole, fioul, gaz, kérosène), dont la consommation locale s'élève à 3,6 Tep/hbt/an (métropole : 2,2 ; USA : 6,7).

Cette situation découle directement de l'importance de l'activité « mine et métallurgie », qui représente près des deux tiers de la consommation du pays en énergie.

Le taux de dépendance énergétique est de 96,5 % (part des importations dans les besoins en énergie primaire). Or, compte tenu de la prochaine mise en service des deux nouvelles usines métallurgiques et de l'augmentation de la capacité de production de l'usine de Doniambo, il faut s'attendre à voir une multiplication par deux des importations de combustibles fossiles d'ici à 2015. A cette échéance, le taux de dépendance énergétique du pays pourrait se rapprocher des 99%.

5.6.2 Des émissions de gaz à effet de serre qui vont presque tripler

En 2004, les émissions de CO2 de la Nouvelle-Calédonie étaient estimées à 11,2 tonnes par personne et par an, soit environ 1,8 fois le niveau de la métropole. La Nouvelle-Calédonie est au niveau du 28ème rang mondial. Avec la mise en service des nouvelles unités métallurgiques, à défaut d'une politique de prévention ou de compensation, et sans prise en compte d'éventuels puits de carbone naturels, il est prévu d'atteindre en 2015 un niveau d'environ 8,8 millions de tonnes de CO2 par an (+ 170 % par rapport à 2008). A ce niveau, la Nouvelle-Calédonie serait, en termes d'émissions per capita, très au-dessus du niveau des USA, et ses émissions pèseraient pour environ 2,5% dans le bilan national.

Plus généralement, il n'existe pas en Nouvelle-Calédonie de plan de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre, au sens du protocole de Kyoto, lequel n'est pas applicable sur l'archipel.

5.6.3 De très fortes conséquences économiques, mal cernées à ce jour

La Nouvelle-Calédonie a fortement subi la récente explosion des prix mondiaux du pétrole et de charbon : importations en hausse de 350% entre 1995 et 2007. En 2007, les combustibles fossiles ont représenté 14% des importations en valeur.

Les enjeux énergétiques sont une préoccupation de premier plan sur l'ensemble de la planète et le seront plus encore dans les années à venir. Cette tendance sera d'autant plus vraie en Nouvelle-Calédonie que sa dépendance énergétique est particulièrement forte.

Par ailleurs, la plupart des pays développés se sont résolument engagés dans un mouvement de baisse de leurs émissions de gaz à effet de serre. Même si les émissions calédoniennes sont faibles à l'échelle de la planète, le pays a sa part de responsabilité dans le phénomène de changement climatique, qui va certainement impacter tous les pays du Pacifique. Cette situation interpelle : en termes de respect de l'environnement, de relations



Éoliennes, Voh, province Nord



Barrage de Yaté, province Sud

avec les pays voisins ; de droit, et peut-être aussi en termes financiers, car il semble relativement probable que la communauté internationale s'accorde sur une taxe mondiale sur les émissions de CO2.

Le pays doit donc utiliser toutes les marges de manœuvre dont il dispose pour limiter sa contribution au réchauffement climatique : développement des énergies renouvelables, maîtrise de la demande en énergie, généralisation des bilans-carbone, études sur le stockage de CO2, recherches sur les méthodes d'extraction du nickel par les bactéries, recherche de modalités de compensation-carbone, etc. On en est loin aujourd'hui, car le niveau de prise en compte des enjeux énergétiques et climatiques dans les politiques publiques est encore faible : offre très modeste de transports en commun, étalement urbain, absence de normes techniques sur le bâtiment, carburants et gros véhicules assez faiblement taxés, quasi-absence de politique de maîtrise de la demande en électricité.

Une réflexion globale sur tous ces sujets semble indispensable, et il paraîtrait logique de bien dissocier les enjeux et les politiques à conduire :

- la mine et la métallurgie d'un côté;
- les citoyens et les activités plus modestes de l'autre.

5.6.4 Un potentiel intéressant en énergie renouvelable

La production électrique actuelle est issue à 20% d'énergies renouvelables. Toutefois, la distribution publique ne représente qu'un tiers des besoins totaux en électricité, le reste allant à l'industrie du nickel ; cette proportion va encore baisser avec les nouvelles usines métallurgiques.

Les gisements exploitables en énergie renouvelable ont été estimés à 300 MW pour le solaire électrique, 100 MW pour l'éolien et 70 MW pour l'hydraulique.

Des énergies plus innovantes (hydroliennes, captation de l'énergie de la houle, solaire thermique, énergie thermique des océans, culture d'algues et transformation en carburants, etc.) pourraient à terme être intéressantes, mais au stade actuel, elles sont encore

du niveau de la recherche-développement, et ne font pas l'objet d'investissements spécifiques en Nouvelle-Calédonie. La stratégie adoptée est celle de la veille technologique.

5.6.5 Un outil nouveau : la programmation pluriannuelle des investissements

La « programmation pluriannuelle des investissements » (PPI) fixe, en fonction d'une certaine hypothèse de développement de la demande à horizon 2015, la part que prendra chaque filière d'énergie dans la réponse à cette demande. La part des énergies renouvelables sera ainsi définie. Si ces énergies répondent mal aux besoins industriels (usines à alimenter 24H/24 et 7J/7), elles trouvent toute leur pertinence pour les autres besoins, du fait d'un contexte plutôt favorable (ensoleillement, vent, etc.).

5.6.6 L'importance d'une meilleure maîtrise de la demande en énergie

Le taux de croissance de la demande en électricité sur le réseau public est rapide, de l'ordre de +5% par an, et le comportement peu vertueux des consommateurs renforce la dépendance énergétique du pays. Pourtant, la maîtrise de la demande en électricité, et plus généralement celle en énergie, est un sujet très stratégique, car constituant « la solution durable au problème des coûts croissants de l'énergie pour les consommateurs, et notamment pour les ménages les plus démunis, particulièrement exposés au renchérissement des énergies fossiles » (cf. loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement).

6. INSTITUTIONS

6.1 Gouvernance

Le futur schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie constituera à l'avenir un cadre structurant pour les politiques publiques. Pour qu'il ait tout son sens, il faut veiller à la qualité du système calédonien de gouvernance, c'est-à-dire l'organisation des coopérations et des synergies entre le corps politique, l'administration, la société civile et le monde économique.

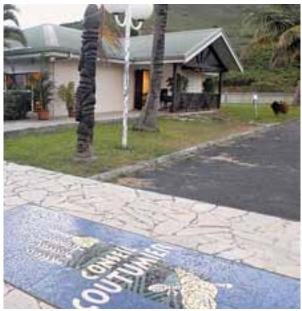
De nombreux exemples de collaborations intéressantes entre institutions sont notés. Mais, globalement, la coopération n'est pas satisfaisante. La première explication à cela découle d'une particularité calédonienne : la définition des responsabilités respectives de chacun tient en une trentaine de lignes de la loi organique et quelques articles du code des communes. C'est très bref, et donc ambigu. Par comparaison, le « qui fait quoi » est défini en métropole et dans les DOM par de très nombreux articles dans l'ensemble des codes. Il en va de même dans tous les pays au monde, car la bonne articulation de l'action des institutions locales ou nationales est un enjeu universel.

Cette définition elliptique des compétences provoque de permanentes et très complexes discussions pour savoir qui dispose de quelle compétence réglementaire. Cette situation génère des pertes de temps pour les élus et les services, et des tensions entre institutions. Cela

bloque de nombreux dossiers. Et lorsqu'une collectivité, soucieuse d'avancer néanmoins, adopte unilatéralement des dispositions qu'elle juge légitimes, elle peut être contredite par le juge administratif, si l'interprétation de celui-ci diffère de celle des juristes de la collectivité. Même lorsqu'un consensus existe sur une façon de préciser l'organisation des rôles, le juge a le dernier mot, et non les élus qui sont pourtant responsables devant les citoyens de l'efficacité de l'action publique.

Il est rare de voir des collectivités confronter leurs avis respectifs sur l'organisation des compétences, ou simplement partager les avis écrits obtenus du Conseil d'Etat ou de leurs services juridiques. En conséquence, très peu de textes ou de doctrines sont préparés pour expliquer pédagogiquement les questions d'organisation des compétences. Les élus s'avouent parfois perdus, notamment ceux, nombreux, qui font un premier mandat. Il n'y a que peu d'efforts de formation, et en ce sens, la présence de deux associations de maires ne simplifie pas les choses.

La loi organique ne pousse pas non plus à ce que des politiques publiques soient construites autour de documents d'orientation fondateurs : elle n'oblige les différentes institutions à se mettre autour d'une même table pour préparer un plan ou un schéma que dans deux cas,



© Les Nouvelles Calédoniennes

Sénat coutumier, Nouméa



@ Haut-commissariat

Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, Nouméa

le schéma de mise en valeur des richesses minières et le schéma d'aménagement et de développement. C'est peu, car l'expérience montre que, même si les schémas ont leurs limites, ils peuvent être de formidables outils pour la cohérence de l'action publique. Même en l'absence d'obligation formelle, peu d'occasions sont saisies par les collectivités pour travailler ensemble. L'intercommunalité est peu développée.

D'autres outils de bonne gouvernance manquent :

- l'évaluation des politiques publiques est rare, même si l'on progresse en ce sens ;
- il y a encore des lacunes en matière d'observatoires et d'indicateurs appropriés ;
- rares sont les contre-pouvoirs pouvant aiguillonner les institutions vers l'excellence;
- il n'existe aucune autorité à caractère indépendant.

On constate également la faible couverture du territoire en media de presse, radio ou TV. Le citoyen n'a guère d'occasion de prendre la parole. Les sondages et études sociales sont rares.

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

6.2 La construction progressive du droit calédonien

Un droit lisible, accessible, cohérent, couvrant les besoins de la société sans être trop complexe, est uni-

Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Nouméa

versellement reconnu comme une indispensable condition du développement.

Or le principe de spécialité législative et les nombreuses modifications du statut du territoire rendent le droit applicable en Nouvelle-Calédonie très difficile à lire. L'intérêt de produire des codes ou des textes consolidés est maintenant assez bien partagé, et cet effort doit être poursuivi (à l'image du récent code du travail), tout en améliorant l'accès au droit par l'outil informatique (à travers Juridoc).

Mais globalement, le droit est insuffisamment à jour, par rapport aux besoins d'un pays au développement avancé. L'explication est multiple :

- problème de la répartition des compétences déjà cité ;
- peur de la bureaucratie plus forte que celle du vide juridique ;
- volonté de textes « sur-mesure » et non de textes copiés sur le système français.

Concernant ce dernier point, la mise au point de textes sur mesure nécessiterait des moyens disproportionnés pour un si petit pays. Or c'est bien la volonté du « sur-mesure » qui explique dans certains domaines une inquiétante absence de cadre légal, comme par exemple sur les règlementations relatives à la sécurité. Le pays n'a pas encore trouvé la voie pour mettre au point des outils juridiques adaptés à ses spécificités, sans multiplier les moyens à y consacrer.

6.3 Les moyens de l'administration

Le nombre de salariés des services publics est, en proportion de la population du pays, plutôt plus faible qu'en



Congrés de la Nouvelle-Calédonie. Nouméa

© Alinéa

métropole, et en tous cas nettement plus faible que dans les DOM, pourtant moins autonomes. Ce constat contredit une idée souvent reçue, mais, pour qualifier un peu mieux la situation, il faudrait regarder la répartition des moyens, et le niveau des qualifications. On peut néanmoins sans doute penser que, dans certains secteurs, les moyens disponibles sont faibles et qu'une meilleure adéquation des missions aux moyens serait à rechercher. Il faut en tout cas en même temps certainement continuer d'investir sur la formation, l'assistance technique, et les outils informatiques et de communication.

Les moyens financiers mis en œuvre sont quant à eux frappants : ainsi, en 2005, la masse salariale des salariés des services publics représentait 21,5% du PIB, soit bien plus qu'en métropole où ce taux est de 13,3%.



© Alinéa

Hôtel de la province Sud, Nouméa



© Lyne Lamy

Hôtel de la province Nord, Pouembout

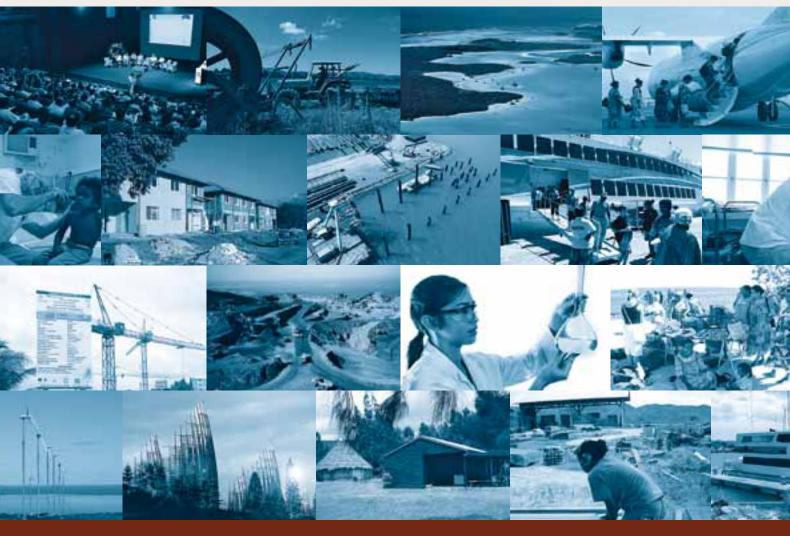


© Photo Construire les Loyauté

Hôtel de la province des îles Loyauté, Lifou

Nouvelle-Calédonie 2025

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



Nouvelle-Calédonie 2025

LES GRANDS ENJEUX POUR 2025



COMMENT A ÉTÉ ÉLABORÉE CETTE LISTE D'ENJEUX?

— Le diagnostic a permis de se mettre d'accord sur les problèmes auxquels la société est confrontée, sur les atouts qu'il est possible de valoriser : des constats ont été énoncés et des explications proposées ; parfois ont été soulignées des tendances favorables (sur les créations d'emploi, par exemple) ou au contraire des alertes ont été formulées sur des tendances défavorables (sur le manque de performance de l'économie, par exemple). Au final, un tableau socioéconomique d'ensemble de la Nouvelle-Calédonie est maintenant disponible.

Ces constats aideront chacun à porter un regard global sur le pays, mais il reste maintenant le plus important : fixer les grands objectifs à atteindre d'ici 15 ans, et imaginer comment faire pour y arriver. Pour cela, il faut d'abord conclure le diagnostic, par la formulation claire des principaux enjeux auxquels il faut répondre, sur le plan social, économique, environnemental ou culturel.

C'est l'objet de la présente partie, qui a été préparée de la façon suivante :

- un texte relatif aux grands enjeux avait été présenté et débattu lors de la conférence des acteurs du 5 mars 2009 au centre culturel Tjibaou : l'équipe-projet avait alors formulé une première proposition, étayée par une large consultation conduite par voie électronique en février 2009, et par un travail avec les principales institutions concernées par le projet de schéma d'aménagement : provinces, communes, Conseil économique et social et Sénat coutumier;
- après le 5 mars 2009, cette liste d'enjeux a été restituée et débattue lors des rencontres organisées de la phase de concertation;
- elle a enfin été retravaillée à l'issue de l'écriture de la synthèse du diagnostic.

Comme déjà dit en introduction du diagnostic, ces enjeux déclinent les aspirations fondamentales sur lesquelles repose le consensus calédonien : destin commun, rééquilibrage, développement durable, volonté partagée de construire le pays.



L'ordre dans lequel sont listés ces enjeux n'a aucune signification en termes de priorités

UNE RECONNAISSANCE DES DIFFÉRENTES COMPOSANTES DE LA SOCIÉTÉ CALÉDONIENNE, DE LEURS CULTURES ET IDENTITÉS PROPRES, ET DE LEUR IDENTITÉ COMMUNE

Il faut poursuivre le travail commun permettant la reconnaissance des différentes communautés vivant en Nouvelle-Calédonie. L'affirmation et la mise en valeur des richesses culturelles des différentes communautés, le développement de politiques interculturelles, et l'affichage d'une culture calédonienne vis-à-vis de l'extérieur conforteront le sentiment d'appartenance à une même société, et contribueront à la construction d'une identité commune.

L'accord de Nouméa, qui a consacré la pleine reconnaissance de l'identité kanak et légitimé les autres communautés, souligne la place particulière tenue par la culture kanak dans cet équilibre, et liste en ce sens les actions à mettre en œuvre.

DES RELATIONS PLUS HARMONIEUSES ENTRE CULTURE KANAK ET MODERNITÉ

La communauté kanak subit d'importants bouleversements sociaux, qui nécessitent d'être accompagnés. Plus particulièrement une partie de la population kanak souhaite intégrer l'économie de marché, par le salariat ou le projet d'entreprise, et rencontre des difficultés tant du côté de son activité économique que de ses relations coutumières. Trouver une issue à ces problèmes est un enjeu pour le développement du pays. Il faut que les Kanak et leurs employeurs partagent leur vision de ces problèmes : d'une part il faut tenir compte des réalités sociales kanak dans le monde du travail ; d'autre part, il faut généraliser l'adhésion à l'idée que le développement du pays passe par le respect des réalités du monde de l'entreprise et nécessite professionnalisme et compétence.

DES POLITIQUES DE SOLIDARITÉ ET D'ÉGALITÉ DES CHANCES POURSUIVIES ET CONFORTÉES

En Nouvelle-Calédonie comme ailleurs, la structure de la société évolue et l'accompagnement de ces évolutions constitue un enjeu. Des politiques de solidarité se mettent progressivement en place, mais les budgets sociaux sont encore modestes au regard des richesses du pays. Tout en préservant la solidarité familiale océanienne, et en évitant l'écueil de l'assistanat, il faudra trouver des solutions nouvelles, des adaptations des dispositifs visant à conforter l'égalité des chances.

UN ACCÈS AU LOGEMENT POUR TOUS

Chaque ménage doit pouvoir trouver un cadre de vie adéquat, favorisant ainsi l'égalité des chances. Résorber l'habitat précaire ou insalubre, diminuer les phénomènes de sur-occupation, répondre à un nombre de ménages en forte croissance d'ici 2025, nécessitent de créer les conditions d'un développement du logement, et de permettre aux familles d'y accéder dans des conditions compatibles avec leurs ressources.

UN SYSTÈME DE SANTÉ PÉRENNISÉ ET UNE MEILLEURE PRÉVENTION

Le système de santé actuel, même s'il n'est pas parfait, est considéré comme performant. Cependant, face à un coût des soins qui augmente, à une population qui croît, qui vieillit et qui a des exigences nouvelles, il faudra réussir à maintenir l'efficacité de ce système, renforcer la prévention et assurer la protection sociale de tous.

UN PROJET ÉDUCATIF AU SERVICE DU DESTIN COMMUN

L'éducation et l'amélioration de la compétence des jeunes sont des éléments primordiaux dans la construction d'un pays. La définition et la mise en œuvre d'un projet éducatif doit permettre à chacun de trouver sa place dans la société et de participer au développement de la Nouvelle-Calédonie. Un tel projet éducatif inclut la formation et le recrutement des personnels, les dispositifs d'orientation et les programmes scolaires, qui doivent prendre en considération les réalités culturelles. Mais sont aussi visés la relation avec les familles, le soutien scolaire, les transports et l'hébergement, qui favorisent l'accès de tous au système éducatif et améliorent les conditions de la réussite scolaire. Placer le destin commun au cœur du projet éducatif renvoie enfin aux notions de respect mutuel, de civisme, de responsabilité individuelle et collective, de valeur du travail.

DES COMPÉTENCES MIEUX DÉVELOPPÉES, POUR CONSTRUIRE LE PAYS

Même si d'importants efforts ont déjà été faits, le niveau général de compétence doit encore progresser, par la formation et par l'expérience qui seront acquises tant sur place qu'hors du territoire. Les Calédoniens doivent être mieux préparés aux métiers d'aujourd'hui et de demain : en cohérence avec l'enjeu d'un système éducatif plus efficace, il faut que les bacheliers soient plus nombreux, de même que les diplômés de l'enseignement supérieur ; il faut également une formation professionnelle répondant mieux aux besoins de développement du pays.

UNE STRATÉGIE ÉCONOMIQUE PLUS ORIENTÉE SUR LA COMPÉTITIVITÉ

Après avoir connu un développement économique très important mais reposant principalement sur la substitution aux importations, la Nouvelle-Calédonie doit maintenant faire des choix économiques clairs qui vont structurer le pays durablement. La demande intérieure est en train de changer et l'environnement extérieur évolue vite. La Nouvelle-Calédonie doit donc définir les secteurs vers lesquels orienter en priorité son économie, certes en tenant compte de critères tels que l'élargissement du tissu économique sur le territoire, la réponse aux besoins de développement du pays et l'adéquation aux viviers de population, mais en visant aussi à renforcer :

- · la compétitivité,
- la diversification des exportations,
- la réponse aux attentes des consommateurs.



Au-delà de ces choix de nature stratégique, il faudra définir, de façon concertée entre acteurs, la stratégie de mise en œuvre de ces priorités :

- prévision des besoins d'emploi par secteurs et développement de formations appropriées,
- renforcement de la structuration des filières prioritaires,
- appui à la recherche et à l'innovation, aux démarches qualité, à l'application des règles environnementales,
- accueil de partenaires maîtrisant des savoir-faire inexistants sur place,
- · appui logistique,
- règles de subventionnement et fiscalité,
- · accompagnement foncier,
- · accompagnement à l'exportation,
- accompagnement des entreprises en mutation,
- synergie entre secteurs public et privé.

DES FRUITS DE LA CROISSANCE MIEUX RÉPARTIS, EN MÊME TEMPS QU'UNE VIE MOINS CHÈRE

Le problème de la vie chère est l'un des principaux, sinon le principal problème des Calédoniens au quotidien. Il est indissociable de l'enjeu de réduction des inégalités, car le résoudre nécessite de mettre en œuvre de façon cohérente, avec un dosage approprié, des actions complémentaires. Notamment :

- une baisse des prix peut résulter d'une lutte contre les marges abusives ; ceci renvoie en priorité à l'animation de la concurrence ainsi qu'à la maîtrise des prix et des marges ;
- une augmentation du pouvoir d'achat peut être obtenue par une meilleure répartition de la valeur ajoutée des entreprises, entre les salaires et la rémunération du capital. Cette évolution sera facilitée si les entreprises gagnent en productivité, notamment à travers le développement des compétences (voir enjeu précédent);
- une voie également possible consisterait à prélever plus d'impôts directs (sur les entreprises, les revenus, le patrimoine, les ressources minières, la consommation, la pollution, etc.) afin d'assurer une redistribution (qui peut passer par des aides sociales, mais aussi par des emplois dans des services d'utilité générale).

UNE STRATÉGIE MINIÈRE À PARFAIRE

Plusieurs questions importantes doivent être résolues concernant le secteur de la mine et de la métallurgie :

- comment consolider la position de la Nouvelle-Calédonie dans le cercle fermé des grands pays producteurs, et ainsi générer, pour les collectivités publiques et leurs opérateurs, des retombées optimales?
- comment utiliser au mieux les recettes attendues au terme des allègements fiscaux accordés aux nouveaux investissements ?
- comment moins subir les aléas du prix mondial du nickel, surtout quand ce secteur représentera près du tiers du PIB du pays ?
- comment faire en sorte que l'activité minière et métallurgique s'intègre au mieux dans les objectifs socio-économiques du pays, notamment si la poursuite du développement de ce secteur nécessite de nouvelles usines ?
- comment mieux intégrer les enjeux d'énergie, de réchauffement climatique et d'environnement (notamment l'accélération de le réhabilitation des anciennes mines) dans la politique minière ?



UNE AGRICULTURE PLUS PERFORMANTE

En réponse à une demande intérieure qui évolue en quantité et en niveau de qualité, à un exode rural qu'il faut freiner, aux risques de pénurie alimentaire au plan mondial, à une demande permanente de meilleure prise en compte de l'environnement et au besoin de diversifier nos exportations, l'agriculture calédonienne doit se structurer et améliorer ses performances.

Une politique de l'emploi donnant sa chance à tous, et prévenant le risque de déficit de main d'œuvre.

UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI RESTE À AFFIRMER, TENANT COMPTE D'UNE SITUATION PARADOXALE

Le chômage ne touche plus en Nouvelle-Calédonie que les personnes non ou peu qualifiées, et le développement du pays ne doit pas se faire sans leur concours. Il nous faut accompagner ces personnes vers l'emploi. Le développement des compétences a été, à ce titre, déjà identifié comme un enjeu spécifique. L'effort en matière d'insertion doit manifestement être poursuivi, de même qu'il faudra résoudre certains problèmes logistiques d'accès à l'emploi, et travailler la question de la motivation de ces publics.

Mais, dans le même temps, la pénurie de main d'œuvre qui touche aujourd'hui de nombreux secteurs est appelée à durer et peut dégrader notre compétitivité. Les réponses à y apporter sont multiples : formation, soutien de la productivité, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, amélioration de l'ascenseur social par l'encouragement de parcours professionnels valorisants.

Les niveaux de salaires par secteur sont une question clé : le développement de secteurs tels que le tourisme ou l'agriculture est compromis par la faible attractivité de leurs salaires, par comparaison à ceux proposés par la mine ou la fonction publique.

Des textes devront cadrer la priorité au recrutement local ; ces textes pourront évoluer au fil du temps, car la meilleure réponse aux attentes sociales résulte de politiques plus en amont : développement économique, qualification et accompagnement vers l'emploi. La Nouvelle-Calédonie a aussi besoin de s'ouvrir, de façon maitrisée et assumée, à une main d'œuvre extérieure utile à la performance des entreprises et au dynamisme de toute la société.

Enfin, prévenir la conflictualité et privilégier la concertation restent des objectifs cruciaux.

UN TISSU ÉCONOMIQUE MIEUX RÉPARTI

Mettre en œuvre l'objectif du rééquilibrage nécessite d'affirmer, à échelle intercommunale, des stratégies de développement économique, en cohérence avec les politiques définies à l'échelle du pays. C'est dans ce cadre que seront soutenus les projets de développement local (ou micro-projets) pour freiner l'exode rural. La côte Est et les îles, qui manquent de perspectives et sont peu concernées par les grands projets structurants, doivent être particulièrement ciblées.



VKP, PÔLE CLÉ DU RÉÉQUILIBRAGE

La mise en place de l'usine du Nord offre une opportunité exceptionnelle d'organiser le rééquilibrage autour d'un pôle de développement réellement structurant. La réussite de ce second pôle de développement et d'activités ne pourra se faire qu'en veillant à ce que l'effet d'entraînement de l'usine du Nord soit le plus fort possible sur l'ensemble du développement économique du Nord. Les politiques d'aménagement qui l'accompagnent devront donc permettre à l'agglomération de Voh-Koné-Pouembout de rayonner sur le Nord, en complémentarité de l'influence de Nouméa.

Rééquilibrer, ce n'est pas pour autant oublier la vocation territoriale de l'agglomération capitale, celle d'appuyer et dynamiser le reste du pays et de rayonner vers l'extérieur, sur les plans économique, culturel, des services, de la formation, etc.

DES SERVICES ET DES INFRASTRUCTURES DE TRANS-PORT RÉPONDANT MIEUX AUX BESOINS DU PAYS

L'offre de transports de voyageurs et de fret d'intérêt territorial, tous modes confondus, doit être améliorée. L'enjeu de la desserte des îles et inter-îles a été particulièrement identifiée, notamment concernant le fret. De même, la question des transports terrestres est dépendante du réseau routier dont la qualité de certains axes est insuffisante.

L'amélioration des transports urbains, sujet qui avance sur le grand Nouméa à travers le projet de plan de déplacement, est également une question essentielle pour la qualité de vie et la protection de l'environnement.

UNE COUVERTURE AMÉLIORÉE DU TERRITOIRE PAR LES SERVICES

Une offre de services de qualité, large et diversifiée est un élément indispensable de la qualité de vie et contribue à fixer les populations en milieu rural. Malgré la difficulté posée par la faible densité démographique, il faudra notamment achever la couverture territoriale sur les services essentiels : eau potable, électricité, enlèvement des déchets, téléphonie, télévision, couverture numérique. Il s'agira également d'améliorer l'offre sur certains services insuffisamment développés (par exemple : crèches, stations-service, maisons de retraite). Il y a un intérêt particulier à développer les services rendus à distance (par exemple : démarches administratives par téléphone, vente par correspondance, réseau de visioconférence), les services itinérants et les transports de colis à domicile.

UNE POLITIQUE FONCIÈRE ET UNE PLANIFICATION DE L'ESPACE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

L'accès à la terre, notamment du fait du prix du foncier, constitue un problème freinant significativement le développement, notamment en zone périurbaine. C'est là un paradoxe car de vastes espaces inutilisés existent. Résoudre ce



paradoxe suppose de poser différemment la problématique de la gestion du foncier, qui doit pouvoir mieux intégrer les objectifs du pays en matière de développement urbain et rural.

Il faudra en particulier des règles générales d'urbanisme, notamment pour réserver des terrains à des projets d'intérêt général ou définir la vocation et l'usage des terres. La prise en compte de l'environnement et des risques est essentielle dans ces outils. On pourra aussi étudier des outils fiscaux, ou charger un organisme de créer et gérer des réserves foncières.

En même temps qu'il confirme la poursuite des attributions de terres, l'accord de Nouméa préconise, pour répondre aux demandes exprimées au nom du lien à la terre, la mise en place de « nouveaux mécanismes juridiques et financiers ». Il peut y avoir là une voie pour répondre à l'objectif de sécurisation du foncier portant des activités économiques.

La valorisation des terres coutumières devient un enjeu de plus en plus affirmé. Il est nécessaire d'y garantir tout type d'investissement, de définir les droits associés au foncier, d'assurer la stabilité des baux fonciers et de clarifier les règles d'urbanisme qui peuvent s'y appliquer.

DES COMMUNES MIEUX DOTÉES POUR ORIENTER ET ACCOMPAGNER LEUR DÉVELOPPEMENT

Le développement des communes induit de nouveaux besoins d'équipement, alors même qu'elles ne maîtrisent pas leurs recettes. Un équilibre est à trouver entre la modification de la répartition des dotations et subventions qu'elles reçoivent (de l'État, de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces) et celle des impôts et taxes qu'elles peuvent lever.

UNE GESTION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES, ADAPTÉE À DES MILIEUX EXCEPTIONNELS

Les milieux naturels calédoniens sont incomparables et rendent à la société des services inestimables. Les moyens mis en œuvre pour les connaître, les préserver et en assurer un usage durable ne sont pas encore à la hauteur des enjeux. Certains retards, variables suivant les thèmes et les secteurs de l'archipel, sont flagrants, sur la gestion de l'eau et de l'assainissement, la prévention des incendies, la gestion des déchets, la prévention et la lutte contre les pollutions, la protection et la valorisation de la biodiversité, la prévention des espèces envahissantes. Des outils permettant de renforcer la cohérence entre acteurs à l'échelle territoriale devront être étudiés, notamment à travers des stratégies et des actions territoriales ou inter-provinciales. De meilleures dotations seront nécessaires, car ces politiques sont globalement mal financées aujourd'hui. Un examen plus approfondi des conséquences de la charte constitutionnelle et des conventions internationales devrait également être entrepris.



UN PAYS PRÉPARÉ À L'ÈRE DE L'ÉNERGIE CHÈRE ET ENGAGÉ CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

La réduction de la dépendance énergétique implique un développement plus prononcé des énergies renouvelables, des actions favorisant une baisse de la consommation d'électricité et une maîtrise de la demande en énergie issue du secteur des transports.

La Nouvelle-Calédonie n'a pris aucune position vis-à-vis de la lutte mondiale contre le changement climatique. Il nous faut dire plus clairement si la Nouvelle-Calédonie sera ou non à l'intérieur du périmètre national pour le protocole qui prendra la suite de celui de Kyoto. Parallèlement, des objectifs doivent être arrêtés et des politiques mises en œuvre pour diminuer ou compenser les émissions de CO2, à compter de la situation qui résultera de la mise en service des grands projets métallurgiques.

UNE ACTION PUBLIQUE COHÉRENTE ET EFFICACE, UNE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES CLARIFIÉE, UN DROIT PLUS LISIBLE ET PLUS COMPLET

Rendre l'action publique plus cohérente et plus efficace est une condition clef du développement. Cela renvoie à un besoin de plus d'évaluation des politiques publiques, d'observatoires, de lieux de débat, de schémas concertés assurant un cadre de cohérence pour les politiques mises en œuvre par les collectivités. Pour cela, la clarification progressive des compétences est nécessaire, en se dotant d'outils plus efficaces d'arbitrage des difficultés d'interprétation des textes.

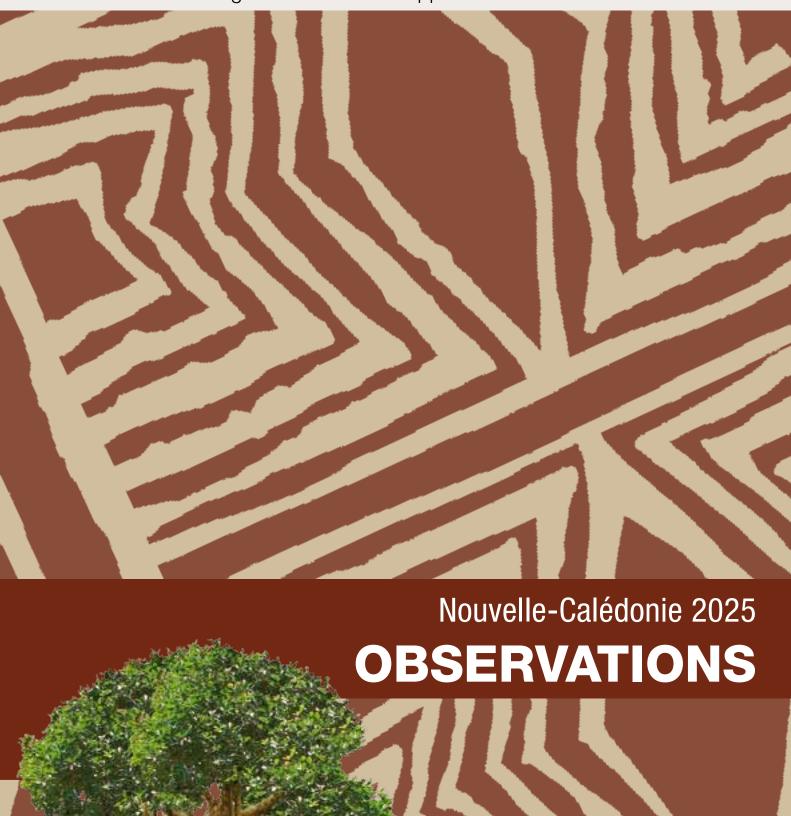
Un droit lisible, accessible, cohérent, couvrant les besoins de la société sans être trop complexe, est indispensable au développement. L'enjeu de produire plus de codes et de textes consolidés, de poursuivre la publication du droit par l'outil Juridoc est bien reconnu. L'enjeu de compléter le droit dans certains secteurs relève d'une question plus complexe, les moyens étant ceux d'un pays de 240 000 habitants. Les normes et règles touchant à la sécurité des personnes sont une priorité.

UNE INTÉGRATION RÉGIONALE RENFORCÉE, UNE POPULATION MIEUX PRÉPARÉE À L'OUVERTURE SUR LE MONDE

Les échanges entre les hommes et des liens d'interdépendance entre la Nouvelle-Calédonie et les pays de la région et du monde vont continuer à se développer à un rythme soutenu confirmant l'intérêt de la poursuite de l'intégration de la Nouvelle-Calédonie aux organisations régionales. Cette intégration doit être renforcée. Les objectifs à atteindre doivent être clarifiés, en tenant compte de la position que la Nouvelle-Calédonie souhaite avoir par rapport à l'Europe. La mise en œuvre de partenariats techniques, de formations mutualisées, de collaborations culturelles, de partenariats industriels et commerciaux peuvent servir son développement. Pour que cela soit bénéfique, la population doit être préparée à mieux appréhender ces évolutions. Il est notamment important qu'elle soit mieux formée en matière de langues étrangères et de technologies de l'information.

Nouvelle-Calédonie 2025

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



127



NOUVELLE CALEDONIE

ASSEMBLEE DE LA PROVINCE NORD

Présidence B.P.41 – 98860 KONE Tel. : 47.71.40 Fax : 47.23.35

E-mail: presidence@province-nord.nc

Koné le 08 décembre 2009

Je voudrai tout d'abord saluer la reprise des travaux sur le SADNC et, à travers vous Monsieur le membre du Gouvernement, chargé de ce schéma, remercier la cellule projet et la cellule planification du GNC pour ce fastidieux travail mené depuis la 1ère conférence des acteurs à Koné, en mai de l'année dernière.

Au stade du calendrier revu lors du séminaire du 31 août dernier, l'image générale rendue par le document «Les rapports des 9 ateliers du diagnostic » de Janvier 2009, et notamment les réalités constatées dans ces 9 ateliers, traduisent déjà une grande partie de ces déséquilibres, qu'ils soient d'ordre économique et social et/ou d'ordre structurel. La Province Nord partage déjà cet état des lieux.

Et puisque vous sollicitez des observations sur sa synthèse « Diagnostic et enjeux », et dans la perspective du 3ème comité de pilotage qui se tiendra ce lundi 14 décembre 2009, permettez-moi de vous faire part de mes observations.

Si le présent diagnostic affiche déjà une grande partie des problématiques, il me semble en effet que la réalité sociétale qui compose le ¾ de la province nord n'est pas été intégralement analysée sous l'angle de l'analyse diagnostic, et précisément sur le plan des forces et des opportunités.

Les appréciations sur l'évolution future ainsi que les analyses qui doivent identifier les enjeux économiques, environnementaux, sociaux et culturels doivent à mon sens procéder d'un minimum de recul.

Or certaines appréciations et analyses me paraissent relever exclusivement d'une approche urbaine des problématiques calédoniennes et/ou sous l'angle exclusif d'un modèle sociétal dont la prégnance, dans ces territoires du nord, est quasiment nulle parce que justement le dit modèle n'y trouvait aucun intérêt. Occulter des autres dynamiques sociétales et b'en retenir que leurs faiblesses et numbres, c'est à mon sens, l'erreur historique et politique dont nous tentons aujourd'huillet ensemble, d'en enrayer les effets.

Accest et si je parrage cet état des lieux du déséquilibre, vous me permettrez d'etre réservé quant any approches et analyses qui se proposent de les exploquer. Bien entendu, ces travaux ne sont pas recminés et je me doute pas un instant de la volonté des colédoniens d'ailer de l'avant, j'en ai pour preuve l'esprit qui amme de document et notomment la volonté affichée de reussia cotre recondation sociale.

Amer je platde pour une reelle prise en compte, et pour la secondo phase de ces traviux, de l'impact des sociétés océaniennes et en particulier de l'organisation traditionnelle Banak dans cet état des heux. Un impact qui n'en contribue pas moins à la cobésion sociale et notamment en amortissant les offets pervers d'un système marchand qui n'déjà exclu tout ce (un n'était pas économiquement rentable.

On doit pouvoir moaver les voies et les moyens permettant à nos concitoyens relevant des terres contunières et des dynamiques sociétales océaniennes, de se développer, de s'epanouir dans leur environnement geographique et culturel tout en leur laissant le choix et sactout les possibilités d'opèrer les transformations sociales et économiques qu'ils estimerout nécessaires dans lour environnement.

Amsi et da delà de la quête de rentabilité économique, ils parta iperent comme les autres exteyens à la défaultion sociétale de ce destin communique nons appelons de tous nos van x

Quant à la phase de défination des objentations que nous aborderois dés la validation de ce diagnostic, et à la terrare de ces propositions d'enjeux, je planderas pour la prodence car si je conçois parfaitement que chaque système est perfectible et qu'il est traijours possible de le « corriger », il faut éviter certaines notions qui suggérent la mise à l'écort d'une partie du nos populations avec pour seuje perspective de bénéficier de la charité publique.

A mon sens, l'objet de ce schéma n'est pas d'organiser la permanence d'une action curative vouée à alterer les effets négatifs d'un système qui n'est pas remis en cause ni dans son principe, ne dans ses méconismes genérateurs d'inégalités.

Ainsi et pour ne pas nous contenter de « ponser » les plaies d'un mal qu'en laisse courir, nous pouvons au moins ambitionner de lumiter, voire éradiquer, les lacteurs shucharels déséqualibrants et discriminocolres qui pésent non soulement sur les parcours scolaires mais de façon générale sur le quotidien des calédomens.

Enfin et pour contrabuer à la definition des orientations qui engagent notre somété de demant, à m'apparaît pécessaire, et à la fecture de ce « diagnostic et enjeux », que l'espace communication et médics participe sussi à la définition et à la qualité de ce devenir commun, et notomatent en matière de démogratie. Pourquoi pas une thématique » Démogratic et societé » !

Vous remerciant de votre attention et vous assurant de mon adhésion à ces travaux et de mon sounen dans cette seconde phase que nous câlons aborder, je vous prie de trouver en annexe jointe, mes observations sur vos propositions d'enjeux.

Le Président de la Prevince Nord

Part NEAOUTYINE

Simon LOBECKHOTE

Membre du Gouvernement de la Nouvelle Calédonie

Chargé du Schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle Calédonie

ANNEXE

LES GRANDS ENJEUX POUR 2025

2

Des relations plus harmonieuses entre culture kanak et modernité

La communauté kanak subit d'importants bouleversements sociaux, qui nécessitent d'être accompagnés. Plus particulièrement une partie de la population kanak souhaite intégrer l'économie de marché, par le salariat ou le projet d'entreprise, et rencontre des difficultés tant du côté de son activité économique que de ses relations coutumières. Trouver une issue à ces problèmes est un enjeu pour le développement du pays. Il faut que les Kanak et leurs employeurs partagent leur vision de ces problèmes : d'une part il faut tenir compte des réalités sociales kanak dans le monde du travail ; d'autre part, il faut généraliser l'adhésion à l'idée que le développement du pays passe par le respect des réalités du monde de l'entreprise et nécessite professionnalisme et compétence.

A mon sens et formulé ainsi, c'est positionné maladroitement des enjeux que d'opposer la culture Kanak au mode de vie dit moderne (modernité c'est un peu vide de sens). Dans tous processus de développement, les structures sociales mutent et se transforment, développant ainsi des problématiques nouvelles. L'organisation traditionnelle Kanak n'échappe pas à cette règle.

L'enjeu ici serait plutôt de faire en sorte que les Kanaks puissent se mouvoir au sein de leur organisation traditionnelle, vivre leur culture, tout en pouvant, sur terres coutumières et en dehors, exercer des activités salariales et/ou développer des activités économiques.

L'implication des ressortissants de la coutume kanak, dans la zone VKP, confirme la viabilité de cette dualité même si effectivement cela génère parfois des difficultés. C'est là ou réside l'enjeu.

3

Des politiques de solidarité et d'égalité des chances poursuivies et confortées

En Nouvelle-Calédonie comme ailleurs, la structure de la société évolue et l'accompagnement de ces évolutions constitue un enjeu. Des politiques de solidarité se mettent progressivement en place, mais les budgets sociaux sont encore modestes au regard des richesses du pays. Tout en préservant la solidarité familiale océanienne, et en évitant l'écueil de l'assistanat, il faudra trouver des solutions nouvelles, des adaptations des dispositifs visant à conforter l'égalité des chances.

Comme je l'ai formulé, l'égalité des chances ne doit intervenir que lorsqu'on a structurellement fait le nécessaire pour réduire, voire gommer les inégalités entre citoyens.

J'en conviens parfaitement avec vous sur la nécessité de préserver la solidarité océanienne, et en particulier la solidarité kanak, et rappelle à ce titre que certaines problématiques pourraient trouver voies de solution si les «forces et les opportunités» de la société traditionnelle kanak avaient été relevées dans le diagnostic.



Un accès au logement pour tous

Chaque ménage doit pouvoir trouver un cadre de vie adéquat, favorisant ainsi l'égalité des chances. Résorber l'habitat précaire ou insalubre, diminuer les phénomènes de sur-occupation, répondre à un nombre de ménages en forte croissance d'ici 2025, nécessitent de créer les conditions d'un développement du logement, et de permettre aux familles d'y accéder dans des conditions compatibles avec leurs ressources.

Cet enjeu du logement doit prendre en compte les conditions parfois limites de certaines tribus, et notamment sur le plan sanitaire et environnemental. Pour rappel, la Nouvelle Calédonie en dénombre tout de même 340 tribus.



Des fruits de la croissance mieux répartis, en même temps qu'une vie moins chère

Le problème de la vie chère est l'un des principaux, sinon le principal problème des Calédoniens au quotidien. Il est indissociable de l'enjeu de réduction des inégalités, car le résoudre nécessite de mettre en œuvre de façon cohérente, avec un dosage approprié, des actions complémentaires. Notamment :

 une baisse des prix peut résulter d'une lutte contre les marges abusives ; ceci renvoie en priorité à l'animation de la concurrence ainsi qu'à la maîtrise des prix et des marges ;

 une augmentation du pouvoir d'achat peut être obtenue par une melleure répartition de la valeur ajoutée des entreprises, entre les salaires et la rémunération du capital.
 Cette évolution sera facilitée si les entreprises gagnent en productivité, notamment à travers le développement des compétences (voir enjeu précédent);

 une voie également possible consisterait à prélever plus d'impôts directs (sur les entreprises, les revenus, le patrimoine, les ressources minières, la consommation, la pollution, etc.) afin d'assurer une redistribution (qui peut passer par des aides sociales, mais aussi par des emplois dans des services d'utilité générale).

Un accompagnement par une fiscalité moderne et des dispositifs de contrôle et de moralisation de l'activité économique.

5



Une politique de l'emploi donnant sa chance à tous, et prévenant le risque de déficit de main d'œuvre

Une politique de l'emploi reste à affirmer, tenant compte d'une situation paradoxale.

Le chômage ne touche plus en Nouvelle-Calédonie que les personnes non ou peu qualifiées, et le développement du pays ne doit pas se faire sans leur concours. Il nous faut accompagner ces personnes vers l'emploi. Le développement des compétences a été, à ce titre, déjà identifié comme un enjeu spécifique. L'effort en matière d'insertion doit manifestement être poursuivi, de même qu'il faudra résoudre certains problèmes logistiques d'accès à l'emploi, et travailler la question de la motivation de ces publics.

Mais, dans le même temps, la pénurie de main d'œuvre qui touche aujourd'hui de nombreux secteurs est appelée à durer et peut dégrader notre compétitivité. Les réponses à y apporter sont multiples : formation, soutien de la productivité, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, amélioration de l'ascenseur social par l'encouragement de parcours professionnels valorisants.

Les niveaux de salaires par secteur sont une question clé : le développement de secteurs tels que le tourisme ou l'agriculture est compromis par la faible attractivité de leurs salaires, par comparaison à ceux proposés par la mine ou la fonction publique.

Des textes devront cadrer la priorité au recrutement local ; ces textes pourront évoluer au fil du temps, car la meilleure réponse aux attentes sociales résulte de politiques plus en amont : développement économique, qualification et accompagnement vers l'emploi. La Nouvelle-Calédonie a aussi besoin de s'ouvrir, de façon maitrisée et assumée, à une main d'œuvre extérieure utile à la performance des entreprises et au dynamisme de toute la société.

Enfin, prévenir la conflictualité et privilégier la concertation restent des objectifs cruclaux.

Je ne partage pas cette formulation d'un état des lieux qui est exact. Le paradoxe pour moi c'est que les citoyens calédoniens qui devraient bénéficier de l'exploitation de leurs ressources naturelles ou des retombées de cette exploitation, sont plus touchés par le chômage, et notamment la jeunesse, parce qu'ils représentent la plus grande proportion de personnes non ou peu qualifiées.

L'enjeu ici est de trouver les voies et les moyens pour les insérer. Affirmer cela n'interdit pas le recours à la main d'œuvre extérieure. Aussi il ne semble pas nécessaire d'ajouter que la N-C a besoin de main d'œuvre extérieure.

14

VKP, pôle clé du rééquilibrage

La mise en place de l'usine du Nord offre une opportunité exceptionnelle d'organiser le rééquilibrage autour d'un pôle de développement réellement structurant. La réussite de ce second pôle de développement et d'activités ne pourra se faire qu'en veillant à ce que l'effet d'entraînement de l'usine du Nord soit le plus fort possible sur l'ensemble du développement économique du Nord. Les politiques d'aménagement qui l'accompagnent devront donc permettre à l'agglomération de Voh-Koné-Pouembout de rayonner sur le Nord, en complémentarité de l'influence de Nouméa.

Rééquilibrer, ce n'est pas pour autant oublier la vocation territoriale de l'agglomération

capitale, celle d'appuyer et dynamiser le reste du pays et de rayonner vers l'extérieur, sur les plans économique, culturel, des services, de la formation, etc.

Est-ce nécessaire de rajouter le dernier paragraphe. Pour moi ce n'est pas un enjeu, c'est déjà une réalité.



Des services et des infrastructures de transport répondant mieux aux besoins du pays

L'offre de transports de voyageurs et de fret d'intérêt territorial, tous modes confondus, doit être améliorée. L'enjeu de la desserte des îles et inter-îles a été particulièrement identifiée, notamment concernant le fret. De même, la question des transports terrestres est dépendante du réseau routier dont la qualité de certains axes est insuffisante.

L'amélioration des transports urbains, sujet qui avance sur le grand Nouméa à travers le projet de plan de déplacement, est également une question essentielle pour la qualité de vie et la protection de l'environnement.

Pas d'observations si ce n'est de rappeler l'enjeu de la desserte aérienne intérieure sur le plan de continuité du service public et notamment des besoins de couverture sanitaire.

18

Des communes mieux dotées pour orienter et accompagner leur développement

Le développement des communes induit de nouveaux besoins d'équipement, alors même qu'elles ne maîtrisent pas leurs recettes. Un équilibre est à trouver entre la modification de la répartition des dotations et subventions qu'elles reçoivent (de l'État, de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces) et celle des impôts et taxes qu'elles peuvent lever.

Pas d'observations sur l'état des lieux mais je ne partage pas dans l'état, la proposition de modifier la répartition des dotations et subventions que les communes reçoivent. On peut, à ce stade, se contenter de relever la faiblesse des moyens des communes.

19

Une gestion durable des ressources naturelles renouvelables, adaptée à des milieux exceptionnels

Les milieux naturels calédoniens sont incomparables et rendent à la société des services inestimables. Les moyens mis en œuvre pour les connaître, les préserver et en assurer un usage durable ne sont pas encore à la hauteur des enjeux. Certains retards, variables suivant les thèmes et les secteurs de l'archipel, sont flagrants, sur la gestion de l'eau et de l'assainissement, la prévention des incendies, la gestion des déchets, la prévention et la lutte contre les pollutions, la protection et la valorisation de la biodiversité, la prévention des espèces envahissantes. Des outils permettant de renforcer la cohérence entre acteurs à l'échelle territoriale devront être étudiés, notamment à travers des stratégies et des actions territoriales ou inter-provinciales. De meilleures dotations seront nécessaires, car ces politiques sont globalement mai financées aujourd'hui. Un examen plus approfondi des conséquences de la charte constitutionnelle et des conventions internationales devrait également être entrepris.

Il faut formuler ici l'enjeu qui consiste à protéger le patrimoine génétique naturel calédonien et dans le sens d'une valorisation en faveur du Pays (Transformation locale, valorisation des molécules, etc...)

134



SECRETARIAT GENERAL

Le Secrétaire Général

9 route des Artifices BP L1 98849 NOUMEA CEDEX

> Téléphone 25.80.00

Télécopie 25.80.44

Mél sg@province-sud.nc

affaire suivie par : Christophe LAMBERT à

Monsieur le chef du service de l'aménagement et de la planification,

Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

N°2010-3211/SG

Nouméa, le 18 janvier 2010.

Objet : observations sur le projet de document « Nouvelle-Calédonie 2025 :

diagnostic et enjeux » (version de septembre 2009) Référence : comité de pilotage du 14 décembre 2009 Pièce jointe : Aucune pièce jointe pour ce courrier

Monsieur le chef de service,

Le document « Nouvelle-Calédonie 2025 : diagnostic et enjeux » (version de septembre 2009) qui a été présenté au comité de pilotage du 14 décembre dernier appelle, de la part de la province Sud, deux observations générales et une série d'observations plus ponctuelles.

La première observation générale résulte du temps écoulé entre la fin des travaux des ateliers du diagnostic et la publication du document de synthèse.

Ainsi, certains constats, vrais il y a un an, ne le sont plus, ou plus tout à fait, aujourd'hui.

C'est spécialement le cas lorsqu'il est fait part de défaut de politique de transport, ou de « tout routier ».

Il n'est évidemment pas dans notre propos de solliciter une actualisation générale du diagnostic et pas non plus, s'agissant des transports, d'occulter le rôle stratégique des transports en commun ou l'offre encore insuffisante en la matière.

La nécessité d'agir demeure, en commençant par la conduite des études utiles à la définition de solutions appropriées (qualité et régularité de service, prix, cohérence intermodale, périodicités ...).

Pour autant, l'ouvrage à paraître pourrait consigner que ceci est maintenant initié.

La secondu observation générale porte sur la forme et le style rédactionnel du document, notamment lorsqu'est abordée la notion centrale de rééquilibrage, ceuxci pouvant laisser troire à une mise en opposition des situations des différentes provinces

Cette mise en apposition n'est, évidemment, pas souhaitable ; elle n'est pas aon plus étayée par les faits

Commo l'a justement fait observer le Président Néaoutyme, c'est entre le milieu urbain et le milieu rural que la nécessité de rééquilibrage doit s'exercer.

La bonne prise en compte des territoires ruraux, en termes de becoms et de faiblesses mais aussi en termes de forces et d'opportunites, est une nécessité.

Force est lei de constater que la situation de l'intérieur de la province Sud, une fois retranché le grand Nouméa, est très proche de celle de la province Nord, et ce pour l'ensemble des indicateurs présentés dans « les rapports des 9 ateliers du diagnostic (janvier 2009) »

On peut rappeler, à cet effet, quelques formulations du compte-rendu de l'atelier 8 « organisation spatiale – occupation du sol, ruralité et urbanisation il qui situatent clairement les enjeux du rééquilibrage entre les territoires ruraus et la ville :

- Le résunté (p° 256) commençait fort justement en traitant des « relations entre Nouméa et le reste du territoire ... ».
- La même idée transparaissant dans le développement du rapport, notaminent aux points 2.8 p°263 (» la question fondamentale du rééquilibrage est plutôt celle de savoir comment, malgré l'attractivité structurelle de la capitale. limiter le contraste avec les communes de l'intérieur et des îles et permettre à celles di de micux vivre ») et 2.10 p°265 (» le rapport Nouméa / reste du territoire est souvent placé sous le seus paradigme de l'opposition ... »).

Nos observations plus parietuelles partent précisément sur différents points de l'activité, du développement et de l'environnement en milieu rural.
Elles sont les suivantes.

Page 66 · Article 3.6.8. - Zéme alinéa :

Le choix des filières prioritaires du domaine rural est effectué, en province Sud, selon une stratégie de soutien aux investissements qui est ajustée et validée chaque année par les élus provinciaux, puis publiée au Journal Officiel de la Nouvelle-Calédonie. La rédaction du 2⁶¹⁶ alinéa de l'article 3.6.8, n'en rend pas compte. Colte stratégie est définie comme suit :

- agriculture, élevages et production sylvicole : stratégie basée sur Canalyse actualisée du marché local et à l'exportation;
- aquaculture et pêche : stratégie basée sur une analyse de même nature complétée, pour la pêche, par l'analyse de l'état de la ressource.

Page 66 -- Article 3.6.9. :

L'autosoffisance alimentaire de la Nouvelle-Calédonie ou, tout au moins, la plus grande suffisance alimentaire possible, mérite d'être ajoutée à la liste des objectifs majeurs que l'article 3.6.9 propose.

Page 76 & 77 - Article 3.9. :

Le titre de l'article 3.9 semble bien excessif : les secteurs agricoles et aquacoles ont, certes, « atteint un polier » mais ils ne sont pas « en panne ».

L'analyse des différents indicateurs de ces secteurs en province Sud le montre explicitément : à quoi s'ajoute que les efforts consentis ces dernières années ont permis de poser les bases d'une nouvelle phase de développement de ces secteurs, laquelle débute maintenant.

La sous partie agricole, au 3.9.1., apparaît globalement sévère, avec des assertions exactes (difficultés d'accès au foncier, par exemple) mals aussi d'autres qui le sont moins (la mise en réseau des exploitations est, certes, encore à développer mais le fait majeur semble plutôt être que, effective depuis peu d'années, elle progresse vite) et d'autres, enfin, qui tiennent davantage du jugement de valeur que du constat avéré.

On aboutit ainsi à un raisonnement final un peu « plambiqué » et qui semble dénier à l'agriculture teut rôle de rééquilibrage, ce qui ne saurait être le cas.

La sous partie aquacole, au 3.9.2., est rédigée de manière plus « douce » alors que la crise que connaît le secteur aquacole peut être tenue pour bien plus forte.

Page 87 - Article 4.3.5. ;

L'image dépeinte par cet article n'est pas lausse mais gagnérait à être quelque peu tempérée

Ams), la rédoction ne doit pas laisser croire que le développement en milleu rural est circonsont aux seuls microprojets même s'ils sont Importants à tous points de vue.

Il pourrait, d'autre part, être signalé que le travail en réseau s'installe en agriculture. En province Sud, il est un axe prioritaire du développement surait et donne lieu à diverses initiatives par filières de production (réseau d'élevage bovin, réseau de protection biologique intégrée PBI dans le secteur maraicher, ...) ou par territoire (réseau d'opérateurs regroupés par la notion de qualité de terroir « Grandés Fougéres » dans la région de Farino, Moindou et Sarraméa)

Page 107 à 113 - Chapitre 5. ;

- Page 108 - Article 5.1.3. :

La faiblesse des moyens alloués avec, notamment, la rareté des outils fiscaux est un fait : elle mérite, par adleurs, d'être mise en perspective avec l'importance des enjeux environnementaux en Nouvelle-Catédonie.

Il existe, en effet, une disproportion majeure entre l'importance de ces enjeux (à titre d'illustration, la biodiversité de la Nouvelle-Calédonie est supérieure à celle de l'Europe entière) et la faiblesse numérique de la population calédonienne.

Il en résulte que cette population ne saurait supporter seule le niveau d'efforts utiles et qu'il est nécessaire de mobiliser des ressources autres.

Cette mobilisation est difficile. On notera, par exemple, que l'inscription des récifs au Patrimoine Mondial, soutenue par l'État, n'est pas encore accompagnée par des moyens supplémentaires de sa part (hors l'ouverture d'un bureau par l'agence nationale des aires marines protégées).

Page 108 – Article 5.2.3. :

Les efforts envers les forêts sèches sont justement cités. Pour autant, cela ne doit pas occulter l'importance des efforts nécessaires envers les autres écosystèmes calédoniens.

La conservation de la forêt sèche est une priorité à l'échelle mondiale ; elle l'est aussi au niveau local mais mérite d'y être relativisée. Notamment, cet écosystème ne représente qu'une petite partie de la biodiversité calédonienne.

Page 108 – Article 5.2.4 (et, plus généralement, l'ensemble du chapitre 5):
 La prévention contre les espèces envahissantes est évoquée en décrivant surtout sa composante aux frontières.

Il apparaît, cependant, important que le diagnostic rende compte, ensemble, des actions conduites aux frontières et à l'intérieur des frontières, d'une part, en matière de prévention mais aussi de gestion et de contrôle, d'autre part, et, enfin, qu'il mette ces actions en perspective avec l'importance des enjeux.

Ainsi abordée, l'analyse de la situation en matière d'espèces envahissantes mettra légitimement en évidence la priorité absolue à donner au contrôle des populations de cerfs sauvages.

Cette espèce exerce une atteinte majeure sur l'ensemble des milieux naturels et cultivés de la Grande-Terre, d'autant plus préoccupante qu'elle est diffuse, qu'elle atteint déjà, par endroits, des degrés irréversibles et, d'autre part, qu'elle ne dispense pas de considérer aussi les fonctions positives du cerf (auto consommation, perspective de développement à l'exportation, tourisme basé sur l'activité de chasse ...).

La problématique du cerf en Nouvelle-Calédonie mérite ainsi d'être traitée à 2 niveaux : celui de l'environnement et de sa protection, mais aussi celui du développement en milieu rural.

Il convient de citer ici l'existence du CREG (centre de régulation des gros gibiers) et les actions que les provinces ont engagées avec lui.

Telles sont les observations que la province Sud souhaite voir annexées au document « Nouvelle-Calédonie 2025 : diagnostic et enjeux », tel que le principe en a été convenu lors du comité de pilotage du 14 décembre dernier.

Je vous en souhaite bonne réception et vous prie d'agréer, Monsieur le chef de service, l'expression de ma considération distinguée.

> Le secrétaire général adjoint chargé de l'aménagement du territoire,

> > Dominique SIMONET.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS

ADIE Association pour le droit à l'initiative économique

ADRAF Agence de développement rural et d'aménagement foncier

AEP Adduction d'eau potable

AFD Agence française de développement BCM Budget consommation des ménages

BTP Bâtiment et travaux publics
BTS Brevet de technicien supérieur

CAFAT Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail

et de prévoyance des travailleurs salariés

CAMEX Cellule d'assistance aux marchés extérieurs

CAP Certificat d'aptitude professionnelle CCI Chambre de commerce et d'industrie

CERDI Centre d'études et de recherches sur le développement international

CEROM Comptes économiques rapides de l'outre-mer CNRT Centre national de recherche technologique CPGE Classe préparatoire aux grandes écoles DOM-COM Départements et collectivités d'outre-mer Etats généraux du logement social

EPIS Etablissement public d'incendie et de secours EVASAN Evacuations sanitaires par voie aérienne

FSH Fonds social de l'habitat

GDPL Groupement de droit particulier local

INSERM Institut national de la santé et de la recherche médicale

ICAP Institut calédonien de participation

IDCNC Institut pour le développement des compétences en Nouvelle-Calédonie

IEOM Institut d'émission d'outre-mer

IS Impôt sur les sociétés

ISD Installations de stockage des déchets

ISEE Institut de la statistique et des études économiques KNS Koniambo Nickel Société par actions simplifiée

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

OCEF Office de commercialisation et d'entreposage frigorifique

OGAF Opérations groupées d'aménagement foncier OPT Office des postes et télécommunications

PDAN Plan de déplacement de l'agglomération nouméenne

PDTC Plan de développement touristique concerté
PIB Produit intérieur brut
PUD Plans d'urbanisme directeur

RUAMM Régime unifié d'assurance maladie-maternité SDAU Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

SEM Sociétés d'économie mixte

SIC Société immobilière de Nouvelle-Calédonie

SLN Société Le Nickel
SMG Salaire minimum garanti
SMSP Société minière du Pacifique Sud

SPMSC Société de participation minière du sud calédonien

STCPI Société territoriale calédonienne de participation industrielle

TBI Taxe de base à l'importation

TCPPL Taxe conjoncturelle pour la protection de la production locale

TGI Taxe générale à l'importation

TSPA Taxe de soutien aux productions agricoles UNC Université de la Nouvelle-Calédonie

UNESCO Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture

VKP Pôle Voh-Koné-Pouembout ZAC Zone d'aménagement concerté

BIBLIOGRAPHIE

- [1] Adéfrance, SECAL, AD'UA, Vers un projet d'agglomération le cadre du développement urbain, social et économique pour les quatre communes du Grand Nouméa, Décembre 2005
- [2] ADRAF, Actes du séminaire "foncier et développement en Nouvelle-Calédonie" Centre Culturel Tjibaou, les 10, 11 et 12 octobre 2001
- [3] Agence sanitaire et sociale, Enquête sur la santé et les consommations lors de la journée d'appel de préparation la défense (ESCAPAD), 2005
- [4] Agora, IRD, Livre blanc sur la recherche en sciences humaines et sociales en Nouvelle-Calédonie Recommandations et Orientations, Avril 2006
- [5] Algoé consultants, Etude sur les activités potentielles d'un pôle de compétitivité sur les écosystèmes en Nouvelle-Calédonie, Juillet 2008
- [6] Amblard O., Plan d'aménagement numérique de la Nouvelle-Calédonie premier rapport d'étape, Mars 2009
- [7] Belorgey G., Le défi des singularités Rapport du commissariat général du plan, 1993
- [8] Benard E. (EGIS), Synthèse sur la desserte maritime entre la Grande-Terre et les îles Loyauté, Avril 2009
- [9] Brard J.P., Rapport parlementaire relatif à l'amélioration de la transparence des règles applicables aux pensions de retraite et aux rémunérations Outre-mer, Mars 2007
- [10] Carteron B., Identités culturelles et sentiment d'appartenance en Nouvelle-Calédonie, 2008
- [11] Chambre de Commerce et d'Industrie, Enquête sur le potentiel à l'export des entreprises de Nouvelle-Calédonie CCI Infos N°168, Février 2009
- [12] CEROM, AFD, ISEE, L'économie calédonienne en mouvement, 2005
- [13] CEROM, AFD, ISEE, Les défis de la croissance calédonienne, 2008
- [14] Chambas G., Calipel S., Laporte B., Djofack C. (CERDI), Impact de la réforme de la fiscalité indirecte sur l'économie calédonienne, Novembre 2007
- [15] Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, Rapport d'observations définitives établi à la suite de l'examen de la gestion des recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie, Novembre 2008
- [16] Chauchat M., Vers un développement citoyen Perspectives d'émancipation pour la Nouvelle-Calédonie, 2006
- [17] Collectif, Les journées de l'habitat organisées par la province Sud le 17 décembre 2008
- [18] Collectif, Les lagons de Nouvelle-Calédonie, Diversité récifale et écosystèmes associés Dossier de présentation en vue de l'inscription sur la liste du patrimoine mondial UNESCO au titre d'un bien naturel Janvier 2007
- [19] Conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie, Synthèse des assises de l'eau organisées à Nouméa du 19 au 23 mai 2008, Octobre 2008

- [20] Descombels A., Lagadec G., L'ombre de la crise La Nouvelle-Calédonie sera-t-elle épargnée par la crise économique ?, Mai 2009
- [21] DIMENC, Schéma de mise en valeur des richesses minières, Adopté par délibération du Congrès de la Nouvelle-Calédonie le 18 mars 2009
- [22] Du Luart R., Rapport parlementaire sur les institutions et l'économie de la Nouvelle-Calédonie, 1996
- [23] Empreintes SARL, Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme Voh-Koné-Pouembout (SDAU VKP)-Rapport de présentation, Novembre 2004
- [24] Freyss J., Economie assistée et changement social en Nouvelle-Calédonie, Janvier 1995
- [25] Garde F., Les institutions de la Nouvelle-Calédonie, 2001
- [26] GIP cadres avenir, Les programmes « 400 cadres » et « cadres avenir » bilan 1989-2008, Janvier 2009
- [27] Godin P., Enquête sur les petites entreprises Kanak en tribu synthèse des entretiens et éléments d'analyse, Mai 2009
- [28] Horenfeld G. (DHEC) AFD, Étude d'évaluation de la Société immobilière de Nouvelle-Calédonie, Mars 2009
- [29] IEOM, La Nouvelle-Calédonie, rapport annuel 2008
- [30] IEOM, Le marché de l'immobilier dans le grand Nouméa, Août 2007
- [31] IEOM, Le secteur automobile en Nouvelle-Calédonie, Janvier 2008
- [32] INSEE, Les revenus et le patrimoine des ménages, 2007
- [33] INSERM, Situation sociale et comportement de santé des jeunes en Nouvelle-Calédonie, Mars 2008
- [34] ISEE, Bilan économique et social de la Nouvelle-Calédonie, 2008
- [35] ISEE, Dépense touristique des touristes résidents hors de Nouvelle-Calédonie, 1999
- [36] ISEE, Enquête « budget consommation des ménages » (BCM), 2008
- [37] ISEE, Projections de population pour la Nouvelle-Calédonie à l'horizon 2030 Une évolution entre croissance et vieillissement, 2008
- [38] ISEE, Recensement général agricole (RGA), 2002
- [39] ISEE, Statistiques touristiques rapides, 2008
- [40] ISEE, Tableaux de l'économie calédonienne (TEC) Edition abrégée, 2008
- [41] ISIS, Mission d'assistance technique pour la restructuration du réseau de transports collectifs des lignes dites d'intérêt territorial de la Nouvelle-Calédonie, phases 1 à 3 rapport d'étude pour le compte du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Novembre 2005
- [42] KPMG, Les assises du tourisme de Nouvelle-Calédonie Présentation du plan de développement touristique concerté (PDTC), Décembre 2005

- [43] Lagadec G., « La stratégie des firmes multinationales face aux États : Le cas de l'exploitation du nickel calédonien », 2004
- [44] Lagadec G., Pitoiset A., Perret C., « Le nickel » in C. Perret, perspectives de développement économique pour la Nouvelle-Calédonie, 2002
- [45] Leblic I., Les Kanak face au développement la voie étroite, 1993
- [46] Ministère de l'Outre-mer, Stratégie nationale pour la biodiversité Plan d'action de la Nouvelle-Calédonie, Septembre 2006
- [47] Ministère de l'Outre-mer, Vers un outre-mer exemplaire Plan d'action ultramarin du Grenelle de l'environnement, Octobre 2007
- [48] National Intelligence Agency, Global Trends 2025: a transformed world, Novembre 2008
- [49] Néaoutyine P., L'indépendance au présent- identité Kanak et destin commun, 2006
- [50] Nouvelle-Calédonie 2025 : les rapports des 9 ateliers du diagnostic Janvier 2009
- [51] Observatoire urbain du grand Nouméa- AD'UA, Enquête « Ménages-logements » sur le grand Nouméa, 2002
- [52] Perret C., Perspectives de développement pour la Nouvelle-Calédonie, 2002
- [53] Roussel F.X., Société de Conseils et d'Etudes des Territoires Caisse des dépôts et consignations, *Etats généraux du logement social (EGLS)*, Décembre 2004
- [54] Schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie État des lieux, Mai 2002
- [55] Syndex, Les causes de la vie chère en Nouvelle-Calédonie structure des prix et des coûts, Avril 2009
- [56] Syndex, Nouvelle-Calédonie Nickel 2010 : une nouvelle ère industrielle étude préparatoire au colloque international Nickel 2010, Juillet 2005
- [57] Syndicat intercommunal du grand Nouméa, Rapport de diagnostic du plan de déplacement de l'agglomération nouméenne (PDAN), Février 2008
- [58] Syndicat intercommunal du grand Nouméa, Schéma de cohérence de l'agglomération de Nouméa (SCAN) diagnostic et enjeux, Mai 2008
- [59] Torre H., Rapport parlementaire sur la défiscalisation des usines de traitement du nickel, 2005
- [60] TNS Sofres, Recensement des squats du grand Nouméa, 2008
- [61] USOENC, Nickel 2010 en Nouvelle-Calédonie, Actes du colloque international organisé les 7 et 8 juillet 2005
- [62] Vice-rectorat, Éléments pour un diagnostic du système éducatif en Nouvelle-Calédonie, Juin 2008
- [63] WWF, Actes du séminaire de réflexion sur la restauration écologique et la vision de la biodiversité des forêts sèches de Nouvelle-Calédonie. Mai 2004

DOCUMENTS DISPONIBLES SUR LE CD ROM



DIAGNOSTIC ET ENJEUX



LES RAPPORTS DES 9 ATELIERS DU DIAGNOSTIC



ENQUÊTE SUR LES PETITES ENTREPRISES KANAK EN TRIBU



ATLAS
CARTOGRAPHIQUE
DU DIAGNOSTIC





